

REVISTA ECONOMÍA

No. 222 OCTUBRE-DICIEMBRE 2019



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES
- I I E S -

CONSEJO DIRECTIVO

Lic. Luis Antonio Suárez Roldán
Lic. Erwin Rolando Díaz Aldana
Lic. Jorge Roberto Cancino Toledo
Lic. Miguel Ángel Castro Pérez

DIRECTOR

Lic. Miguel Ángel Castro Pérez

INVESTIGADORES

MSc. Andrey Maelí Cisneros Flores
MSc. Edgar Arturo Marroquín López
Dr. Jorge Murga Armas
Licda. Mónica Floridalma Hidalgo Motta
Licda. Mara Luz Polanco Sagastume
Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz
MSc. Herlem Isol Reyes López
Lic. Carlos Morales López
Lic. Axel Ely Ruch Molina

AUXILIARES DE INVESTIGACIÓN

Laura Guadalupe Figueróa García
Carlos Enrique Solís García
Lic. Carlos Enrique González Torres

P E R S O N A L A D M I N I S T R A T I V O

SECRETARÍA

María Eugenia Quiñónez Pérez
Ana Corina Canel Ich

TESORERO

Guillermo Borrayo Osuna

ALMACÉN E INVENTARIO

César Augusto Matzul Morales

REPRODUCCIÓN

Marlon Gadiel Velásquez Escobar

BIBLIOTECA

Héctor José Mario Rosales De León

PUBLICACIONES

Licda. Loida Iris Herrera Girón

MENSAJERO

Mynor Francisco Bámaca Pérez

AUXILIAR DE SERVICIO

Evelia Ávila Valiente

REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL
DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

AÑO LVII

OCTUBRE-DICIEMBRE 2019

No. 222

Contenido

Página

**Las Políticas Macroeconómicas y la Crisis Social.
(Primera Parte).**

MSc. Edgar Arturo Marroquín López

1

**Crisis Económica en el Triángulo Norte de Centroamérica
y Migración Internacional.**

MSc. Andrelly Maelí Cisneros Flores

45

**División Sexual del Trabajo, Sesgos de Género e Ingresos
Laborales en el Espacio Urbano de la Región Metropolitana.
Período 2002-2018.**

Licda. Mara Luz Polanco Sagastume

95

**La Política de Generación de Empleo Seguro, Decente y de
Calidad y el Eje de Empresas Competitivas.**

MSc. Herlem Isol Reyes López

139

PRESENTACIÓN

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presenta a sus lectores la Revista Economía 222, correspondiente al trimestre octubre-diciembre del año 2019.

En el primer artículo “*Las Políticas Macroeconómicas y la Crisis Social, (Primera Parte)*”, el MSc. Edgar Arturo Marroquín López, indica que el presente trabajo se refiere a como los resultados de las políticas macroeconómicas, y las políticas mismas, son presentadas por sus diseñadores y ejecutores, y, principalmente, por los políticos y gobernantes de turno, enfatizando en la estabilidad económica como resultado del buen manejo de dichas políticas. Este sesgado punto de vista se aísla del lado o efecto social que obligadamente debe tener cualquier política económica, por lo que, desde hace varias décadas en nuestro país se manifiesta una dualidad en su economía, expresada en una parte, por su pregonada estabilidad macroeconómica y, en otra parte, por la crisis social que sufre la mayoría de su población.

Esta investigación expone la existencia de dicha dualidad y, a la vez, pretende explicar las razones del porqué de la misma. Para tal fin, la primera parte se enfoca en los aspectos generales y en la exposición de las principales variables e indicadores macroeconómicos, haciendo un análisis crítico, comparativo y conclusivo de los mismos; relacionando algunos de ellos, con otras circunstancias similares e, incluso, a nivel latinoamericano.

En resumen, además del análisis de las dos facetas de la realidad económica del país, se desarrollan temas y subtemas

relacionados con las políticas públicas, el Producto Interno Bruto, la deuda pública, el déficit fiscal, la inflación y tipo de cambio, las remesas familiares y la cuenta corriente de la balanza de pagos; y, otras variables e indicadores macroeconómicos.

El segundo artículo “*Crisis Económica en el Triángulo Norte de Centroamérica y Migración Internacional*” constituye la investigación realizada por la MSc. Andreyly Maelí Cisneros Flores, quien manifiesta que según la Organización de Naciones Unidas (ONU), la crisis financiera que comenzó en el 2007 en los Estados Unidos, se considera como la más severa desde 1930 y a la vez, con efectos mayores, considerando el grado de globalización actual. Al tomar en cuenta el efecto poscrisis en países de América Latina en su conjunto y específicamente los del Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala), se debe resaltar que históricamente Estados Unidos ha sido el principal socio comercial para los tres países de la región, estos han dependido directamente de la economía del país del Norte, viéndose afectadas las exportaciones, la inversión extranjera directa y las remesas, además del turismo.

Desde dicha crisis financiera, la economía centroamericana no ha vuelto a tener el mismo nivel de crecimiento, este ha sido lento y débil, proyectándose a un estancamiento hasta el 2024 según el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Aunque en términos generales las economías de América Latina no fueron tan afectadas, en términos específicos sí, variables como el nivel de pobreza que se estancó, en Guatemala por ejemplo, se incrementó el nivel de pobreza general y aún más la pobreza extrema, por otro lado, persiste el nivel de desempleo, violencia e inseguridad en los tres

países mencionados. Es decir, la crisis económica agudizó las disparidades existentes en materia de desarrollo económico y social entre países, situación que se traduce a una gran exclusión social, obligando a las personas en su condición de precariedad a emigrar hacia otros países principalmente hacia los Estados Unidos.

Evidentemente la migración internacional es uno de los principales problemas con que se enfrenta la región centroamericana, especialmente los del TNCA, lo cual tiene una connotación económica, considerando que se trata de personas que buscan empleo y así mejorar su condición de vida. Con esto, es necesario determinar cuál es la causa fundamental de dicha migración de países pobres hacia países desarrollados.

En el tercer artículo *“División Sexual del Trabajo, Sesgos de Género e Ingresos Laborales en el Espacio Urbano de la Región Metropolitana. Período 2002-2018*, la Licda. Mara Luz Polanco Sagastume, presenta un estudio sobre la situación económica y laboral de las mujeres que habitan en el espacio urbano metropolitano (correspondiente al área urbana de la Región Metropolitana o Departamento de Guatemala), con el propósito de identificar los sesgos de género que afectan su inserción económica, caracterizando así el tipo de labores que desempeñan, los ingresos que reciben y en general, las condiciones económicas y sociales que han definido históricamente y definen su participación económico-laboral a partir de la reproducción de los roles de género existentes. Se pretende dar respuesta a las interrogantes: ¿cómo se ha manifestado en los últimos años la contribución de las mujeres a la economía del área urbana metropolitana?, ¿cómo se manifiesta actualmente la división sexual del trabajo y los sesgos de género en el mercado laboral y qué consecuencias

tienen estos sobre los ingresos y las condiciones de vida de las mujeres que residen en la misma?

El cuarto artículo sobre *“La Política de Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad y el Eje de Empresas Competitivas”*, elaborado por la MSc. Herlem Isol Reyes López, se plantea que el concepto de empleo seguro, decente y de calidad, se legitima en el marco del reconocimiento que hace la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que desde el año 1999, promueve el fomento del empleo y el trabajo decente como una reivindicación mundial de justicia social y como una forma de “...expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno”¹, en tanto que revalida principios y derechos fundamentales para los trabajadores en el lugar de trabajo.

Se señala que, en el contexto nacional para abordar la temática de empleo y trabajo decente, se aprobó a partir del año 2012, la Política de Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad 2012-2021, a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en conjunto con el Ministerio de Economía y el Programa Nacional de Competitividad PRONACOM. Asimismo, en el marco de la Política y el Eje de empresas productivas y la Estrategia sobre el cumplimiento de la normativa laboral, fueron planteados objetivos y principios que debían guiar las acciones para lograr una mayor presencia y fuerza de la Inspección General de Trabajo, campañas alrededor del tema para promover la difusión de los derechos laborales, talleres de capacitación en pro de una inspección laboral preventiva, así como la creación de una instancia para la resolución alterna de conflictos.

¹ ¿Qué es el trabajo decente?, Organización Internacional del Trabajo . Página Electrónica, consulta 15 de abril de 2019.

En ese sentido y como parte del estudio, la MSc. Reyes presenta el análisis de las acciones realizadas para el cumplimiento de la Política en el Eje y Estrategia señalados, partiendo de los enfoques teóricos sobre empleo y trabajo decente, seguido por un análisis de la situación que presenta el país en materia de empleo, desempleo y cumplimiento de la legislación laboral, para contrastar a su vez, el grado de avance y logros alcanzados, así como los retos y desafíos aún pendientes, en tanto promover y poder lograr un empleo y trabajo decente y de calidad para los trabajadores guatemaltecos.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Las Políticas Macroeconómicas y la Crisis Social

(Primera Parte)

*MSc. Edgar Arturo Marroquín López**

Introducción

Desde hace varias décadas en nuestro país se manifiesta una gran diferencia entre los fines, estabilidad y buen manejo de las políticas macroeconómicas, por un lado; y, la crisis que envuelve a la gran mayoría de la población guatemalteca, identificada con los sectores asalariados, pobres y marginados, por otro. En muchas ocasiones, pareciera que estas dos expresiones económicas y sociales, pertenecieran a dos realidades o mundos diferentes. Guatemala experimenta esa dualidad en su economía, expresada en una parte, por su pregonada estabilidad macroeconómica y, en otra parte, por la crisis social que sufre la mayoría de su población.

El presente trabajo expone la existencia de dicha dualidad y, a la vez, pretende explicar las razones del porqué de la misma. Para tal fin, la investigación se divide en dos partes, enfocándose la primera a los aspectos generales y a la exposición de las principales variables e indicadores macroeconómicos, haciendo un análisis crítico, comparativo y conclusivo de los mismos; relacionando algunos de ellos, con otras circunstancias similares e, incluso, a nivel latinoamericano. En la segunda parte se desarrollarán los temas sobre la situación social y de crisis económica que afecta

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-, Universidad de San Carlos de Guatemala.

a la mayoría de la población guatemalteca, presentando los indicadores sociales y económicos que reflejan y confirman esa realidad.

En resumen, el contenido de esta primera parte se desarrolla en los siguientes temas y subtemas: Aspectos generales; Las dos facetas de la realidad económica del país; Las políticas públicas; El Producto Interno Bruto; Lo que no mide el PIB; La deuda pública; El comportamiento de la deuda pública; La composición de la deuda pública; El déficit fiscal; Inflación y tipo de cambio; Las Remesas y la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos; y, Otras variables e indicadores macroeconómicos.

1. Aspectos generales. Las dos facetas de la realidad económica del país

La situación y el comportamiento económico del país, es una realidad con dos caras, cada una de las cuales es presentada a conveniencia, comodidad o interés de quien o quienes la describen, analizan o evalúan; proceso en el cual la influencia política e ideológica juegan un papel influyente profundo. Con la misma intención, dependiendo de la situación, intereses u objetivos, o las personas o entes receptores, los presentadores elegirán disyuntivamente, para su exposición, una de las dos caras siguientes: mostrarán la cara bonita; o bien, la cara “fea” de la economía del país. En otras palabras, decidirán si exponen, sustitutivamente entre sí, el aspecto aparente o el aspecto real de la misma.

La economía, sin embargo, realmente se compone de muchas facetas y de varios sectores y actividades; conformando una realidad social multifacética (de la cual

es parte), pero con características específicas concretas. En el caso aludido de las dos caras, aspectos o facetas, por un lado, a conveniencia de las partes interesadas¹, puede presentarse la parte saludable, sólida y estable de la economía guatemalteca (la cara bonita, o el aspecto macroeconómico); y, por otro, se presentan los profundos, actuales, ancestrales y estructurales problemas socioeconómicos que afectan a la mayoría de la población guatemalteca (la cara fea, o la faceta o realidad social de la población mayoritaria); la cual suele negarse, esconderse o soslayarse. Estas son dos realidades contradictorias que definen a la sociedad guatemalteca.

Guatemala experimenta esa dualidad en su economía, dualidad expresada en una parte, por su pregonada estabilidad macroeconómica y, en otra parte, por la crisis social que sufre la mayoría de su población, especialmente en los sectores sociales medios y bajos.

Esa dualidad de la realidad económica es consecuencia y efecto de otras realidades sociales, ideológicas; de diseño, configuración y conducción de los temas económicos y sociales del país, en lo cual tienen mucho que ver los grupos de poder económico y político, especialmente las elites tradicionales que siempre han decidido sobre el destino y el modelo económico del país. De forma inmediata, el problema que se desvela con esta dualidad es que las autoridades políticas y económicas, se preocupan más por la estabilidad o buen manejo (técnico) de los indicadores macroeconómicos; mientras que el bienestar, la calidad de vida, la satisfacción de las necesidades básicas y elementales de la gran mayoría de la población, pasan a segundo o tercer término, o bien son soslayadas.

¹ Las partes interesadas son de diversa índole, tales como políticos, gobernantes, analistas, periodistas, centros de investigación, universidades, profesionales diversos, investigadores, partidos políticos, sindicatos, personas individuales o jurídicas, instituciones públicas y privadas, entre otros.

Del lado macroeconómico, Guatemala muestra, estabilidad, buena conducción e indicadores económicos en buenos niveles. Adecuados (relativamente) índices de endeudamiento interno y externo, niveles de inflación razonables, tasas de interés adecuadas con el comportamiento económico (y más, a los fines del sector bancario), saldo positivo en cuenta corriente de la balanza de pagos, altos niveles de reservas internacionales de divisas, adecuados déficits fiscales, el PIB creciendo a niveles “aceptables”, tipo de cambio estable, entre otros.

Por el lado “social”, contrariamente, se manifiestan altos niveles de pobreza y pobreza extrema, deficiente calidad y cobertura del gasto público social, alto índice de desnutrición infantil, incremento constante de precios de los productos de la canasta básica alimentaria y canasta ampliada, deficiente infraestructura social y de comunicaciones, alta concentración de la tierra, de la riqueza y de los ingresos, deficiente e injusta carga tributaria, crisis alimentaria, deficiente cobertura y calidad en la educación pública elemental y en la salud de la población, bajos salarios, altos niveles de desempleo real y subempleo, ente otros.

La dualidad del desenvolvimiento y comportamiento de nuestra economía es un problema concreto que expresa serias contradicciones sociales y económicas y trae muchas consecuencias. Requiere de adecuadas y objetivas explicaciones sobre sus causas, orígenes, relaciones y efectos; lo cual se pretende con la realización de la presente investigación.

A manera de hipótesis, se considera que la estabilidad macroeconómica del país, por un lado; y la crisis social

que sufre la mayoría de su población, especialmente en los sectores sociales medios y bajos, por otro; se presenta como una dualidad contradictoria que es consecuencia de diferentes factores, dentro de los que se destacan:

- a. Predominio de la ideología neoliberal en la planificación, ejecución y conducción de las políticas, programas y proyectos de los gobiernos de turno, especialmente en las políticas públicas macroeconómicas y de orden social.
- b. Ausencia de adecuados programas económico-políticos, que respondan a la realidad social del país.
- c. Conducción política caótica e ignara del país, con prevalencia de intereses particulares y sectarios, con alto grado de corrupción.
- d. Influencia de los grupos de poder tradicionales y emergentes, poderes fácticos, en la conducción del aparato de Estado.
- e. Prevalencia de la visión cuantitativa de la economía, y menoscabo del enfoque social de la misma.
- f. Mantenimiento del modelo económico y social excluyente, injusto y concentrador de riqueza.

2. Las políticas públicas

Las políticas macroeconómicas pertenecen al campo de las políticas públicas, tomando en cuenta que constituyen

la intervención del gobierno en el campo de la economía. En otros términos, las políticas económicas son los instrumentos de intervención del Estado en la economía, persiguiendo esencialmente objetivos de naturaleza económica.

Sin embargo, en muchos casos, existe fuerte tendencia a homologar las políticas públicas con las políticas de orden social, generalizándose la tendencia a creer que las políticas públicas tienen que ver exclusivamente con el que hacer de los gobiernos o Estados en la esfera social o en el ámbito de las carencias y demandas sociales de la población (entiéndase, salud, educación, seguridad alimentaria, pobreza, vivienda, entre otras).

También existe, en la jerga económica, la idea de que las políticas macroeconómicas *per se*, tienen que ver únicamente con aspectos “puramente” económicos como lo fiscal, monetario, cambiario, crediticio, inversión, precios, entre otros, desvinculándolas del componente social o la realidad social de los países. En estas concepciones se vislumbra ya la influencia de la teoría liberal y neoliberal que privilegia la función del mercado y del mecanismo de precios como reguladores y “*asignadores*” óptimos de los recursos y actividades económicas.

Es preciso comentar que los criterios, enfoques y la concepción de las políticas macroeconómicas han venido modificándose en función de la evolución y los cambios en las condiciones sociales, políticas, económicas y ambientales a nivel mundial y en muchos países en particular. Autores especializados, entidades, organismos e instituciones nacionales e internacionales relacionados con el tema, así lo manifiestan.² Por ejemplo, el Departamento de Asuntos

² A nuestro criterio, este cambio tiene bastante relación causal proveniente del

Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES, 2007), con relación a la formulación y contenido de las políticas macroeconómicas, realiza las siguientes reflexiones:

“El presente documento de políticas establece un marco para diseñar una política macroeconómica dirigida hacia la estabilidad macroeconómica real con crecimiento. Este marco está basado en la idea de que es preciso establecer objetivos más amplios y nuevos instrumentos que vayan más allá de las políticas fiscales y monetarias” [...] “Al nivel más general, el objetivo de la política económica consiste en maximizar el bienestar social duradero de manera equitativa y sostenible” [...] “Las variables intermedias, sin embargo, no son importantes por sí mismas, sino que su importancia deriva en gran parte de su papel como posibles indicadores del funcionamiento económico en términos de variables verdaderamente significativas, tales como el crecimiento, el desarrollo y la equidad.” [...] “Lo que realmente preocupa al público es la estabilidad y el crecimiento de su renta real.”³

contenido y fines de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, hoy evolucionados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU), que abarcan las esferas económica, social, ambiental y política de los diferentes países.

³ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Organización de las Naciones Unidas. **Políticas macroeconómicas y de crecimiento (Guías de orientación de políticas públicas)**. Año 2007. p. 6 - 8 *passim*.

Comentarios del autor a las anteriores alocuciones de la ONU:

Efectivamente, en la formulación de las políticas económicas, debe irse más allá de lo puramente económico-cuantitativo, establecer nuevos instrumentos de política para alcanzar el bienestar de la población en general y con prioridad a los sectores tradicionalmente marginados y vulnerables; la maximización del nivel de vida de la población de forma sostenible y equitativa. Si bien el crecimiento es significativo, lo es aún más el desarrollo y la equidad. Lo que realmente le interesa a la población mayoritaria y trabajadora es la estabilidad y crecimiento de sus salarios reales (renta real), la satisfacción de sus necesidades vitales y el abandono de la pobreza y pobreza extrema con empleos productivos y salarios justos. Las variables intermedias, como la estabilidad de los precios y la balanza de pagos (ONU), deben considerarse y aplicarse como tales, intermedias, para el logro de los macro objetivos sociales como los citados en el párrafo anterior, así como para la protección y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente en general. Obviamente, para su alcance es fundamental la intervención del Estado a través de las políticas públicas en general, y económicas en particular.

Haciendo de algún modo catarsis sobre las políticas públicas en nuestro país, con énfasis en las “sociales”, es evidente que las mismas no están dirigidas realmente a quienes se deberían beneficiar con ellas; no han respondido a las necesidades de la población a la que supuestamente tendrían que estar dirigidas. Las políticas públicas de orden económico, más bien macroeconómico, deben ser integrales, teniendo como eje integrador el bienestar de la población, el

crecimiento económico y desarrollo social. Es decir, el buen manejo de ellas, sus alcances y beneficios, deben contagiarse al resto de la sociedad, así como a otras políticas públicas de orden económico y social. Una estabilidad macroeconómica y su buen funcionamiento debería reflejarse en el bienestar de la población, en una mejor calidad de vida de las personas en general. Sin embargo, esto no sucede en Guatemala, en donde, contrariamente, se observan dos realidades distintas y hasta contrapuestas, en materia macroeconómica y social.

Tomando en cuenta que las políticas públicas son las acciones de un gobierno con el fin de atender problemas públicos específicos⁴, o, actividades o proyectos realizadas por un gobierno con el fin de satisfacer las necesidades de una sociedad⁵ (en ambas definiciones resalta el objeto social de las políticas públicas); este quehacer del gobierno debería complementarse con el diseño, gestión, seguimiento y ejecución de las políticas “públicas” de orden macroeconómico, como las relacionadas con los parámetros e indicadores del lado macroeconómico de la dualidad de la realidad económica del país, arriba mencionados.

3. Principales indicadores “empleados” para mostrar la estabilidad económica del país

La mayoría de funcionarios públicos (especialmente los relacionados con los asuntos económicos), sectores y personas interesadas relacionados con los temas económicos, incluyendo ciertos medios de comunicación, alaban, se congratulan y felicitan el “buen funcionamiento, conducción y estabilidad macroeconómica del país”. Los organismos

⁴ Julio Franco Corzo. Iexe Universidad. Tomado de <https://www.iexe.edu.mx/>

⁵ La Hechura de las Políticas Públicas, 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México. Pp. 15-84.

internacionales no son ajenos a esta conducta, aunque también emiten sus recomendaciones, preocupaciones y condicionamientos acorde a sus lineamientos institucionales, y en torno a temas sociales, ambientales, políticos y otros que se relacionan y afectan a la economía del país.

En sazón, las altas autoridades gubernamentales y funcionarios de las instituciones económicas del país, presentan ante la opinión pública de forma auto satisfactoria y hasta con actitud presuntuosa, lo relativo a: niveles de endeudamiento interno y externo, niveles de inflación, tasas de interés bancario, saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos, niveles de reservas internacionales de divisas, déficits fiscales, el producto interno bruto, tipo de cambio estable, entre otros. A vista de pájaro, o con ojos tendenciosos, la situación o niveles de estos indicadores darían la impresión de una economía saludable en todos sus componentes, de una estabilidad económica y social inmejorables, de un excelente manejo de los asuntos económicos y macroeconómicos del país o, en otras palabras, de exitosas políticas macroeconómicas (con énfasis en lo monetario, cambiario, crediticio y fiscal). Sin embargo, utilizando variables seleccionadas, veamos el comportamiento de estas y otras variables y su aporte o participación a la pregonada estabilidad macroeconómica del país.

3.1 El Producto Interno Bruto

Tradicionalmente el Producto Interno Bruto (PIB) es definido como el indicador que mide el valor de la producción de bienes y servicios de una economía, en un período determinado (un año). Como es sabido y conocido, casi todas las variables, indicadores, mediciones, evaluaciones y diagnósticos de la actividad económica del país (y del resto

del mundo), giran en torno al PIB; las mismas políticas macroeconómicas tienen como objeto-meta la estabilidad y/o crecimiento de esta macro variable, replicándose esta actitud referencial en las evaluaciones de los organismos internacionales y multilaterales, países donantes y agencias calificadoras de riesgo. Desde el punto de vista puramente cuantitativo, monetario y “economicista”, se podría inferir, resumidamente, el criterio de que, si el PIB crece, la situación económica es dinámica y saludable y el país crece y prospera; mientras que, contrariamente, si el PIB se estanca, baja o se sitúa en niveles negativos, la situación económica es mala, el país no crece ni prospera y se revela una situación de crisis general. Realmente, y relativamente, es muy cómodo utilizar una variable numérica constituida por unos cuantos dígitos en forma porcentual (aunque su cálculo e integración sea técnicamente muy complejo; complejidad relacionada con el tamaño y nivel de desarrollo de cada economía), para realizar tantas evaluaciones de tantas implicaciones y consecuencias económicas, sociales y políticas (y otras relacionadas y derivadas) en cada país.

Por sí mismo, el PIB es un indicador numérico-cuantitativo-monetario, que se integra de los resultados, también cuantitativos, de los principales sectores de la actividad económica del país, cualquiera que sea su presentación (medido por el origen de la producción, por el destino del gasto o por la distribución del ingreso). Su concepción original fue cuantificar la producción de un país o, en otras palabras, representar el valor de los bienes y servicios de una economía en un período de tiempo representativo de un año.

No obstante, su naturaleza intrínseca y su concepción original, arriba mencionada, el PIB sigue siendo el indicador

más utilizado como herramienta para medir la riqueza, crecimiento económico y bienestar de la población de un país determinado. Sin embargo, su misma constitución lo hace inviable e inadecuado para medir o cuantificar el bienestar de la población, el desarrollo de una sociedad, la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales, el valor “total” de la producción y la distribución de la riqueza de un país, entre otros limitantes.

El componente economicista-cuantitativo induce a la interpretación de que a mayor PIB, mayor es la riqueza de un país; lo cual es un grave error de apreciación, aunque en casos aislados esta coincidencia puede darse. Al menos para el caso de Guatemala y el resto de países latinoamericanos y otros tercermundistas, esto no se da, ni nominal, ni relativamente; ni en situación de inamovilidad o dinamicidad del PIB, cualquiera que sea su monto.

En términos de medición de riqueza de la población, el PIB es utilizado en una variante del mismo conocida como PIB per cápita (por persona); lo cual nos es otra cosa que dividir el monto del PIB dentro de la cantidad de habitantes de un país. Este indicador, además de tener el inconveniente de ser puramente cuantitativo-numérico, presupone erróneamente que la riqueza (valorada con el monto del PIB) se distribuye equitativamente entre toda la población (en la mayoría de casos de los países subdesarrollados o tercermundistas, aunque el PIB per cápita sea alto, la distribución es muy desigual). Además, respecto a la población, incluye su totalidad sin tomar en cuenta, por ejemplo, la desactualización del censo, cobertura, regionalización y la no separación por tipo de habitante (niños, adultos, trabajadores, no trabajadores, empresarios, estudiantes, entre otros).

Lo que no mide el PIB

Además de su no idoneidad para medir o reflejar la distribución de la riqueza entre los individuos que componen la sociedad,⁶ el PIB no es un buen indicador para medir el bienestar ni el desarrollo de la población, ya que ese bienestar implica otras condiciones determinadas por otras variables como, por ejemplo, la calidad de vida, equidad, desarrollo (sostenible), condiciones de salud, educación y seguridad de la población, entre otros. Sumado a su incapacidad para medir los aspectos sociales, el bienestar y desarrollo, el PIB adolece de otras limitantes tales como, por ejemplo:

- No incluye actividades que no tienen valoración de mercado o que no son remuneradas, tales como: los oficios domésticos, el trabajo voluntario, el trueque de ciertas mercancías.
- No incluye las actividades de la economía informal (subterránea o sumergida).
- No contabiliza las externalidades de las diversas actividades económicas (especialmente las industriales); o, en otras palabras, no refleja los costos sociales (y beneficios) de dichas actividades, incluyendo los efectos ambientales (contaminación) y a los recursos naturales.
- No hace referencia a la calidad de los bienes y servicios producidos, ni especifica exactamente qué se produce en un país determinado. La mención de lo producido es de forma general.

⁶ En la mayoría de países subdesarrollados, aunque se obtenga un PIB global o per cápita relativamente altos, se da el caso que la distribución es muy desigual, manifestando una situación de inequidad donde pocos tienen mucho y muchos tienen muy poco.

Alternativas:

Si bien el PIB es útil, y el más utilizado para medir el valor de la producción de bienes y servicios de una economía, en un período determinado, para una evaluación más amplia, real e integral, deberá compartir su cometido con otros indicadores de características más sociales, de bienestar y de equidad, tales como el Índice de Desarrollo Humano (PNUD)⁷ y sus variantes, el Índice de Gini,⁸ y otros similares como el Índice de progreso real (IPR) o Índice de progreso genuino (IPG), [en inglés Genuine progress indicator, GPI]⁹. Aunque en algunos países utilizan indicadores alternos para medir el ritmo de la actividad económica, la bondad de los mismos más que todo se identifica con la mayor rapidez en el tiempo de obtener información de la actividad económica en general y expectativas de inversión, clima de negocios, ambiente político y jurídico, ente otros; tal es el caso de Guatemala con el Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) elaborado por el Banco de Guatemala (BANGUAT). Sin embargo, la mayoría de estos

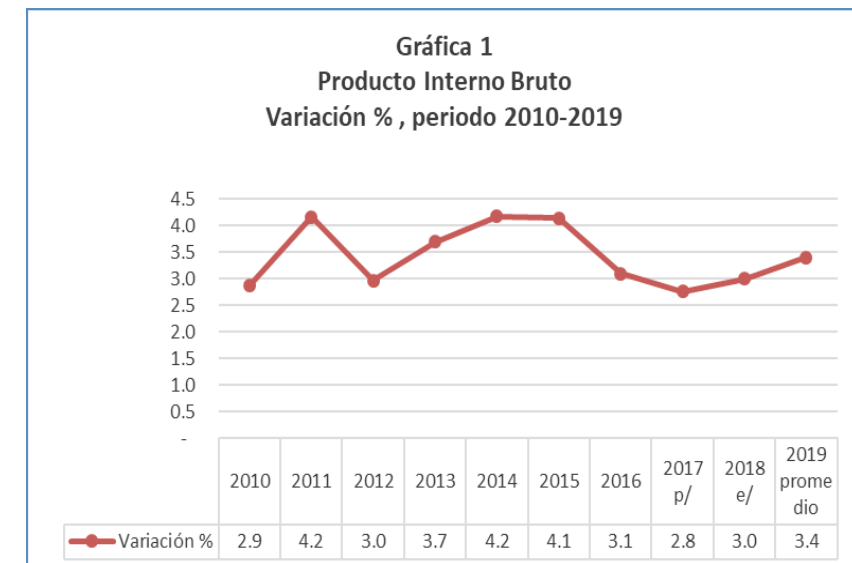
7 Se integra de las variables de educación, salud (esperanza de vida) y nivel de vida medida por los ingresos de las personas.

8 El Índice de Gini es un coeficiente que comúnmente se utiliza para medir la desigualdad en la distribución de la renta. Su resultado estará comprendido entre 0 y 1, siendo el valor 0 la igualdad total, es decir, las rentas están perfectamente distribuidas entre los individuos, y el valor 1 que indica la desigualdad total.

9 Es un indicador para medir el bienestar económico y el progreso social de un país. Se viene aplicando desde 1950 (al menos en los Estados Unidos). El IPR refleja actividades no remuneradas por el mercado, como el trabajo doméstico no remunerado, el voluntariado y el cuidado de familiares. Contabiliza a la baja los costes derivados de la degradación ambiental y la pérdida de recursos naturales, las desigualdades de renta, la deuda externa y la delincuencia. Tiene en cuenta valores ecológicos y el desarrollo sostenible como necesarios para el bienestar social (El IPR está diseñado para sustituir tanto al PIB como indicador de progreso económico). El IPR es similar al Índice de bienestar económico sostenible (IBES) aunque incluye más variables. El IPR incluye aspectos de educación, salud y ambientales, entre otros; está compuesto por más de veinte variables que no se recogen por el PIB, además diferencia entre el crecimiento económico que añaden bienestar y aquel que no lo hace. (Tomado de: https://es.wikipedia.org/wiki/Índice_de_progreso_real).

tienen limitantes de extensión, cobertura y de contenido, adoleciendo también de las limitantes señaladas para el PIB.

A partir del año 2002, con excepción del año 2009 (efectos de la crisis financiera mundial, de orígenes hipotecarios en la EUA), el PIB ha venido creciendo en forma vacilante con tasas entre el 2.5% al 6.3%. En el año 2018, el PIB ascendió a Q 262,623.3 millones (precios constantes, base 2001); a precios de cada año el PIB alcanzó un monto de Q 589,887.6 millones en el mismo año. La tasa de variación real para dicho año fue de 3.0%, esperándose para el 2019 una variación del orden de 3.4%. Según estadísticas del Banguat, para el año 2018, el PIB per cápita en quetzales fue de 34,097.6, con una tasa de variación de 3.9% (2017, 4.1%); el PIB per cápita en dólares ascendió a 4,534.6, con una tasa de variación de 1.5% (2017, 7.7%).

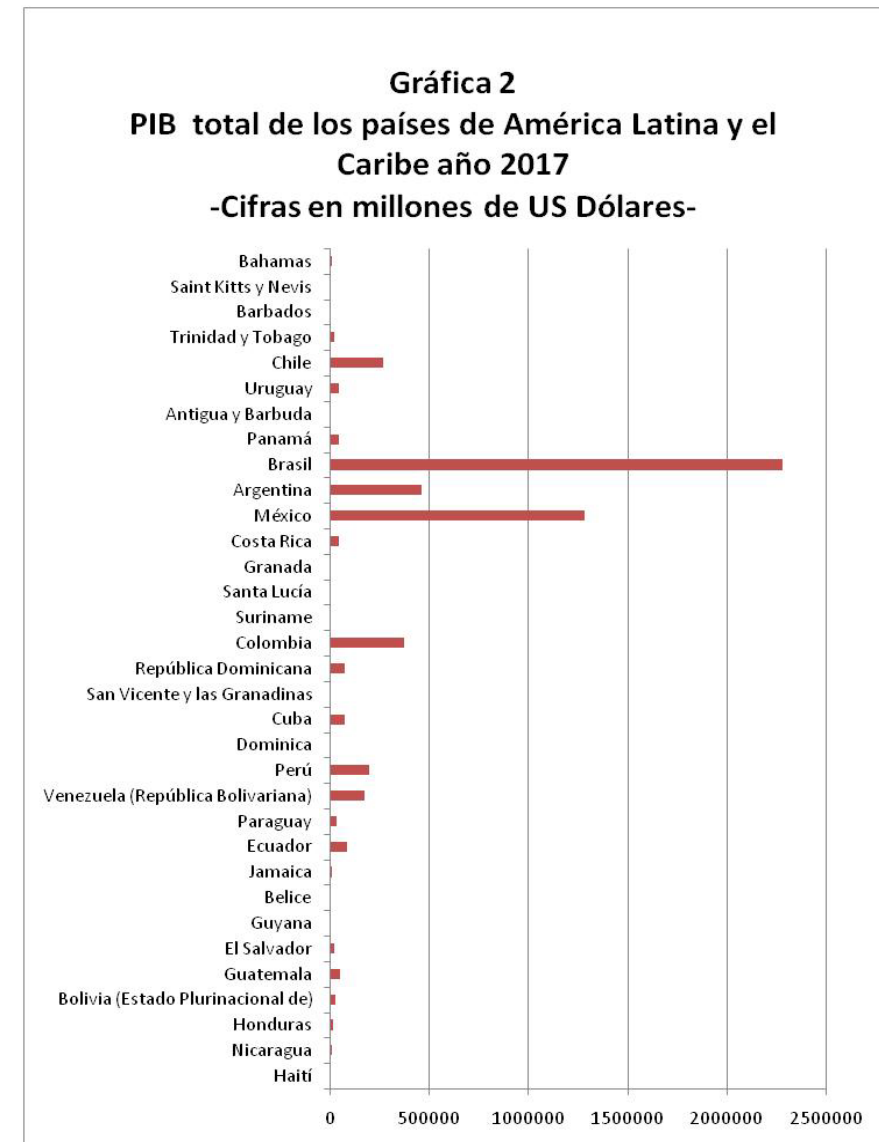


Fuente: Banco de Guatemala.
p/ preliminar.
e/ estimado.

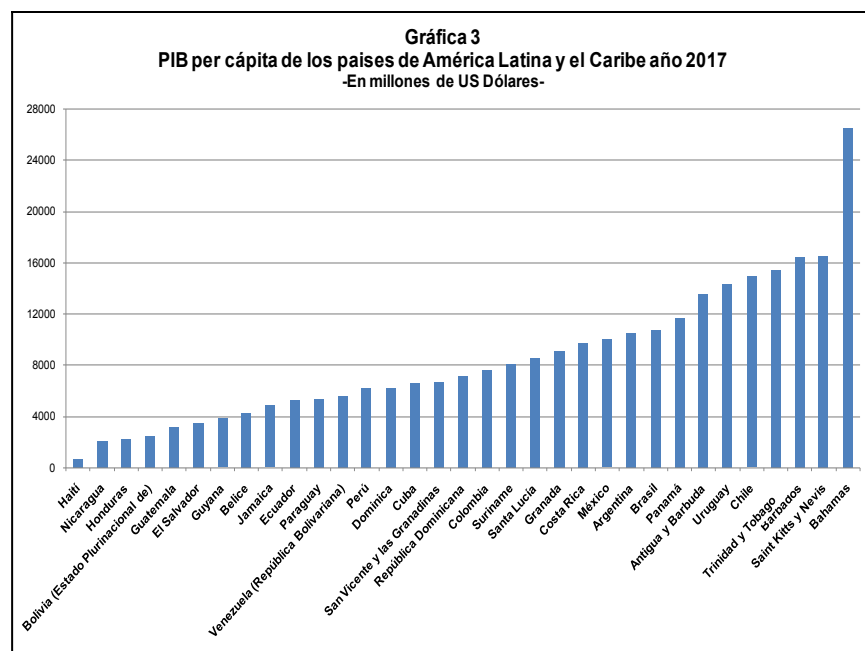
Si bien a través del tiempo el PIB y el PIB per cápita reflejan un ritmo de crecimiento¹⁰ nominal inestables, pero crecimiento al fin, no sucede lo mismo con los niveles de pobreza y bienestar de la población, los cuales, contrariamente, se empeoran cada vez más, con énfasis en los sectores de medianos y bajos recursos (este tema y otros relacionados a las condiciones sociales de la población, se desarrollarán con más detalle en la segunda parte del presente estudio).

A nivel latinoamericano, según datos de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), con un PIB per cápita de \$3,195.5, Guatemala se ubica entre los países con los valores más bajos, encontrándose solamente arriba de Haití, Nicaragua, Honduras y Bolivia; y, a nivel centroamericano, por abajo de Belice y El Salvador. Realizando una ligera comparación selectiva entre países (casos extremos), se corrobora la inconsistencia o imposibilidad del PIB para reflejar la distribución de la riqueza en un país, ya que a montos altos del PIB no necesariamente corresponden valores altos del PIB per cápita (ver los ejemplos de Bahamas vs. Brasil y México).

10 Las variaciones porcentuales anuales, o tasas de variación, no reflejan la misma tendencia de crecimiento (o decrecimiento) que las variaciones nominales. Como ejemplo podemos observar lo relativo al PIB per cápita 2018, tanto en quetzales como en dólares, donde nominalmente hubo crecimiento en ambos (con relación al año anterior), pero decrecimiento en términos porcentuales.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL



Fuente: Comisión Económica para América Latina y El Caribe. CEPAL.

Ante tantas “deficiencias” o limitantes en torno a su función de reflejar el bienestar social, es una falacia pensar que cuanto mayor es el PIB, mayor es la riqueza del país; lo es también el hecho de creer que los países con un nivel alto de PIB per cápita tienen un nivel de desarrollo económico mayor.

3.2 La deuda pública

Los altos niveles de deuda pública afectan el crecimiento económico, generan riesgos en la economía, en la capacidad de pago, incertidumbre en los inversionistas y temor en la población, lo que puede provocar una crisis aún mayor.

Desde hace ya varias décadas el país experimenta un buen record de estabilidad macroeconómica y responsabilidad en el pago de su deuda soberana. Esta “solidez” ha sido reconocida por diversos organismos multilaterales de crédito y por agencias de calificación de riesgo. Tal es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que, a principios de la segunda década del presente siglo, en la introducción del documento sobre el rumbo de la deuda en Guatemala, indica “Guatemala ha tenido un largo historial de estabilidad macroeconómica y responsabilidad fiscal, y muestra una trayectoria sólida del repago de su deuda. En las últimas seis décadas, el país ha enfrentado un solo evento de incumplimiento de la deuda externa (1989), lo cual constituye un mejor historial que el de muchos países en América Latina. Los episodios de hiperinflación e incumplimiento del pago de la deuda interna han estado ausentes. Esta situación ha ayudado a obtener calificaciones de riesgo crediticio soberano –grado especulativo– similares a las de los países en desarrollo de mayor ingreso per cápita.” (BID, 2012).

No obstante, esas apreciaciones, nuestra tarea es hacer un análisis propio del comportamiento y situación de los factores que, en nuestro país, afectan la contratación de deuda pública, tanto externa como interna. Con este propósito, presentamos el siguiente panorama.

3.2.1 El comportamiento de la deuda pública

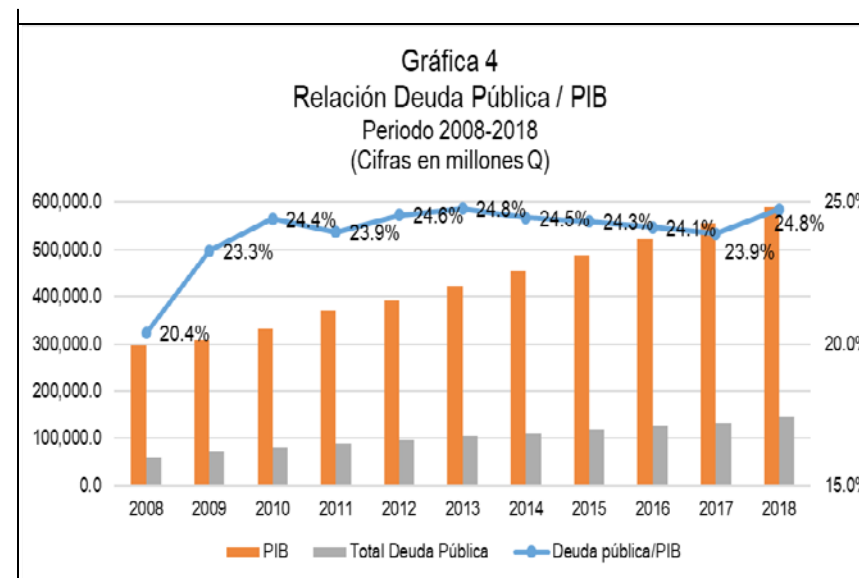
Desde inicio de los años ochenta el crecimiento de la deuda pública ha sido una constante en el país; este comportamiento al alza se ha dado tanto en la deuda externa como en la deuda interna. Dentro del manejo de la política fiscal, esta dinámica de endeudamiento ha tenido, en el mismo periodo de tiempo, su contrapartida manifestada en

los también constantes incrementos de los déficits fiscales o presupuestarios. En otras palabras, la política fiscal se ha decantado por un financiamiento permanente del presupuesto con deuda pública.

Si bien, un endeudamiento prudente es sano y recomendable, hasta ciertos límites; una tendencia constante en su crecimiento, altos niveles de endeudamiento, su mal manejo, altas tasas de interés, incumplimiento de pagos del servicio, baja generación y captación de ingresos, y otros factores dolosos como la contratación de deuda para el pago de deuda, configuran un escenario de insolvencia financiera, el cual, aunado a otros de índole macroeconómico, social y político, conformarán una situación de insostenibilidad fiscal, con los consiguientes efectos en la estabilidad y crecimiento económico del país.

Según cifras del Banguat, para el año 2018 la deuda pública acumulada fue de Q 146,079.3 millones. Según la misma fuente, la deuda pública específica del año 2018 fue de Q 13,239.7 millones.

Durante los últimos once años (2008-2018), el ritmo de crecimiento de la deuda pública total ha sido mayor que el ritmo de crecimiento del PIB a precios de mercado; sin embargo, la relación entre estas dos variables, en el período de análisis, no sobrepasa el 25%, oscilando en un rango progresivo de 20.4% a 24.8%, lo que, a primera vista, es considerado como un indicador de estabilidad y de buen manejo de la deuda, con un adecuado margen de maniobra al estar alejado de los límites de riesgo. Esta situación se puede apreciar en la gráfica siguiente:

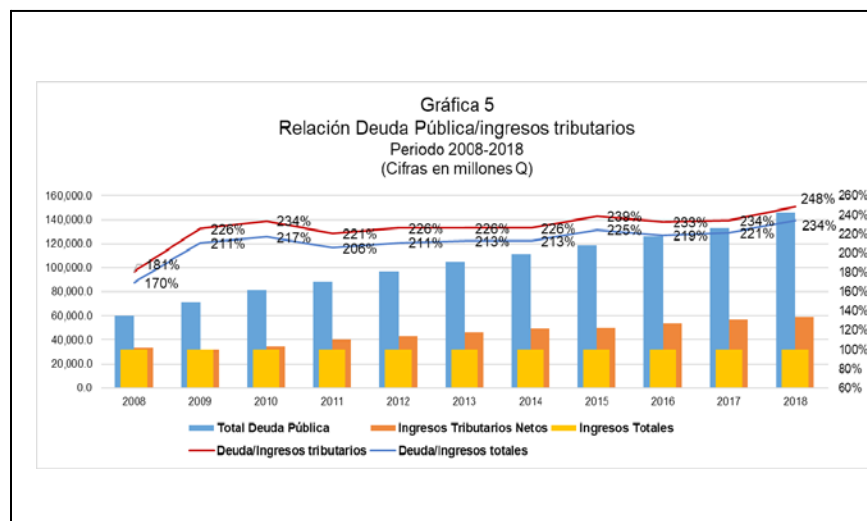


Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Finanzas Públicas, MINFIN.

El valor crítico del indicador deuda pública externa e interna es de 35% del PIB, para países con características similares a Guatemala (BID, 2012). Ante tal situación, con una razón de 24.8% (2018), el país tendría un margen de endeudamiento de un poco más de 10%, para situarse en un nivel de vulnerabilidad. Amén de este indicador puramente cuantitativo, con este bondadoso margen, las amenazas del endeudamiento se centrarían en factores intrínsecos como el manejo, uso y destino de la deuda (análisis específico sobre estos factores, se realizan en la segunda parte de esta investigación).

Tomando en cuenta otros indicadores de vulnerabilidad de la deuda pública, como lo son la deuda total (interna + externa) en razón de los ingresos totales y en razón de los ingresos tributarios, la situación ya no es tan sólida ni bondadosa para el país, tomando en cuenta que el punto

crítico para el primero es de 215% (BID, 2012) y, para el segundo, 250% (Urbina Membreño y Medina Bermejo, 2016). La gráfica siguiente muestra el comportamiento de estos indicadores¹¹ durante el período 2008-2018.



Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Finanzas Públicas, MINFIN.

El límite crítico de la deuda en relación a los ingresos presupuestarios (215%), se ha superado desde el año 2015, situándose en el año 2018 en 234%. Por su lado, en el último año, la relación de la deuda con los ingresos tributarios prácticamente ha alcanzado el límite crítico de 250%. Las perspectivas de la deuda pública y de estos indicadores (y muchos otros más), no es tan halagüeña ya que la misma tiende a incrementarse en el corto y mediano plazo, debido principalmente a los permanentes problemas de recaudación fiscal y la prevalencia de la constante de elegir el camino más corto y cómodo de

11 Los valores de estos dos indicadores son muy parecidos debido a que, en el caso de Guatemala, los ingresos tributarios representan entre el 93% y el 95% de los ingresos presupuestarios.

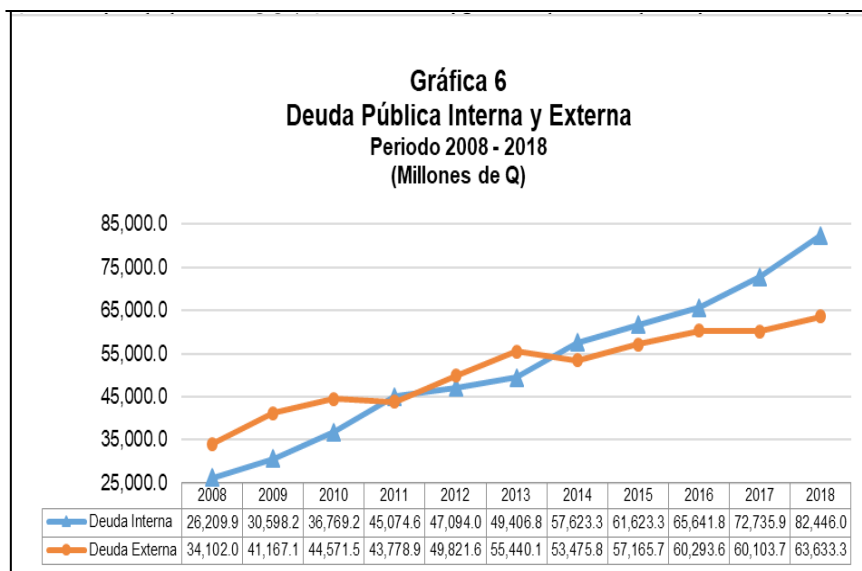
endeudamiento, con preferencia al endeudamiento interno. En el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado 2019, se aprobó un monto de Q 15,800.2 millones por concepto de deuda pública, reflejando un incremento de 19.3% respecto al año 2018. Según las proyecciones del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), en el período 2019-2023, los montos anuales de endeudamiento se mantendrán en el mismo orden, o ligeramente superiores, a los observados en el presupuesto aprobado 2019¹².

Cabe destacar que, entre los dos indicadores arriba analizados, el más representativo en términos de vulnerabilidad, es el de la razón deuda/ingresos tributarios, ya que expresa la verdadera capacidad de pago del gobierno central, según los ingresos que pueda obtener por su propia capacidad de captación.

3.2.2 La composición de la deuda pública

Analizando brevemente la composición de la deuda pública, interna y externa, se observa que, en un período 2008-2018, el endeudamiento externo casi se ha duplicado, mientras que la deuda externa se ha más que triplicado. En el año 2018, la deuda externa acumulada fue de Q 63,633.3 millones y la deuda interna acumulada de Q 82,446.0 millones (ver gráfica siguiente). En el año 2018, se observa la brecha más grande entre estas dos clases de deuda, siendo el monto específico anual de Q 9,711.0 para la deuda interna y de Q 3,529.6 para la deuda externa.

12 Ministerio de Finanzas Públicas, Presupuesto Multianual 2019 - 2023.



Fuente: Elaboración propia con cifras del Banco de Guatemala.

A partir del año 2014, se manifiesta la tendencia sostenida de la preferencia de la contratación de deuda interna, sobre la deuda externa o a largo plazo, tendencia que se espera se mantenga en el corto y mediano plazo, dadas las condiciones implícitas de su conformación y contratación. Esta situación, a nuestro juicio, no es la más recomendable ni la más transparente, ya que en su conformación intervienen diversos factores fiscalmente técnicos y otros no necesariamente “técnicos”. Entre la gama de estos factores se podría mencionar los siguientes:

- Falta de planificación e improvisación, derivado principalmente por circunstancias políticas, escasez de recurso humano calificado tomador de decisiones de orden presupuestario y fiscal.

- Prevalencia de intereses y compromisos políticos de los gobiernos de turno.
- Necesidad de disponibilidad inmediata de recursos, ya que la fuente interna es más expedita y con menores requisitos en comparación con las fuentes externas.
- Injerencia de grupos de interés económico (élites) del sector financiero y bancario nacional, ya que la gran mayoría de la misma es contratada con muy pocas entidades bancarias. Según fuentes especializadas, el Banco Industrial (BI) y G&T Continental, acaparan casi la mitad de la deuda interna del país. Según Asier y Rodríguez Pellecer, “Si BI y G&T son los bancos que menos ISR pagan es, en parte, porque son los que más bonos compran, los que más dinero prestan al Estado. Los intereses que generan estos títulos están exentos de tributación. BI declaró el año pasado tener bonos por valor de Q 9.2 millardos, una cifra muy similar a la que posee G&T. Juntas, **ambas entidades, tenían en sus manos el año pasado casi la mitad de la deuda interna del Estado de Guatemala.**”¹³
- Las razones del acaparamiento de la deuda interna por las entidades bancarias nacionales, se identifican principalmente por las altas tasas de interés de dicha deuda (en comparación con la deuda externa) y los privilegios tributarios (exenciones y deducciones) que se otorgan a los tenedores de la misma. Otros aspectos de atracción para los banqueros locales, lo constituyen la alta confiabilidad de reembolso y las facilidades de y puntualidad de su pago.

¹³ Asier Andrés y Martín Rodríguez Pellecer, *Deuda pública y el BI, el mayor comprador y que paga menos impuestos*. Nómada 23/11/2017. <https://nomada.gt/pais/la-deuda-publica-y-el-bi-el-mayor-comprador-y-que-paga-menos-impuestos/>

Al respecto, Asier y Rodríguez Pellecer también comentan: “la principal fuente de beneficios fiscales de los bancos son los bonos de deuda del Estado.” “En Guatemala, en cambio, los bancos, en gran parte, se dedican a prestar dinero al Estado y ganan dinero libre de impuestos gracias a ello. [...] “El año pasado, cuatro de cada diez quetzales que ganó BI tuvieron su origen en la deuda que paga el Estado de Guatemala.” [...] “A los bancos les gustan los títulos de deuda porque son confiables y su manejo requiere pocos gastos administrativos (y trámites).”¹⁴

Si bien Guatemala se distingue por tener una de las deudas más bajas de la región centroamericana, la conformación de su deuda es perjudicial para las finanzas públicas y para la población en general, ya que la mayor parte de la deuda pública se integra con deuda interna cara, que beneficia solo a un determinado sector. Financiarse con deuda externa resultaría más beneficioso para el Estado, ya que los préstamos de entidades internacionales de crédito son más baratos y, además, normalmente conceden períodos de gracia (sin pago de intereses). Las tasas de interés de estos acreedores oscila entre el 3,5% y el 4,1%, y los períodos de gracia son entre cinco y siete años.¹⁵ Contraria y perjudicialmente, la deuda interna se coloca a tasas de interés entre el 5% y el 10%.¹⁶

Al final, esto enriquece aún más a sus accionistas y propietarios de dichas empresas financieras, riqueza proveniente del erario nacional. Lo que también se constituye como parte de los “nuevos” procedimientos financieros de acumulación de capital por parte de la burguesía local.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

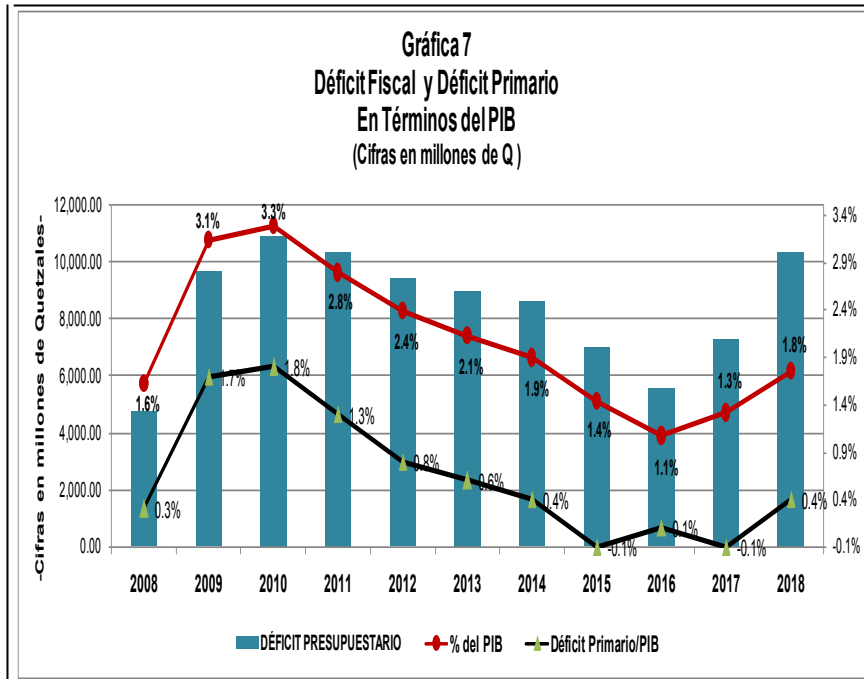
3.3 El déficit fiscal

Los niveles y estabilidad del déficit fiscal es otra de las fortalezas que presumen las autoridades económicas del país, principalmente las encargadas de la política fiscal. No obstante, las restricciones en los ingresos tributarios, desde el año 2011 el déficit fiscal en términos del PIB ha venido descendiendo paulatinamente hasta el año 2016. Es en el año 2017 cuando reinicia su ascenso, hasta situarse en el 2018 en un valor de 1.78%, estimándose que para el 2019 ascienda a 2.4%.

Tomando como referencia el promedio de los últimos veinticinco años, para este indicador, podría considerarse como razonable un valor no superior al 2.0% en razón del PIB (esta razonabilidad es compartida con los criterios de entidades financieras internacionales), tramo que se ha mantenido (no superado) durante los últimos cinco años (2014 - 2018). Además, según nuestros cálculos, desde el año 1995 (veinticinco años), el promedio del déficit fiscal respecto al PIB ha sido de 2.1%, con un déficit primario promedio de 0.5% también con relación al PIB, lo cual refleja, en términos generales, una buena administración del déficit fiscal, derivado más que todo de la rigidez presupuestaria por el lado de los ingresos.

Consecuente con la “prudencia fiscal” arriba señalada, el déficit primario (resultado primario o balance primario) se ha comportado con la misma tendencia que el déficit fiscal (pero con diferentes valores), alcanzando en el año 2018 un valor de 0.4% y estimándose para el 2019 en 0.9% respecto al PIB.

El comportamiento de los déficits señalados, durante el período 2008 – 2018, se muestra en la gráfica 7 siguiente (para una mejor apreciación, las curvas del déficit fiscal y del déficit primario con relación al PIB, se muestran en el cuadrante de signos positivos, por lo que, para este caso, los valores porcentuales deben interpretarse así: + déficit /- superávit).



Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banco de Guatemala.

A inicios de la segunda década de presente siglo, el BID realizó un análisis de sensibilidad de la deuda (enfoque estándar), bajo supuestos de un escenario

base¹⁷, con el propósito de reflejar que condiciones económicas y fiscales serían necesarias para mantener constante el nivel de la deuda en 24.2% del PIB, llegando a la conclusión que, según su tabla de sensibilidad elaborada, “se requiere un leve superávit primario de 0.3% del PIB. Este resultado implica un ajuste fiscal del 2.1% del PIB.”¹⁸

“El caso extremo pesimista muestra que para una tasa de crecimiento del 1.9% y una tasa de interés real del 7.9%, se necesitaría un superávit primario del 1.4% del PIB a fin de estabilizar el nivel actual de deuda, lo que implicaría un ajuste del 3.2% del PIB.”¹⁹

Cuadro 1
Enfoque estándar: balance primario requerido para estabilizar el nivel de la deuda del gobierno central (como porcentaje del PIB)

		tasa de crecimiento de largo plazo del PIB				
		1.9%	2.9%	3.5%	3.9%	4.9%
Tasa de interés real promedio	1.9%	0.00%	-0.24%	-0.38%	-0.47%	-0.69%
	2.9%	0.23%	0.00%	-0.14%	-0.24%	-0.46%
	3.9%	0.47%	0.23%	0.09%	0.00%	-0.23%
	4.9%	0.71%	0.47%	0.32%	0.23%	0.00%
	5.9%	0.95%	0.70%	0.56%	0.46%	0.23%
	6.9%	1.18%	0.94%	0.79%	0.70%	0.46%
	7.9%	1.42%	1.17%	1.03%	0.93%	0.69%

Fuente: CID (BID)

17 El escenario base incluye, entre otros: déficit primario, 1.8%; tasa de crecimiento del PIB, 2.5%; tasa de interés real promedio, 4.9% y, tasa de inflación interna, 4% (valores correspondientes al 2010).

18 Banco Interamericano de Desarrollo. *El rumbo de la deuda en Guatemala: Hacia un cambio en la política fiscal*. 2012 pp. 23-24.

19 Ibid.

Las condiciones actuales para Guatemala (escenario base actualizado) son las siguientes: tasa de crecimiento del PIB, 3.4% (esperado 2019), deuda pública/PIB, 24.8% (2018); las tasas de interés reales (a nuestro criterio) se encuentran en un rango de 4.9% a 7.9% (por el peso de la deuda interna) y, el déficit primario se encuentra en 0.9% (esperado 2019). En estas circunstancias, el país requeriría de superávits primarios en un rango de 0.32%, 0.56%, 0.79% y 1.03%, lo cual requeriría de mucho esfuerzo fiscal (en el corto y mediano plazo) tomando en cuenta el balance primario del presente año, así como el historial de dicho balance mostrado en la gráfica 7. Los ajustes fiscales requeridos serían del orden del 2.1% del PIB o mayores (razonamiento colegido de los análisis del BID, al respecto).

Deben tomarse en cuenta las realidades fiscales actuales y ancestrales del país, donde predomina la escasez en los ingresos, rigideces presupuestarias, alta demanda del gasto del gobierno en sectores de salud, educación, infraestructura y seguridad, inestabilidad política, fuerte tendencia al endeudamiento como fuente de financiamiento (con inclinación al de origen interno), ralentización del crecimiento económico, inversión deprimida, altos niveles de inseguridad, alta vulnerabilidad a factores externos, entre otros; lo que conforma un ambiente de desconfianza en el mantenimiento de la sostenibilidad y buen manejo del déficit fiscal, en el mediano y largo plazo.

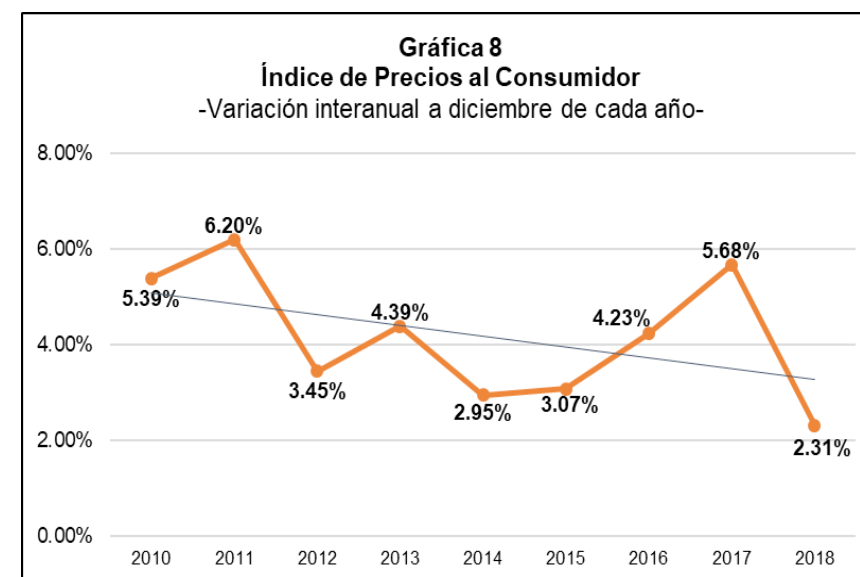
3.4 Inflación y tipo de cambio

3.4.1 La inflación

Las políticas macroeconómicas a cargo del Banguat (monetarias, cambiarias y crediticias), parecen estar

enfocadas en un solo tema central que es la inflación, relegando a un segundo término las relacionadas con los temas cambiarios y crediticios que, por su naturaleza y las condiciones económicas prevaletientes del país, se tornan más manejables y menos complicadas.

Generalmente, el análisis sobre la situación de la inflación se realiza sobre el Índice de Precios al Consumidor (IPC), tomando como referencia la variación interanual de este índice. Con este procedimiento podría afirmarse que en los últimos nueve años (2010 – 2018), la inflación se ha mantenido a niveles relativamente bajos dentro de un rango que va de 2.31% a 6.20%, con ligera tendencia a la baja, alcanzando su nivel más bajo en el año 2018, como se aprecia en la gráfica 8.



Fuente: Banco de Guatemala e Instituto Nacional de Estadística.

Durante el período observado, el año con el segundo IPC más alto (5.68%, 2017), coincide con el cambio del sistema de cálculo de la inflación realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el mismo año. Por tal razón, y no por otra, como por arte de magia, el IPC del año 2018 baja drásticamente a 2.31%, observando un decrecimiento del 59.33%, situándose a un nivel equivalente a casi la mitad del valor del año anterior.²⁰

Tomando en cuenta que para el año 2019 se estima una inflación en el rango del 3% al 5%²¹, los relativos bajos niveles de inflación de los últimos años (con la influencia de la nueva metodología de cálculo del IPC), son idóneos para conformar un escenario exitoso favorable para las autoridades, conformado con un buen manejo y control de la inflación, disminución en el alza del costo de vida y justificación de los niveles de salarios mínimos (sin los necesarios ajustes por incremento de precios), y hasta reducción de la pobreza en el país, entre otras zalamerías para las autoridades monetarias y gubernamentales. Con todo esto, a la vez, el ritmo inflacionario se situaría dentro del margen de la meta de inflación establecida por las autoridades monetarias del país.

3.4.1.1 Lo que no se dice de la inflación

La medición del incremento general de los precios en la economía suele hacerse comparando cuánto varía interanualmente el IPC (una fecha de un año con respecto a la fecha del año anterior); el otro indicador utilizado es la

²⁰ Según las autoridades del INE, el cambio en el sistema de cálculo de la inflación se debió fundamentalmente al cambio en la conformación de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Canasta Vital (CV), y actualización del sistema de precios de referencia.

²¹ Informe del Presidente del Banco de Guatemala ante el Honorable Congreso de la República. enero 2019. p.31.

variación acumulada del IPC (anualmente mide la variación acumulada mensual partiendo del mes de enero de cada año). Con este procedimiento, estos dos indicadores inflacionarios de muy corto plazo o anuarios, se obtienen resultados y enfoques inflacionarios distantes a la realidad de más largo plazo.

Paradójica y realmente, los precios de los bienes y servicios no cambian solo dentro de un año y al siguiente retornan a la normalidad o a valores sin inflación. La normalidad del sistema de mercado capitalista es que, una vez los precios suben, los mismos se mantendrán así en un plazo determinado, agregándole en años posteriores otros ajustes por inflación (indexación)²² Entonces, los precios que paga el consumidor, son precios que acumulan varios períodos de inflación y no solo la de un año (o un período menor).

Así las cosas, la verdadera inflación que afecta a los precios es una *inflación interanual acumulada* no solo de un año determinado, sino acumulada con de períodos anteriores (y posteriores, según el caso), lo cual se refleja en los constantes aumentos de los costos y precios, en nuestro país y en el resto del mundo.

Tomando como referencia las variaciones del IPC reportadas anualmente por el INE, la tendencia de la *variación interanual acumulada* durante el período 2010 – 2018, se presenta en la gráfica 9.

²² Es más, el incremento de los precios por inflación va siempre acompañado de un margen preventivo de protección por el aumento de otros costos adicionales relacionados y de los precios en general.



Fuente: Banco de Guatemala e Instituto Nacional de Estadística.

Se observa en la gráfica anterior el constante aumento inflacionario a través del tiempo (últimos once años), obteniendo para el año 2018 una variación interanual acumulada del IPC igual a 37.67%. De forma más sencilla, esta variación sumada al 100% base del IPC, es igual al índice general de precios observada al mes de diciembre de 2018, que fue de 137.13. O sea, esta igualdad comprueba que la verdadera inflación es la que se acumula a través de los años, tomando como referencia un año base (para el caso de Guatemala es el año 2010).

El flagelo inmediato y más drástico de esta inflación acumulada es la reducción constante del poder adquisitivo del dinero y el deterioro permanente de los salarios de la clase asalariada.

3.4.2 El tipo de cambio

El tipo de cambio es una variable que funciona, por ley²³, conforme las reglas del libre mercado²⁴, por lo que las autoridades monetarias no intervienen en la determinación de ninguna de sus dos variantes de compra y de venta. Sin embargo, esa “libertad de mercado” no es tan plena ya que, de hecho, existen diversas formas de intervención contenidas y propiciadas tanto en la Ley de Libre Negociación de Divisas, como en las mismas funciones propias del banco central.

A nuestro juicio, la intervención en la determinación del tipo de cambio por las autoridades monetarias se realiza a través de diferentes mecanismos como la participación (determinante) en la compra-venta de dólares en el Mercado Institucional de Divisas (MID), y en el control de las Reservas Monetarias Internacionales (RMI) por parte del Banguat (al respecto de la relación de las RMI con el mantenimiento de la “apreciación” observada desde hace largo tiempo en el tipo de cambio, nos referiremos con más detalle en el siguiente subtema).

El tipo de cambio es un variable cuyo nivel y comportamiento tiene mucha influencia en el resto de las actividades económicas del país, así como en las actividades y formación de riqueza de ciertos sectores económicos, con especial particularidad en los sectores exportador e importador. Esta última relación lo hace tener bastante susceptibilidad política, por lo que el espacio de poder político se constituye en campo fértil donde se llevan a cabo las acciones de los

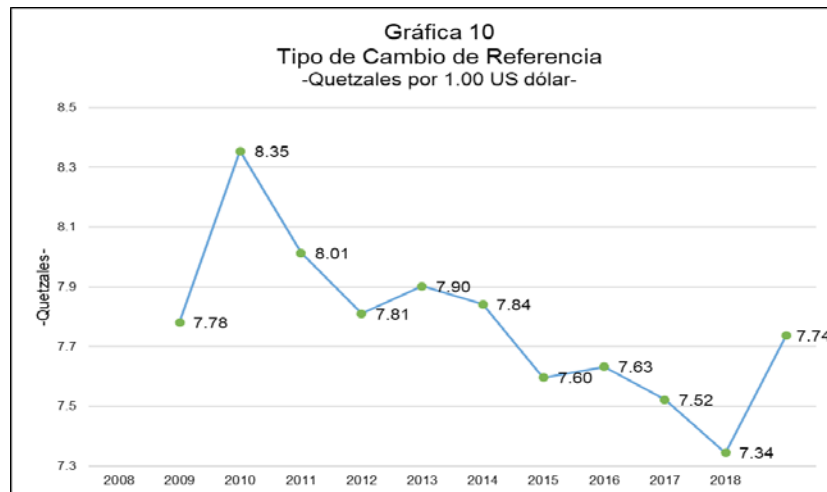
²³ Ley de Libre Negociación de Divisas, Decreto Número 84-2000.

²⁴ Al respecto, el artículo 1 de la Ley de Libre Negociación de Divisas indica: “Sistema cambiario. Es libre la disposición, tenencia, contratación, remesa, transferencia, compra, venta, cobro y pago de y con divisas y serán por cuenta de cada persona individual o jurídica, nacional o extranjera las utilidades, las pérdidas y los riesgos que se deriven de las operaciones que de esa naturaleza realice.”

grupos de interés e influencia, cuyos fines son llevar al tipo de cambio a ciertos niveles o tendencias de comportamiento.²⁵

Oficialmente, desde el año 2011 al año 2018, el tipo de cambio no supera los Q 8.00 por 1.00 US\$, observando una tendencia descendente (apreciación) desde el año 2009, tal como se aprecia en la gráfica 10. En el año 2018 el tipo de cambio se recuperó de la brusca caída sufrida en el año anterior, estimando que para el año actual vuelva a la normalidad de los niveles observados desde el año 2011, sin superar los ocho quetzales por 1 US\$.

El tipo de cambio mostrado en la gráfica 10, es el Tipo de Cambio de Referencia calculado y publicado por el Banguat (promedio ponderado de los tipos de cambio promedio ponderados de compra y venta reportados por las instituciones que conforman el MID).



Fuente: Elaboración propia con cifras del Banco de Guatemala.

25 Cabe mencionar que la mayor parte de los miembros de la Junta Monetaria son representantes de los sectores del poder económico del país. A la vez, su presidente es elegido y nombrado por el Presidente de la República.

Es evidente también su influencia y relación con el ritmo inflacionario, aunque en este caso particular, esta relación es de dos vías ya que la inflación ejerce también influencia en el comportamiento del tipo de cambio. Mantener un tipo de cambio estable (o dentro de un rango determinado), contribuye en buena medida a lograr similar resultado con la inflación, *caeteris paribus*.

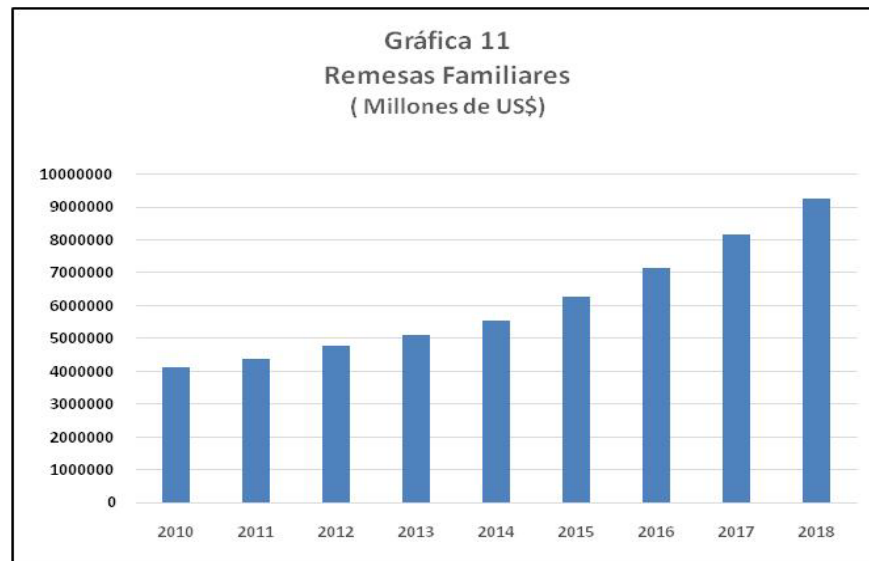
3.5 Las Remesas y la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos

3.5.1 Las Remesas Familiares

Desde que se tiene registro oficial del ingreso de remesas familiares (1994), hasta el año 2001 el monto de las mismas apenas se acercaba a los 600 mil US dólares. Es en el año 2002 cuando supera por creces la barrera del millón, alcanzando la cifra de US\$ 1,579.4 millones, iniciando a partir de entonces (con excepción del año 2009, derivado de la crisis económica mundial), una carrera alcista constante hasta situarse en el año 2018 en los US\$ 9,287.8 millones, con una tasa acumulativa de crecimiento de 7.0%.

Las autoridades monetarias estiman que para el año 2019 un crecimiento del 8% (respecto al año 2018), esperando un ingreso de US\$ 10,086.1 millones.

La dinámica del ingreso de las remesas familiares en los últimos nueve años se presenta en la gráfica 11.



Fuente: Elaboración propia con cifras del Banco de Guatemala.

Las remesas familiares son de gran importancia para la economía del país y, particularmente, para las personas y familias receptoras. Sin embargo, las mismas implican grandes sacrificios y riesgos de diversa índole para las personas migrantes que las generan, y su influencia e importancia es tan grande para el país, lo cual se manifiesta en dos grandes vertientes: por un lado, la gran mayoría, sino todas, de las personas receptoras, de no recibirlas, estarían engrosando los cinturones de pobreza y miseria del país; y, por otro, la economía misma sería diferente y con resultados macroeconómicos y sociales no tan halagüeños como los presentados al menos hasta la última década y los esperados en el mediano plazo.

De hecho, el dinamismo, crecimiento y los montos de las remesas familiares observado en las últimas décadas,

no obedece a ninguna planificación, situación competitiva favorable o resultado de políticas macroeconómicas congruentes y sólidas y conscientes de la realidad social del país, sino son resultado de todo lo contrario a lo expresado y de la crisis social estructural que se manifiesta en el país (manifestada principalmente en la crisis económica y falta de empleo). Sin embargo, sus resultados han contribuido a dar la “solidez y estabilidad” que tanto se presume en las políticas macroeconómicas nacionales.

Tres efectos positivos inmediatos y directos se pueden resaltar sobre el comportamiento y niveles de las remesas familiares: el fortalecimiento de la demanda agregada interna derivado del fortalecimiento del consumo de las familias receptoras (lo que, por el lado del consumo privado, es parte del PIB y fortalece su crecimiento); el efecto en el saldo positivo de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos (especialmente en los dos últimos años); el fortalecimiento de las Reservas Monetarias Internacionales; y, como consecuencia de los dos efectos anteriores, la solidez y estabilidad del tipo de cambio.

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), las remesas benefician a 6.6 millones de guatemaltecos y su destino es básicamente para el consumo familiar. Las mismas equivalen al 11% del PIB, y el crecimiento económico esperado para el año 2019 tendrá fuerte influencia por un mayor consumo interno como efecto del incremento esperado en las remesas familiares.

Por el lado de los indicadores del Sector Externo, de no ser por los niveles de remesas familiares acumuladas y alcanzadas anualmente, la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos retornaría a valores negativos observados hasta el año 2015.

Los altos niveles acumulados de las remesas familiares, el fortalecimiento de las RMI y el saldo positivo de Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos (en última instancia los dos últimos son resultado del primero), conforman un todo que fortalecen y mantienen la apreciación observada en el tipo de cambio. Consecuentemente, y con sobradas razones, puede afirmarse que la apreciación del tipo de cambio, prácticamente es una apreciación “inducida artificialmente”, ya que se debe al comportamiento y magnitudes que vienen alcanzando las remesas familiares, y no por razones de contar con una sólida y real estabilidad económica, ni adecuados manejos de la economía del país a través de las políticas macroeconómicas.

los valores positivos de las remesas familiares, lo cual tiene también efectos en la estabilidad y apreciación del tipo de cambio, entre otros.

Consecuentemente, los resultados positivos de la cuenta corriente se tornan en un aliciente que mejora la posición internacional de la economía del país y mejor presencia del sector externo.

Los saldos e integración de la cuenta corriente de la balanza de pagos desde el 2008 hasta el año 2018, se presenta a continuación.

3.5.2 Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos

La balanza de pagos es uno de los indicadores macroeconómicos donde más se refleja el efecto positivo de los ingresos de remesas familiares²⁶. Tomando como referencia el período 2008 - 2018, hasta el año 2015 el saldo de la cuenta corriente fue deficitario (con excepción del año 2009; donde también se hizo evidente el efecto de las remesas familiares); sin embargo, por el dinamismo y niveles de las remesas, a partir del año 2016 se obtienen resultados superavitarios en la cuenta corriente, incluso con valores superiores a los mil millones de US dólares (2016 y 2017).

En esencia, la tradicional fuerte posición deficitaria de la balanza comercial (más valor de las importaciones y menos valor de las exportaciones, de bienes o mercancías) y del resto de los principales componentes de la cuenta corriente (servicios e ingreso primario), ha sido contrarrestado con

Cuadro 2
BALANZA DE PAGOS DE GUATEMALA (PRESENTACIÓN MBPG)
AÑOS 2008 - 2018
Millones de US Dólares

	2008	2009	2010	2011	2012	2013 p/	2014 p/	2015 p/	2016 p/	2017 p/	2018 p/
CUENTA CORRIENTE	-1,413.9	272.8	-563.3	-1,598.7	-1,309.6	-1,351.1	-1,229.7	-96.4	1,023.4	1,188.7	638.3
BIENES	-5,574.8	-3,348.2	-4,270.9	-4,963.4	-5,735.0	-6,176.1	-6,064.1	-5,556.8	-5,185.9	-6,010.0	-7,286.7
SERVICIOS	75.2	-42.6	-139.8	-277.9	-104.2	-223.7	-203.2	-339.5	-242.0	-412.9	-675.1
INGRESO PRIMARIO	-840.3	-962.1	-1,098.3	-1,491.2	-1,115.3	-1,064.1	-1,407.5	-1,398.6	-1,507.4	-1,363.3	-1,310.7
INGRESO SECUNDARIO (neto)	4,926.0	4,625.7	4,945.7	5,133.8	5,644.9	6,112.8	6,445.1	7,198.5	7,958.7	8,974.9	9,910.8
Transferencias Personales entre hogares residentes y no residentes (Remesas Netas)	4,403.3	3,951.3	4,147.0	4,396.0	4,915.6	5,246.0	5,699.1	6,461.1	7,354.1	8,338.4	9,367.5

p/ Cifras preliminares

Fuente: Banco de Guatemala

²⁶ En la balanza de pagos, cuenta corriente, las remesas familiares forman parte del rubro Ingreso Secundario (neto), identificado como Transferencias Personales entre hogares residentes y no residentes (Remesas Netas).

3.6 Otras variables e indicadores macroeconómicos

Existen otras variables de orden monetario y fiscal que, a juicio de las autoridades económicas, reflejan buen comportamiento; tal es el caso, por ejemplo, de las tasas de interés (bancario y tasa líder), los niveles de las Reservas monetarias internacionales, incremento en el gasto público, recuperación del crédito bancario al sector privado, adecuado manejo y niveles del medio circulante (M1) y los medios de pago (M2). Vale decir que estas apreciaciones son válidas especialmente para el año 2018 y para las perspectivas del año 2019.

Además del buen comportamiento de las variables anteriores, según las mismas autoridades monetarias, las políticas monetaria y fiscal han contribuido a mantener los principales precios macroeconómicos estables (inflación, tipo de cambio nominal y tasas de interés).²⁷

²⁷ Recinos, Sergio (Presidente Junta Monetaria). Desempeño Económico Reciente y Perspectivas. 17/01/19.

Referencias Bibliográficas y e-gráficas

Asier Andrés y Martín Rodríguez Pellecer, *Deuda pública y el BI, el mayor comprador y que paga menos impuestos*. Nómada 23/11/2017.

Banco de Guatemala. Estadísticas Macroeconómicas.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*.

Banco Interamericano de Desarrollo. *El rumbo de la deuda en Guatemala: Hacia un cambio en la política fiscal*. 2012.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2018*. Cepal, 2018.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Organización de las Naciones Unidas. *Políticas macroeconómicas y de crecimiento* (Guías de orientación de políticas públicas). Año 2007.

Informe del Presidente del Banco de Guatemala ante el Honorable Congreso de la República. enero 2019.

Instituto Nacional de Estadística (INE). Informes Estadísticos varios.

Julio Franco Corzo. Iexe Universidad. Tomado de <https://www.iexe.edu.mx/>

Ley de Libre Negociación de Divisas, Decreto Número 84-2000.

Ministerio de Finanzas Públicas, *Presupuesto Multianual 2019 - 2023*.

Ministerio de Finanzas Públicas. Presupuestos de Ingresos y Egresos del Estado. Varios ejercicios fiscales.

Porrúa, Miguel Ángel, *La Hechura de las Políticas Públicas*, 2ª ed. México.

Recinos, Sergio (Presidente Junta Monetaria). Desempeño Económico Reciente y Perspectivas. 17/01/19.

Urbina Membreño, Juan José y Medina Bermejo, Abelardo, *La sostenibilidad de la deuda pública de los países de Centroamérica*. ICEFI. Agosto 2016.

Crisis Económica en el Triángulo Norte de Centroamérica y Migración Internacional

*MSc. Andrely Maelí Cisneros Flores**

Introducción

La migración internacional es un fenómeno histórico mundial, dándose de forma temporal o permanente, y de países subdesarrollados hacia otros más desarrollados. Tanto la pobreza como la violencia e inseguridad, además de condiciones climáticas adversas, obliga a muchas personas a migrar hacia la búsqueda de oportunidades para mejorar sus condiciones de vida.

Al definir la migración como el desplazamiento de personas con expectativas de mejorar las condiciones de vida, se hace necesario resaltar que es un tema sumamente importante y a la vez, bastante complejo por la dificultad para cuantificar los flujos migratorios, además, por sus múltiples factores que inciden para que el fenómeno se dé.

Con el fin de determinar cuál es la causa fundamental de la migración internacional de países pobres hacia países desarrollados, en este caso los del Triángulo Norte de Centroamérica hacia los Estados Unidos de América, el presente documento aborda un **análisis de la crisis económica** y su relación directa con la migración internacional extraregional y de forma irregular, es decir, el desplazamiento

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-, Universidad de San Carlos de Guatemala.

de personas hacia otros países sin la documentación requerida, enfatizando en las condiciones actuales de Guatemala, siendo el país geográficamente estratégico para la movilización de centroamericanos hacia los países del Norte.

El primer apartado describe las crisis económicas y cómo estas afectan el entorno social, impulsando así el fenómeno migratorio hacia otros países. Posteriormente se describe el problema que la migración internacional irregular representa en los países de origen, tránsito y destino; luego de esto, se presentan las características económicas y sociodemográficas de las personas migrantes, retornadas hacia su lugar de origen; por último, se presentan las causas y efectos de la migración señalada.

I. Crisis económica

1.1 Economía mundial

Previo a describir la crisis económica en el Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA), es decir, Guatemala, El Salvador y Honduras, es necesario presentar el panorama general de la economía mundial, tomando en cuenta la crisis financiera del 2007-2008, misma que según la Organización de Naciones Unidas (ONU), se considera como la más severa desde 1930 y a la vez, con efectos que pueden ser aún mayores, considerando el grado de globalización actual, lo que significa mayor capacidad de difusión de la crisis entre economías mucho más interconectadas por el mercado financiero globalizado.

Es en el 2007 que dicha crisis económica comienza en los Estados Unidos, siendo el país con la economía más grande del mundo, esta crisis se traslada al resto de las

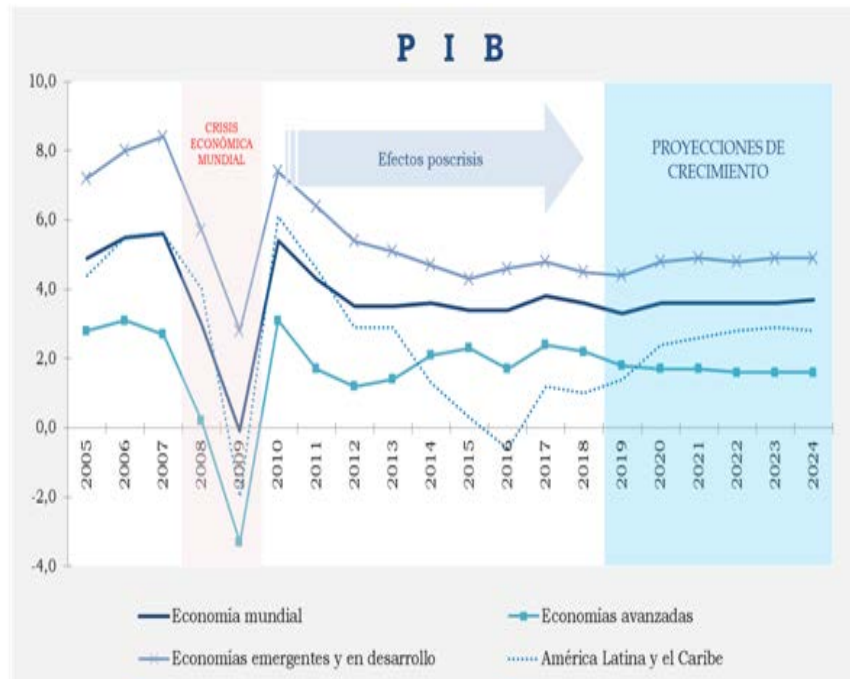
economías, afectando con mayor profundidad a las más desarrolladas, llegando a una contracción en 2008-2009, ya que las tasas de crecimiento económico fueron negativas en la mayoría de países. Sin embargo, en el 2010, el panorama cambió con una evidente recuperación del Producto Interno Bruto (PIB) mundial (3.6 %) (Gráfica 1).

Posterior al enorme salto en el crecimiento del PIB en el 2010, el optimismo económico no fue persistente, ya que hubo una desaceleración poscrisis a partir del 2011 y que persistió hasta el 2015.¹

Por otro lado, hubo una leve recuperación económica mundial observada en 2016 y 2017, que según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), después de crecer solo un 2,4% en 2016, la economía mundial mostró mayor dinamismo en 2017 con 2,9%. La mejora en el crecimiento fue casi generalizada y benefició tanto a las economías desarrolladas como a las emergentes, que mostraron una aceleración en el ritmo de crecimiento durante el 2018, sin embargo, no se han alcanzado los niveles de crecimiento previos a la crisis 2007-2008. (CEPAL 2017).

¹ De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (2012), este comportamiento en la economía, se asocia a la recesión de la Zona del Euro y al debilitamiento de la demanda interna en los países de economías de mercados emergentes y en desarrollo, factores que tuvieron efectos en los años subsiguientes.

Gráfica 1. Producto Interno Bruto Real, Economía mundial. Período 2005-2024 (Variación porcentual interanual)



Fuente: Elaboración propia, con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Finalmente, en 2018 y 2019 se proyectaba un crecimiento de la economía mundial de 3.9%, no obstante, el crecimiento económico fue moderado, tanto en las economías avanzadas como en las emergentes y en desarrollo.² Según el FMI, hubo un significativo debilitamiento de la expansión mundial, sobre todo en el segundo semestre, se pronostica que esa debilidad persista en el primer semestre de 2019, por lo tanto en Perspectivas de la economía mundial (informe

² Según el FMI este crecimiento se debe al sólido crecimiento de la economía estadounidense, apoyado por un impulso fiscal, contrasta con el nivel alcanzado por la Zona del Euro y el Reino Unido,

WEO, por sus siglas en inglés) se proyecta una contracción del crecimiento en 2019 para 70% de la economía mundial. El crecimiento mundial, que rozó un máximo de 4% en 2017, disminuyó a 3,6% en 2018 y continuaría esa trayectoria para ubicarse en 3,3% en 2019. (FMI, 2019).

En cuanto a las economías en América Latina, el PIB se redujo en 2.3% en el 2008, posteriormente hubo un crecimiento bastante positivo en el 2009 y 2010, alcanzando el 4.1% y 6%, respectivamente (Gráfica 1).

Por último, para el 2018 y 2019, según la CEPAL, los países de América Latina y el Caribe, enfrentan un escenario económico mundial complejo, en el cual se espera una reducción de la dinámica del crecimiento, acompañada por un aumento en la volatilidad de los mercados financieros internacionales. A esto se suma el debilitamiento estructural del comercio internacional, agravado por las tensiones comerciales entre los Estados Unidos y China. (CEPAL 2018).

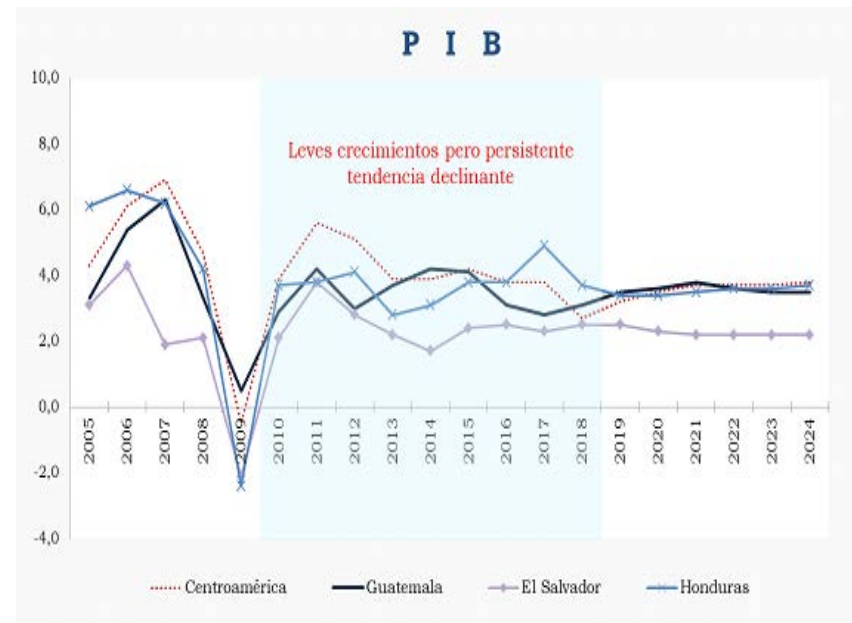
1.2 Economías del Triángulo Norte de Centroamérica

Una vez descrito el comportamiento de la economía mundial y de América Latina en su conjunto, se especifica el efecto poscrisis en los países del TNCA. Tomando en cuenta que estos países centroamericanos tienen economías pequeñas y abiertas, por lo que se ven afectados directamente con dicha crisis financiera expuesta anteriormente.

Considerando que históricamente Estados Unidos ha sido el principal socio comercial para los tres países del TN, estos han dependido directamente de la economía del país del Norte, viéndose afectadas las exportaciones, la inversión extranjera directa y las remesas, además del turismo.

Como se puede observar en la gráfica 2, hubo una desaceleración de la economía en Centroamérica, mismo comportamiento que en la economía mundial. Desde la crisis financiera 2007-2008, la economía centroamericana y específicamente la del Triángulo Norte, no ha vuelto a tener el mismo nivel de crecimiento, este ha sido lento y débil, proyectándose a un estancamiento hasta el 2024 según el FMI.

Gráfica 2. Triángulo Norte de Centroamérica: Producto Interno Bruto Real. Período 2005-2024 (Variación porcentual interanual)



Fuente: Elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

1.3 Entorno social

Por lo descrito en el apartado anterior y al observar el comportamiento del PIB durante precrisis y poscrisis, además de las proyecciones de crecimiento, las economías del TNCA no están mejorando ni mejorarán, mantendrán un mismo ritmo de crecimiento, mostrando además señales de debilitamiento.

Aunque las economías de los países de América Latina no fueron tan afectadas en términos generales, en términos específicos se vieron afectadas variables como el nivel de pobreza que se estancó, en Guatemala por ejemplo, se incrementó el nivel de pobreza general y aún más la pobreza extrema según la ENCOVI 2014. Es decir, la crisis económica agudizó las disparidades existentes en materia de desarrollo económico y social entre países (diferencias en materia de crecimiento económico, niveles de pobreza e indigencia, gasto público social, cobertura de salud, educación, entre otros), situación que profundiza las brechas de la desigualdad y exclusión social.³

a. Pobreza

En cuanto al nivel de pobreza en el TNCA, Honduras tiene la mayor proporción de personas en condición de pobreza general de la región centroamericana con 62.9% (Proyecciones del INE 2018), a este le sigue Guatemala con el 59.3%, según las proyecciones de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2014. Y por último está El Salvador con 34.4% de su población en condición de pobreza según proyecciones del INE 2018.

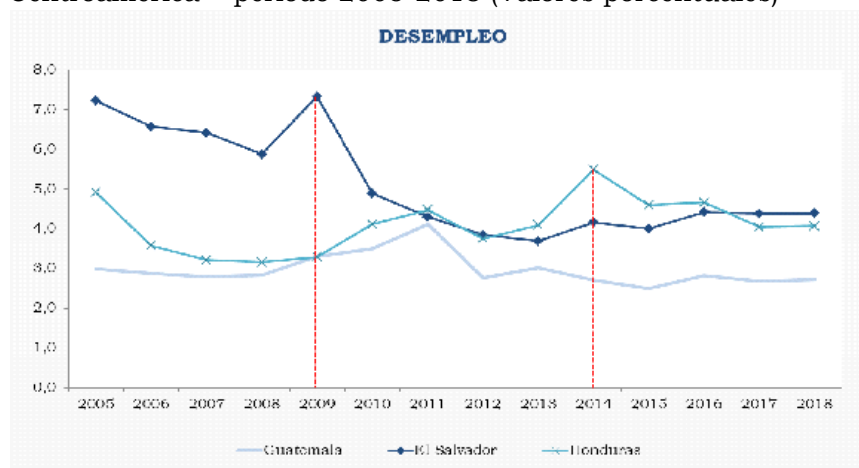
³ Según el Banco Mundial, América Latina posee varios de los países más desiguales del mundo, entre ellos México, Brasil, Panamá, Colombia, Costa Rica, Chile. Siendo Honduras el primero de la lista en Latinoamérica.

b. Desempleo

Desde el 2005 la tasa de desempleo abierto venía en descenso para los tres países del TN, sin embargo, el desempleo aumentó justo después de que la crisis financiera diera sus primeras manifestaciones en la economía mundial, es decir, en el 2009 el PIB mundial tuvo una caída abrupta, lo cual se trasladó al resto de las economías.

Esa caída en la economía mundial, se tradujo para Centroamérica en altos niveles de desempleo, siendo El Salvador el más afectado, mostrando un nivel de desempleo superior al 7.0% en el 2009, sin embargo, en 2011 Honduras elevó su nivel de desempleo a 4.6%, experimentando en el 2014 la tasa de desempleo más alta durante todo el período, por encima del 5.0%. La tendencia en el nivel de desempleo para Honduras es hacia el alza, contrario a El Salvador que es a la baja, mientras que para Guatemala se mantiene estacionario (Gráfica 3).

Gráfica 3. Tasa de desempleo abierto del Triángulo Norte de Centroamérica período 2005-2018 (Valores porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, con datos del Banco Mundial.

Guatemala por su parte, tuvo el mayor nivel de desempleo en el 2011 con una tasa por encima del 4.0%, parecida a la de Honduras, sin embargo, en el 2012 descendió casi dos puntos porcentuales, no obstante, se mantiene hasta el 2017 en 3.2%.

Aunque la tasa de desempleo de Guatemala es la más baja de los tres países del TN, en términos absolutos presenta el mayor número de personas desempleadas, esto considerando que es el país más poblado de la región centroamericana, además de presentar la mayor proporción de personas en edad de trabajar.

Es aquí donde es oportuno resaltar el fenómeno del bono demográfico, ya que de acuerdo a las proyecciones de población el bono demográfico para los tres países en mención ya comenzó o está por comenzar, en Guatemala por ejemplo, este fenómeno se dará aproximadamente en el período 2020-2066, alcanzando su cúspide en el 2043, es decir, casi cinco décadas para aprovechar la exuberante cantidad de población joven en edad de trabajar y potencialmente activa.⁴

Tanto para Guatemala como para El Salvador y Honduras, siendo países subdesarrollados donde la carencia manda, con bajos niveles de inversión en salud y educación, sin una política económica para el desarrollo, el bono demográfico en vez de ser una oportunidad de desarrollo y crecimiento económico, pasará a ser una pesadilla para el Estado, al no garantizar la participación efectiva de la población joven en edad de trabajar y potencialmente activa.

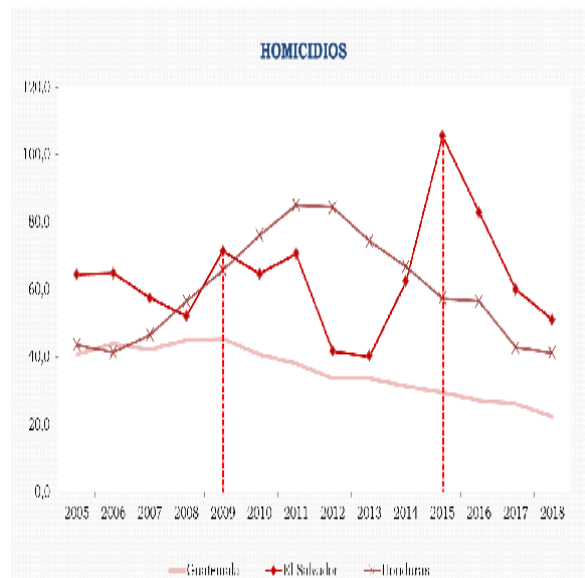
⁴ Los periodos aproximados que abarca el bono demográfico para Centroamérica se pueden observar en el documento: El bono demográfico en Guatemala: ¿Mito o realidad?, Revista Economía No. 220, abril- junio 2019, de IIES-USAC.

c. Homicidios

En cuanto al nivel de violencia medido por la tasa de homicidios, es Honduras que ha mantenido durante el período 2008-2014 la tasa más alta de la región, alcanzando en 2011 la tasa más alta del mundo con casi 90 asesinatos por cada 100,000 habitantes.

A partir del 2015 es El Salvador el que ocupa el primer lugar, llegando al nivel de violencia más alto del período en el 2015, con más de 100 asesinatos, reduciendo hasta llegar un poco por debajo de los 60 asesinatos por cada 100,000 habitantes en el 2018, manteniendo una tendencia al alza y siendo el primero en la lista (Gráfica 4).

Gráfica 4. Tasa de homicidios en el Triángulo Norte de Centroamérica. Período 2005-2018 (Tasa por cada 100,000 habitantes)



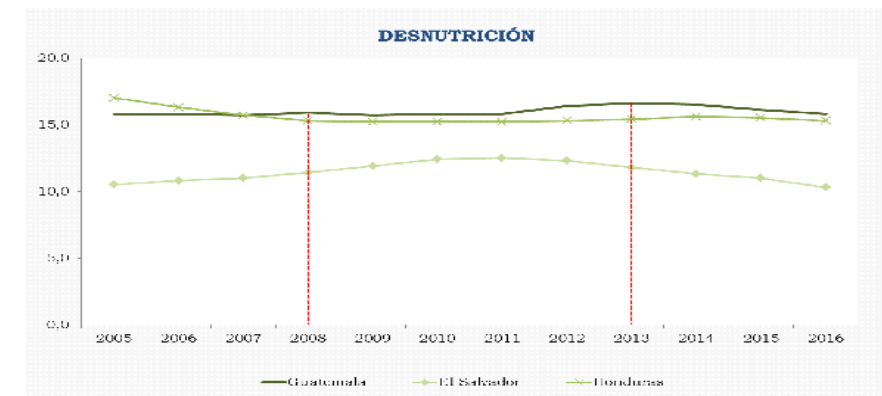
Fuente: Elaboración propia con datos del INE Guatemala, INE El Salvador y Observatorio de la violencia UNAH Honduras.

Por otro lado, Guatemala tiene la tasa de homicidios más baja del TNCA, es a partir del 2009 que dicho indicador empieza a descender, llegando a sus niveles más bajos en el 2018, una tasa por debajo de los 30 asesinatos por cada 100,000 habitantes. No obstante, aunque en menor grado, sigue estando al igual que Honduras y El Salvador, entre los países más violentos del mundo (Gráfica 4).

d. Desnutrición y subnutrición

En Guatemala, la desnutrición sigue siendo uno de los principales problemas el país, siendo en la región el primero de la lista, ya que posee el mayor porcentaje de niños menores de 5 años desnutridos, con más del 46% en 2015, además de tener la mayor proporción de población desnutrida (arriba del 15%) y subnutrida (casi el 3%) del Triángulo Norte de Centroamérica.

Gráfica 5. Población en condición de desnutrición, Triángulo Norte de Centroamérica. Período 2005-2016. (Términos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Gráfica 6. Población subnutrida en el Triángulo Norte de Centroamérica. Periodo 2003-2017. (Términos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

De acuerdo a un estudio exploratorio realizado por las Oficinas Regionales del Programa Mundial de Alimento (PMA) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se presenta evidencia sobre cómo la seguridad alimentaria y migración, unidos a la violencia se vinculan, ya que gran parte de la región sigue sufriendo los embates de canículas y sequías que duran hasta dos años consecutivos. En el TN, esta situación ha afectado negativamente a muchos de los segmentos más vulnerables de la sociedad, que dependen mayoritariamente de una sola cosecha al año, y cuyas oportunidades de empleo también se han reducido. (PMA, OIM, 2015).

En conclusión, los tres países cuentan con elevados niveles de desempleo encabezado por Honduras, también presentan altos niveles de violencia donde Honduras y El Salvador se pelean por el primer puesto, Guatemala por su parte, encabeza los niveles de desnutrición y subnutrición.

e. Gasto Público

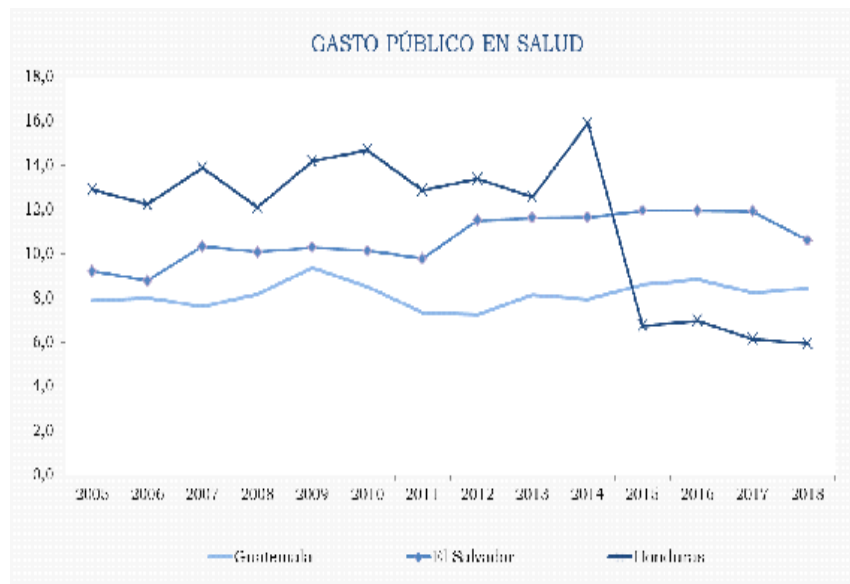
Aunque en términos del PIB, las economías del TNCA han crecido, dicho crecimiento ha sido lento y débil, ya que la capacidad de estos países de insertarse en la economía mundial aún no es suficiente, por lo tanto, el PIB no es un indicador que se traduce al desarrollo de cada país, ya que persiste la pobreza y la situación de la región no mejora.

Por lo anterior, es importante mencionar que las acciones tomadas en el Triángulo Norte de Centroamérica, orientadas al desarrollo, han sido insuficientes, ya que el gasto público en salud, educación, seguridad, entre otros, ha sido muy bajo.

Como ejemplo, en el 2018, Guatemala es el país que presenta menor gasto público como porcentaje del PIB (12.1%), El Salvador presenta un 13.2% y Honduras el que presenta mayor porcentaje con 26.5%.

En cuanto al gasto público en salud es Honduras el que presenta mayor porcentaje de gasto, seguido de El Salvador y Guatemala con porcentajes en relación al presupuesto nacional de 15%, 12% y 8% respectivamente (Gráfica 7).

Gráfica 7. Gasto público en salud, Triángulo Norte de Centroamérica. Período 2005-2018. (Porcentajes en relación al Presupuesto de la Nación)



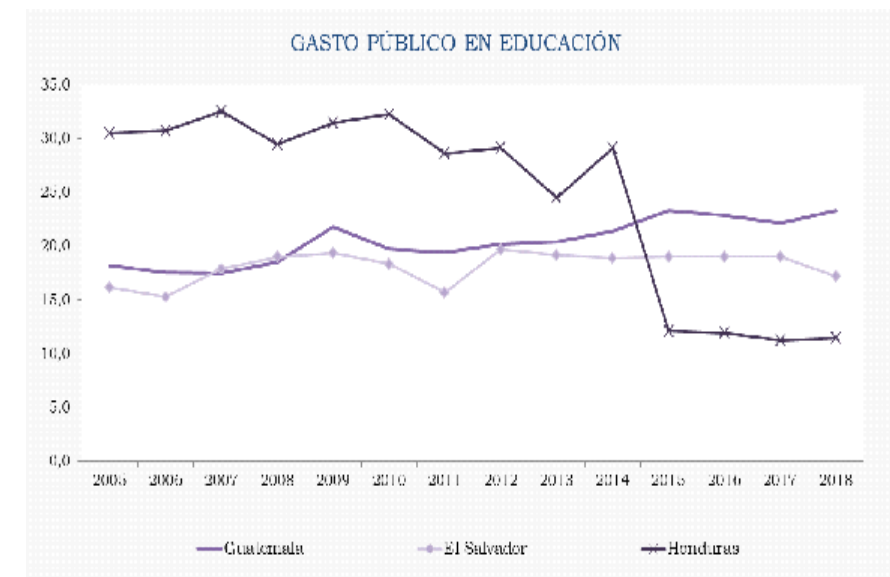
Fuente: Elaboración propia, con datos de los Ministerios de Finanzas de Guatemala, El Salvador y Honduras.

En el gasto público correspondiente a educación, es El Salvador el que menos gasta, aunque muy similar al gasto de Guatemala durante el período 2005-2013, sin embargo, a partir del 2014 Guatemala empieza a despegar, incrementando su gasto en educación, alcanzando casi el 25% (Gráfica 8).

Al referirnos a la seguridad, Guatemala es el que presenta mayor porcentaje de gasto público, contrario a Honduras con el gasto más bajo, esto se ve reflejado en las altas tasas de homicidios para dicho país, al igual que El Salvador.

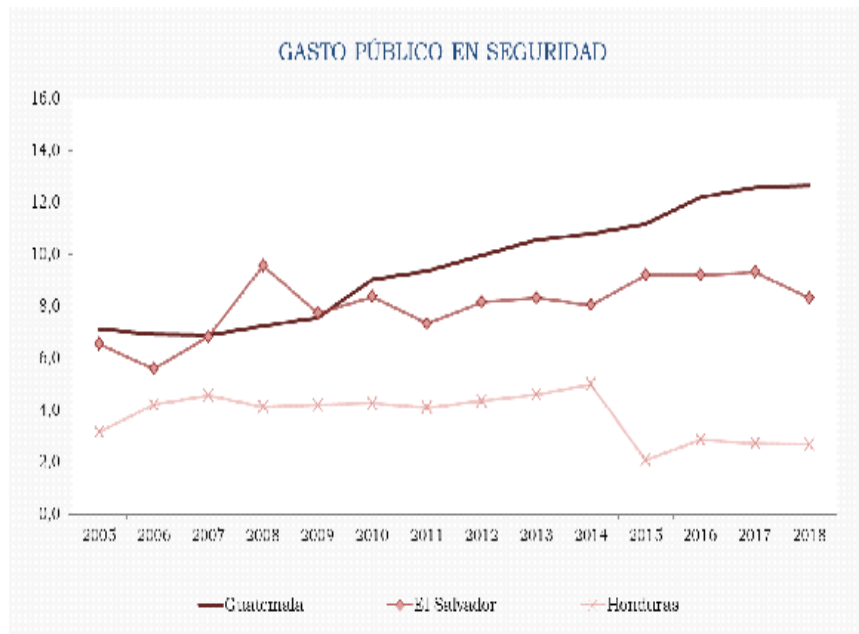
Es importante resaltar, que a partir del 2015 Honduras redujo su gasto público en salud, educación y seguridad, teniendo los niveles más bajos de gasto público del TNCA. En síntesis, Guatemala es el que más gasta en educación y seguridad, El Salvador en salud.

Gráfica 8. Gasto público en educación, Triángulo Norte de Centroamérica. Período 2005-2018. (Porcentaje en relación al Presupuesto de la Nación)



Fuente: Elaboración propia, con datos de los Ministerios de Finanzas de Guatemala, El Salvador y Honduras.

Gráfica 9. Gasto público en seguridad, Triángulo Norte de Centroamérica. Período 2005-2018. (Porcentaje en relación al Presupuesto de la Nación)



Fuente: Elaboración propia, con datos de los Ministerios de Finanzas de Guatemala, El Salvador y Honduras.

II. Del Triángulo Norte de Centroamérica hacia el Norte de América

Bajo el contexto descrito en el apartado anterior y, considerando la tendencia declinante de la economía de Centroamérica, en el Triángulo Norte, Honduras es el país con mayor porcentaje de población pobre, a este le sigue Guatemala. Sin embargo, los índices de desempleo, violencia e inseguridad, sequías y poco acceso a la salud y educación,

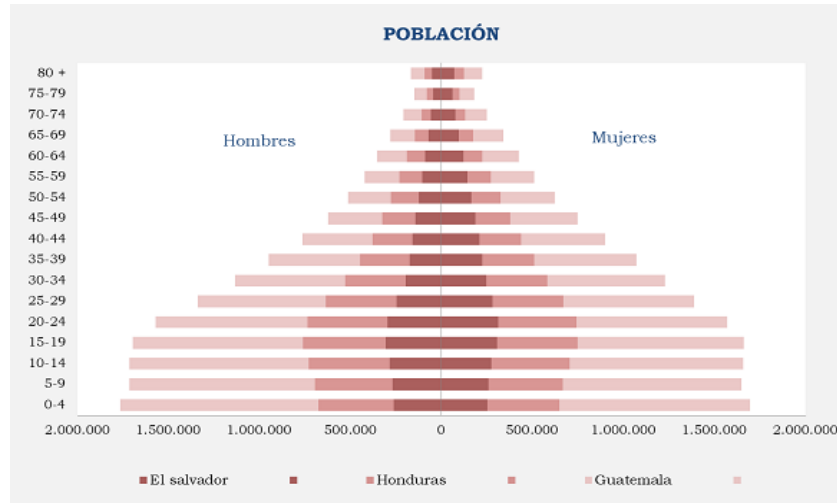
son similares en los tres países, situación que se traduce a una gran exclusión social, obligando a las personas en su condición de precariedad a emigrar hacia otros países, principalmente hacia los Estados Unidos de América (EUA).

Ante este panorama, es preciso resaltar que la población que emigra, en su mayoría son personas jóvenes en edad de trabajar, esto considerando que los tres países presentan altas tasas de población joven según la estructura por edad y sexo. Siendo Guatemala el país más denso de la región y con mayor proporción de población en edad de trabajar, ya que representa alrededor del 40% de la población total.

Justo donde la pirámide empieza a estrecharse es justo la edad de las personas que emigran hacia otros países, mismos que demandan trabajo y servicios públicos (Gráfica 10).

Evidentemente la migración internacional es uno de los principales problemas con que se enfrenta la región centroamericana, especialmente el TNCA, lo cual tiene una connotación económica, considerando que se trata de personas que buscan empleo y así mejorar su condición de vida.

Gráfica 10. Pirámides poblacionales de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, Proyecciones de población 2018. (Valores absolutos)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la CEPAL/Proyecciones de población.

2.1 Deportaciones desde México y EUA

Históricamente el ser humano ha estado en constante movilización geográfica, según el Portal Global de Datos Migratorios de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en 2017, el número de migrantes alcanzó la cifra de 258 millones, frente a los 244 millones de 2015. Las mujeres migrantes constituyeron el 48% de estos. Asimismo, se estima que hay 36.1 millones de niños migrantes, 4.4 millones de estudiantes internacionales y 150.3 millones de trabajadores migrantes. Aproximadamente, Asia acoge el 31% de la población de migrantes internacionales, Europa el 30%, las Américas acogen el 26%, África el 10% y Oceanía, el 3%.

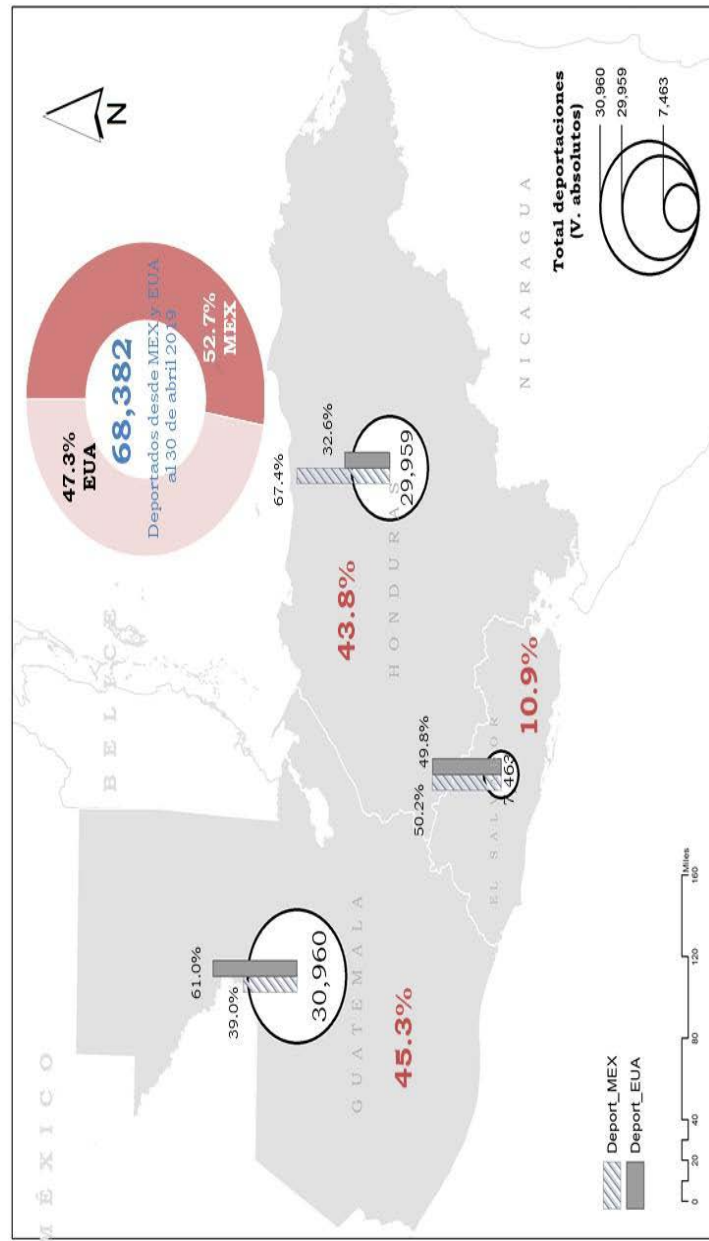
En lo que concierne a las Américas, específicamente los Estados Unidos, este es el principal destino de inmigrantes centroamericanos, lo cual, en la mayoría de los casos, estos migrantes viajan sin la documentación requerida, por lo tanto, se convierten en inmigrantes irregulares, provocando así, masivas deportaciones desde el lugar de destino y tránsito (EUA y México respectivamente), hacia el lugar de origen, en este caso, Guatemala, El Salvador y Honduras.

Al 30 de abril del 2019, se estima que el número de personas del Triángulo Norte deportadas de los países del Norte, asciende a 68,382. De las cuales, el 52.7% procede desde México y el resto 47.3% desde EUA. Siendo Guatemala y Honduras los países con mayor número de personas deportadas, representando el 45.3% y 43.8% respectivamente del total deportado, el resto son salvadoreños.

De los hondureños deportados casi el 70% provienen desde México, este comportamiento en las deportaciones obedece a lo ocurrido desde octubre del 2018, donde cientos de hondureños se movilizaron sin la documentación requerida desde su lugar de origen, esto con el fin de cruzar la línea fronteriza entre México y Estados Unidos, siendo El Salvador y Guatemala sus países de tránsito. Se trata de una carava de migrantes, misma que inició desde territorio hondureño y se estima en unas 2,000 personas.

En cuanto a Guatemala, la mayor proporción de deportaciones procede de los EUA con 61.0%, el resto 39.0% de México. El Salvador por su lado, las deportaciones desde los dos países del Norte, presentan prácticamente la misma proporción (Mapa 1).

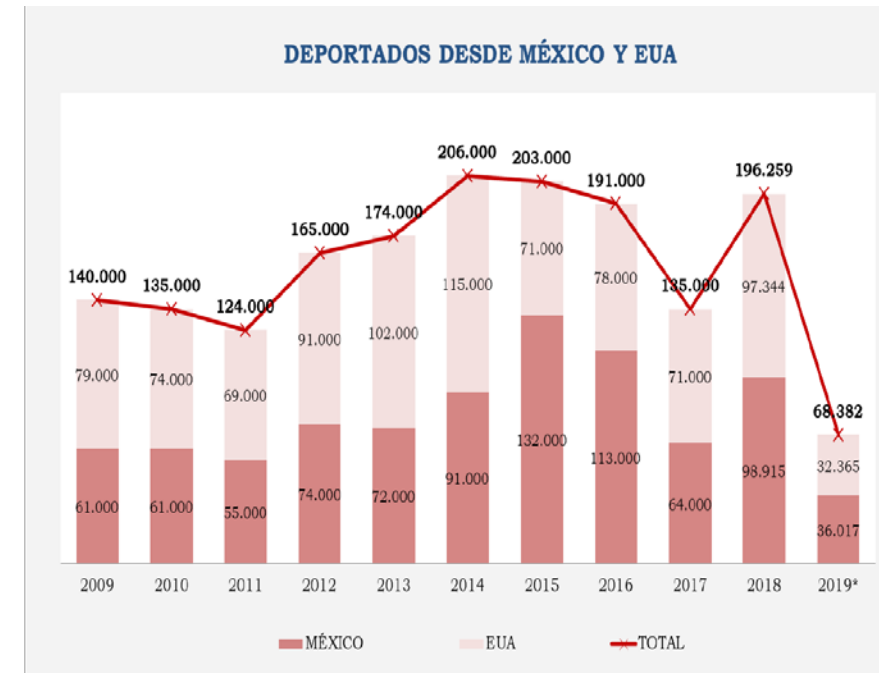
Mapa 1. Centroamericanos deportados desde México y EUA, según país de origen, al 30 de abril del 2019 (Valores absolutos y porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México; Dirección General de Migración Guatemala.

Por lo anterior, es importante mencionar que es a partir de la crisis financiera del 2007-2008, que comienzan notorias deportaciones desde México y los EUA, hacia los países centroamericanos, principalmente los del Triángulo Norte. Siendo el 2014 el año con mayor número de deportaciones del período 2009-2018 con 206,000 personas devueltas a su país de origen. Más de la mitad fueron deportados de los EUA, el resto de México, esto considerando las políticas migratorias endurecidas por ambos países (Gráfica 11).

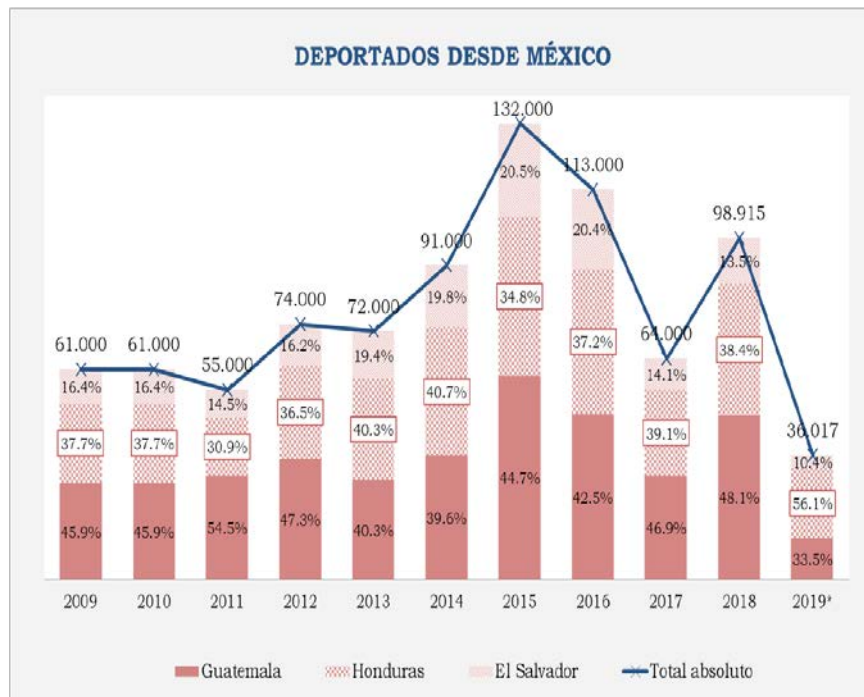
Gráfica 11. Población del Triángulo Norte de Centroamérica deportada desde México y EUA, Período 2009-2019. (Valores absolutos)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México.
* Deportados hasta el 30 de abril.

Considerando las deportaciones desde el lugar de tránsito, es decir, México, es el 2015 el año que reporta mayor número de deportaciones con 132,000, seguido del 2016 y 2018. Siendo en su mayoría de origen guatemalteco, representando más del 40% de la población deportada. Sin embargo, al 30 de abril del 2019, de los 36,017 deportaciones, el 56.1% son hondureños, el 33.5% guatemaltecos y el resto salvadoreños (Gráfica 12).

Gráfica 12. Población del Triángulo Norte de Centroamérica deportada desde México Período 2009-2019. (Valores absolutos y porcentuales)

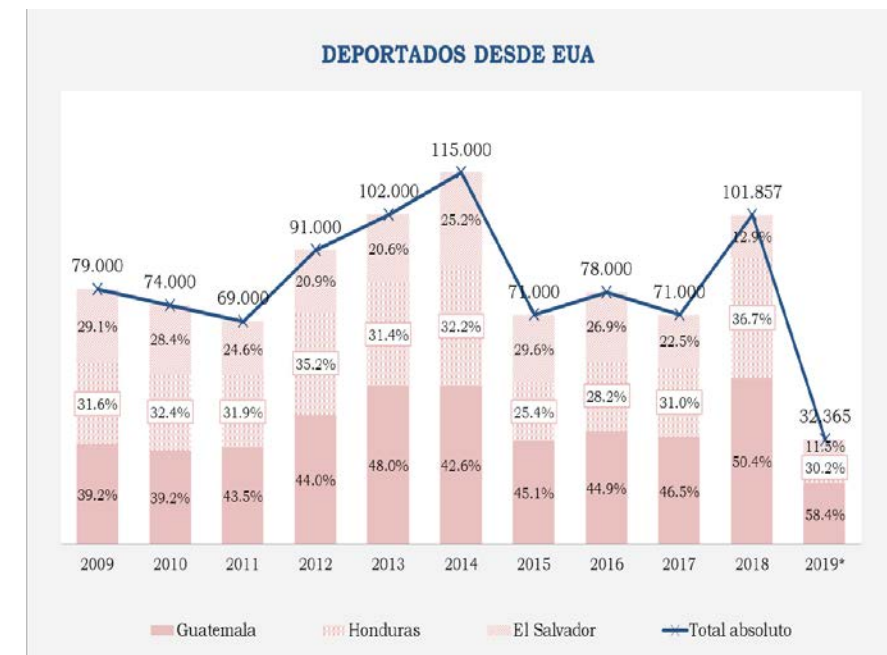


Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México.

* Deportados hasta el 30 de abril.

En cuanto a las deportaciones desde los EUA, estas alcanzaron el mayor número de deportaciones en el 2014 y 2018, con 115,000 y 101,857 deportados respectivamente, siendo en su mayoría de origen guatemalteco. Cabe resaltar que en el período 2015-2017 las deportaciones desde EUA bajaron significativamente, sin embargo, las deportaciones desde México en el mismo período aumentaron, esto se podría explicar por las políticas migratorias endurecidas y convenios entre ambos países (Gráficas 12 y 13).

Gráfica 13. Población del Triángulo Norte de Centroamérica deportada desde EUA Período 2009-2019. (Valores absolutos y porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México.

* Deportados hasta el 30 de abril.

2.2 Caracterización de los inmigrantes deportados a Centroamérica

Mientras que muchas personas escogen voluntariamente migrar, otras tienen que migrar por necesidad. En el 2017, aproximadamente existen 68 millones de personas desplazadas por la fuerza, entre los que se incluyen 25 millones de refugiados, 3 millones de solicitantes de asilo y más de 40 millones de desplazados internos. (ACNUR, 2018).

En el caso particular de Guatemala, El Salvador y Honduras, la desigualdad social entre el campo y la ciudad, expresada en las oportunidades de empleo, el nivel de vida, la diferencia salarial, así como las oportunidades de educación, se constituyen en determinantes directos de la migración, tanto interna como internacional. Por otro lado, los impactos del cambio climático, expresados en prolongadas sequías (como es el caso del corredor seco), empobrecen las ya debilitadas economías de campesinos e indígenas, siendo otro condicionante actual del fenómeno migratorio.

Tomando en cuenta únicamente a los guatemaltecos, se tiene una tendencia al alza de las deportaciones durante todo el período 2009-2019, siendo el 2015 y 2018 los años de mayor número de deportaciones, sobre todo las provenientes de los EUA, mismas que se estima se superen al cierre del 2019 (Gráfica 14).

Gráfica 14. Guatemaltecos deportados desde México y EUA, Período 2009-2019 (Valores absolutos)

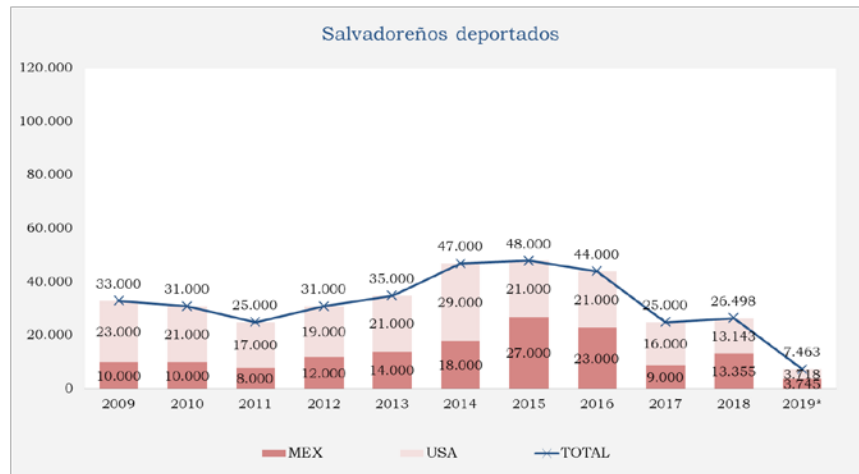


Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México.

* Deportados hasta el 30 de abril.

En cuanto a El Salvador, las mayores deportaciones se han dado en el período 2014-2016, arriba de 40,000 personas deportadas, alcanzando casi los 50,000 en el 2015, donde más del 50% fueron deportados de México (Gráfica 15).

Gráfica 15. Salvadoreños deportados desde México y EUA, Período 2009-2019 (Valores absolutos)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México. * Deportados hasta el 30 de abril.

Gráfica 16. Hondureños deportados desde México y EUA. Período 2009-2019 (Valores absolutos)



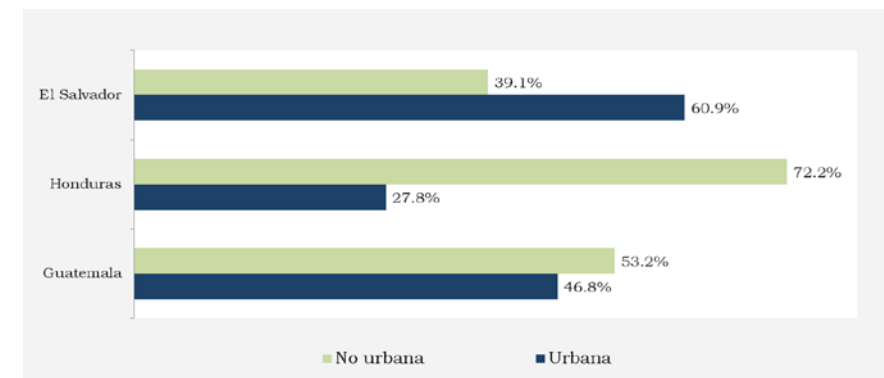
Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México. * Deportados hasta el 30 de abril.

Honduras por su parte, es en el 2014 y 2018 que alcanza los niveles más altos en el número de deportaciones, con 74,000 y 75,279 personas deportadas respectivamente, siendo en su mayoría deportados desde EUA. Sin embargo, durante el período 2015-2017, fueron las deportaciones desde México las que se incrementaron, evidenciando el mismo comportamiento al 30 de abril del 2019 (Gráfica 16).

Con el fin de determinar algunas características específicas de los migrantes deportados hacia el TNCA, a continuación se describen variables delimitadas únicamente al año 2018 y a los deportados desde EUA, esto considerando que es el país de destino.

Del total de los migrantes deportados, casi el 60% vivía en área rural en su lugar de residencia de su país de origen, siendo Honduras el país con mayor proporción de población rural deportada con 72.2%, contrario a El Salvador con mayor proporción de población urbana (60.9%) (Gráfica 17).

Gráfica 17. Tipo de localidad de los migrantes deportados desde los EUA, según lugar de origen, 2018 (Valores porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México.

Del total de deportaciones del TNCA, el 88.8% son hombres y el 11.2% mujeres, sin embargo, El Salvador presenta mayor proporción de mujeres migrantes en relación a Guatemala y Honduras.

Por otro lado, el 10.3% de los deportados tiene entre 15 y 19 años de edad, otro 54.1% tiene entre 20 y 29 años de edad, el 33.3% tiene entre 30 y 49 años, el resto 2.3% tiene entre 50 y 59 años de edad. Es decir, casi el 90% de la población que emigró hacia los EUA y ahora retorna a su país de origen se encuentra en edad de trabajar.

Honduras es el país con mayor proporción de personas jóvenes deportadas, en edades productivas (20 a 49 años), Guatemala por su parte, tiene mayor proporción de adolescentes deportados en relación a los otros dos países, edades entre los 15 y 19 años (Gráfica 18).

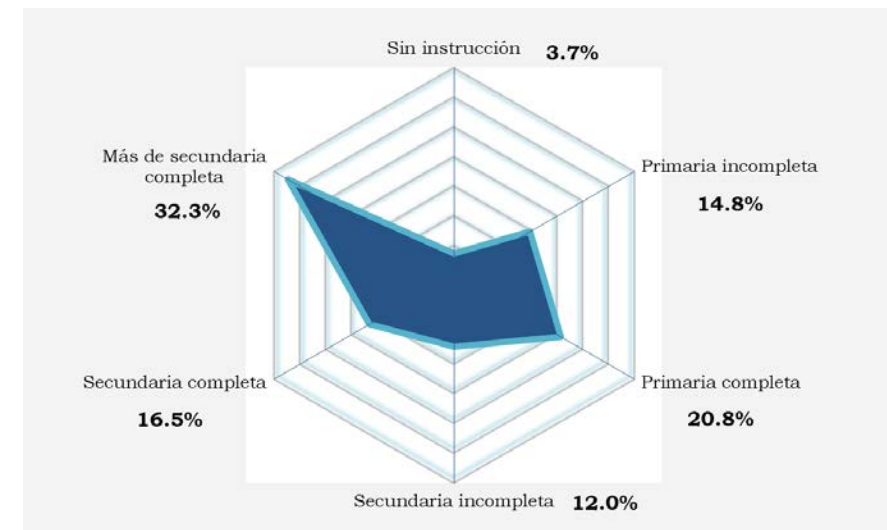
Gráfica 18. Edad de las personas deportadas desde EUA, según lugar de origen, 2018 (Valores porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México.

En lo que se refiere al nivel educativo de los deportados desde EUA, únicamente el 32.3% tiene un poco más de secundaria completa, el 14.8% no alcanzó a terminar la primaria, es decir, son personas con nivel de instrucción muy bajo. Estas son características educativas similares para los tres países del Triángulo Norte de Centroamérica.

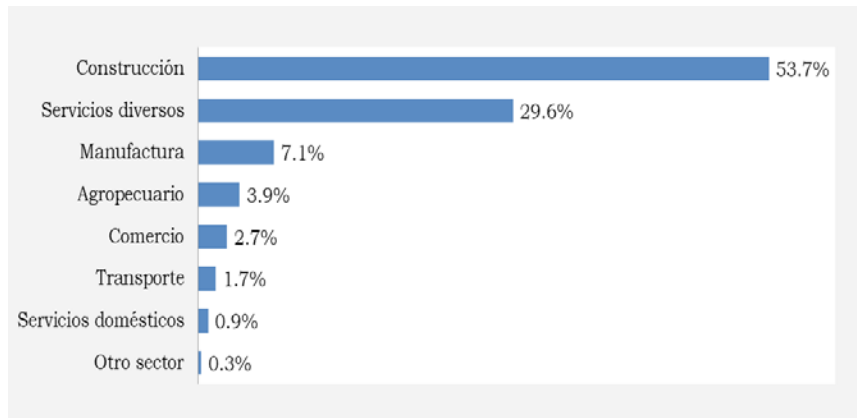
Gráfica 19. Nivel de escolaridad de los migrantes deportados desde EUA, 2018 (Valores porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México.

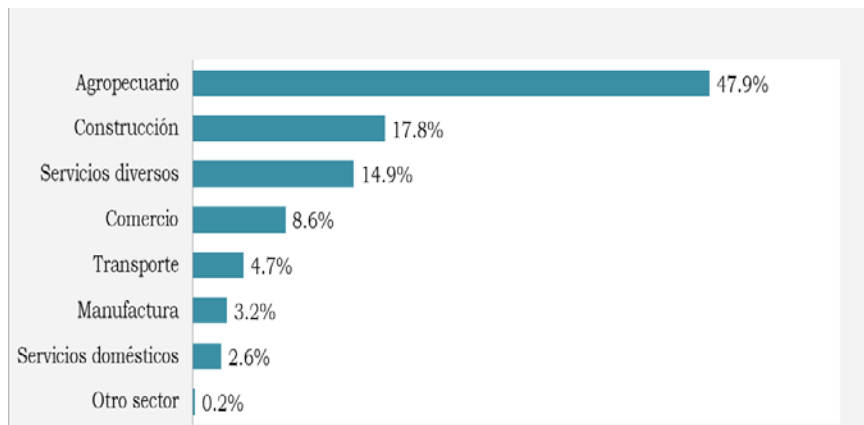
Un asunto importante es saber en dónde trabajan los inmigrantes centroamericanos en los EUA, según el sector de la economía, el 53.7% se emplea en la construcción, el 29.6% en servicios, y el resto entre manufactura, cuestiones agropecuarias, comercio, transporte y otros. Mientras que en los EUA la mayoría se emplea en el sector construcción, es su país de origen se empleaban en el sector agropecuario, representando el 47.9% a este le sigue el sector construcción con el 17.8% (Gráficas 20 y 21).

Gráfica 20. Sector de actividad económica donde trabajaban los migrantes deportados en EUA, 2018 (Valores porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México.

Gráfica 21. Sector de actividad económica donde trabajaban los migrantes en su país de nacimiento, 2018 (Valores porcentuales)



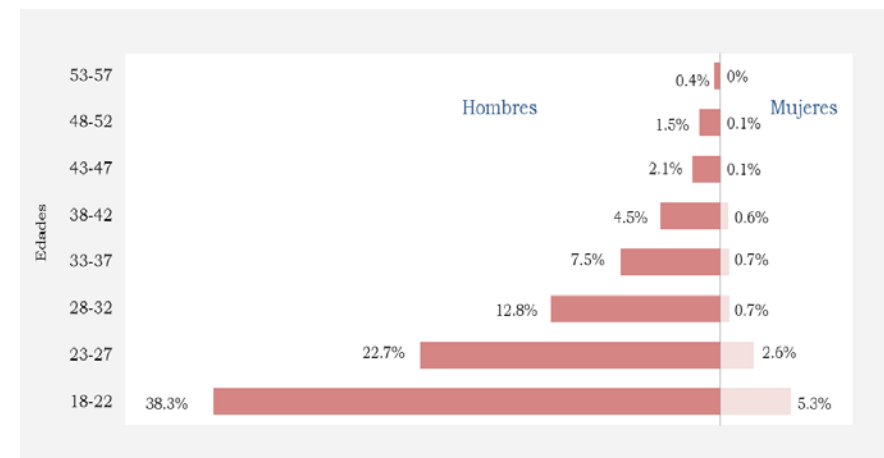
Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México.

Un dato importante a resaltar según la relación de parentesco en el hogar, del total de personas deportadas desde EUA, el 49% son los jefes de hogar, y el 44% son los hijos. Es decir, en su mayoría y bajo el supuesto que los jefes de hogar son los padres de familia, estos emigran en busca de trabajo provocando así la desintegración familiar, lo cual conlleva otras afectaciones psicológicas hacia los hijos.

2.3 El caso particular de Guatemala

Según la estructura por edad y sexo de los guatemaltecos deportados desde los EUA en el 2018, el 89.9% son hombres y el 10.1% mujeres, ambos en edades comprendidas entre los 18 a 57 años. Siendo el grupo quinquenal de edad de 18 a 22 el de mayor proporción.

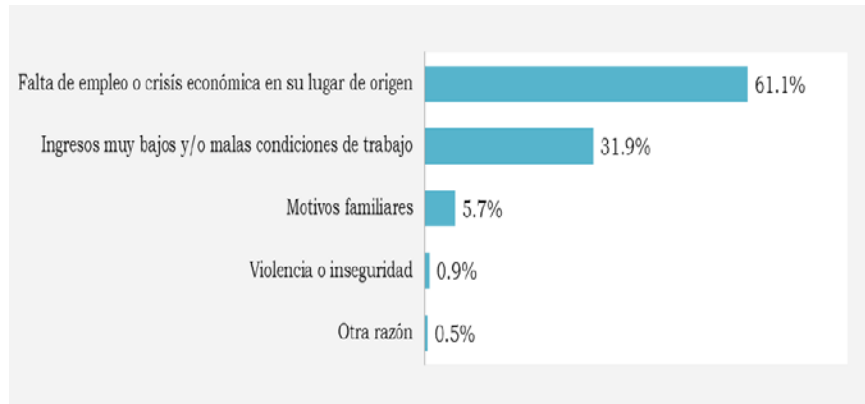
Gráfica 22. Estructura por edad y sexo de los guatemaltecos deportados desde los EUA, 2018 (Valores porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México.

Tomando en cuenta las condiciones de vida de miles de guatemaltecos, el 61.1% se ve forzado a migrar hacia los EUA por la falta de empleo o crisis económica en su lugar de origen, siendo esta la razón principal. En segundo lugar, el 31.9% migra por los bajos ingresos y/o malas condiciones laborales, el 5.7% por motivos familiares, y únicamente el 0.9% por violencia o inseguridad en su lugar de origen, el 0.5% restante tiene otras razones para migrar.

Gráfica 23. Guatemaltecos deportados desde los EUA, según razones por las que salió del país, 2018 (Valores porcentuales)

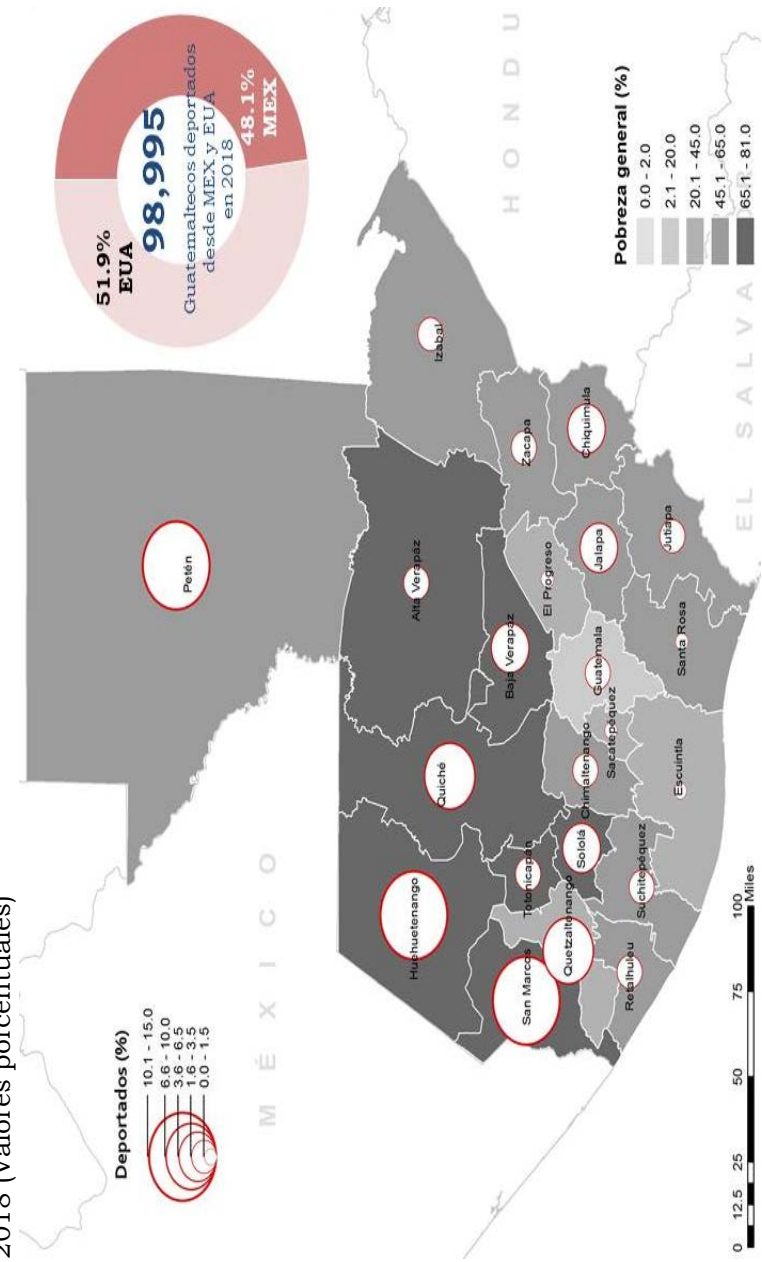


Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México.

Por otro lado, del total de deportados, el 38.2% pertenece a una comunidad indígena. Esto considerando que el mayor porcentaje de deportados pertenece a la región del occidente del país, San Marcos, Huehuetenango, y Quetzaltenango y Quiché. En dicha región existe mayor proporción de población indígena, pobreza y trabajo infantil (Mapa 2).

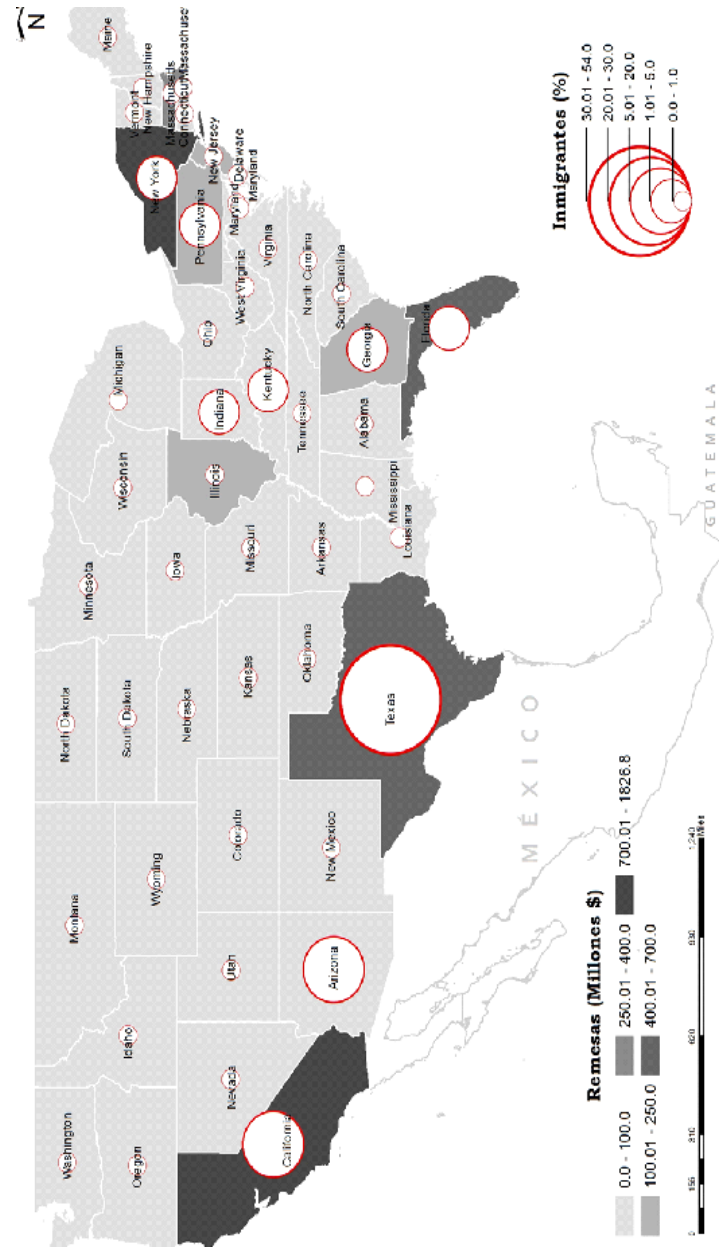
Es preciso mencionar que en los EUA, la mayor proporción de inmigrantes guatemaltecos se concentran en los estados de Texas (53.9%), Arizona (18.2%), California (5.8%), Florida (3.2%) y New York (2.3%), y en consecuencia los mismos estados con el mayor envío de remesas hacia Guatemala. (Mapa 3).

Mapa 2. Guatemaltecos deportados desde los EUA, según nivel de pobreza en su lugar de origen, 2018 (Valores porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México; Dirección General de Migración de Guatemala; ENCOVI 2014.

Mapa 3. Inmigrantes guatemaltecos deportados desde los EUA, según lugar de mayor permanencia y nivel de remesas, 2018 (Valores porcentuales para los inmigrantes y valores absolutos para las remesas)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México; Dirección General de Migración de Guatemala; ENCOVI 2014.

Los altos niveles de desempleo que generan mayor nivel de pobreza, pone de manifiesto el problema de la desigualdad social que se da no solo en Guatemala, sino varios países de América Latina. Sin embargo, la débil o inexistente política exterior de los países del Triángulo Norte, solo fortalecen dicha movilización de personas, convirtiéndose entonces en una válvula de escape para los Gobiernos de turno.

Evidentemente, la migración busca mejorar la calidad de vida e ingresos de la personas, esto vía la inserción en el mercado laboral, no obstante, este fenómeno de la migración internacional, trae consigo diversos riesgos para los propios migrantes, en este caso los del Triángulo Norte, principalmente para las mujeres y niños, quienes son susceptibles de enfermedades, caer en redes de prostitución o convertirse en víctimas de abuso sexual. Ante lo cual, no existen los mecanismos suficientes para la incorporación económica de los migrantes y garantizarles el derecho a la educación, salud, vivienda, entre otros.

A lo descrito se suma la degradación ambiental que la ola de migrantes puede provocar, tanto en el lugar de origen como de tránsito y destino. Sobre todo en los lugares fronterizos, ya que se trata de miles de personas, haciendo presión al medio ambiente.

Bajo el contexto anterior y tomando en cuenta la connotación socioeconómica y ambiental, así como la complejidad del fenómeno migratorio, y delimitando el problema a las migraciones internacionales del Triángulo Norte de Centroamérica, surge la siguiente interrogante: *¿Cuál es la causa fundamental de la migración internacional de países pobres hacia países desarrollados?*

III. Causas y efectos de la migración internacional irregular en el Triángulo Norte de Centroamérica

Históricamente el ser humano ha estado en constante movilización geográfica, algunas personas se desplazan en busca de trabajo o de nuevas oportunidades económicas, por reunirse con sus familiares o para estudiar. Otros se van para escapar de conflictos, persecuciones, del terrorismo o de violaciones o abusos de los derechos humanos. Algunos lo hacen debido a efectos adversos del cambio climático, desastres naturales u otros factores ambientales.

3.1 Antecedentes

Desde finales del siglo XIX hasta nuestros días se pueden identificar cuatro momentos significativos sobre el fenómeno migratorio en América Latina y el Caribe, momentos que R. Aruj Expone de la siguiente forma:

El primero se vincula con las migraciones transoceánicas, desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, posibilitando la organización y reorganización de los estados europeos; *el segundo* con las migraciones internas, producto de la crisis económica en la década de los 1930 y 1940 que afectó al ámbito rural, generando una migración del campo a las ciudades; *un tercero* con las transfronterizas, producto de conflictos políticos, económicos y sociales desde la década de 1960; y *un cuarto* momento que se produce en las dos últimas décadas del siglo XX hasta la actualidad, las que se producen con la globalización. (R. Aruj, 2008).

En el caso particular de Guatemala, el fenómeno de la migración se origina en el siglo XX por varias circunstancias: la OIM cita la modernización de la década de 1950, por

medio de inversiones estadounidenses, como el primer momento; como segundo, un fenómeno natural, el terremoto de 1976 y, como tercero, la violencia que se generó durante el conflicto armado interno, que sufrió el país durante la década de 1980. Durante ese período se constituyeron núcleos indígenas en Estados Unidos, que después sirvieron de puente, cuando la integración de Guatemala al proceso de globalización aceleró la migración al Norte.

A pesar que, evidentemente, el hambre y la violencia empujan a las personas a abandonar sus comunidades, hay otras implicaciones. Los individuos y las familias pueden reubicarse dentro de su propio país, a menudo del campo a la ciudad, o hacia países vecinos o, más al norte, a los Estados Unidos, el proceso de emigrar a través de las fronteras involucra muchos riesgos y retos, los cuales a menudo endeudan a los hogares y exponen a los migrantes a la inseguridad. Si bien, muchos son deportados al llegar a su destino, otros llegan con éxito y son capaces de encontrar empleo y enviar remesas a sus familiares, mismas que juegan un papel preponderante en las economías de los países de origen. (PMA, OIM 2015).

3.2 Causa fundamental de las migraciones

Los inmigrantes no solo han sido utilizados como factor económico de sobreexplotación (considerando que se trata de obreros), sino también como factor ideológico de división entre obreros nativos y extranjeros. No se puede olvidar que la historia de la humanidad es la historia de grandes migraciones producto de las luchas de clases. Al respecto, Wim Dierckxens expresa:

En la Antigüedad: las colonias de Grecia, Cartago y Roma, la conquista y migración forzada de los esclavos; en la Edad Media: invasiones y guerras de conquista con el desplazamiento de poblaciones; en la *transición del feudalismo al capitalismo*: con el desplazamiento de millones de personas que sirvieron para colonizar, sobre todo América, por medio de la invasión y genocidio, y el triángulo del comercio de esclavos (según H. Brunschwig el número de cautivos africanos desembarcados en América hasta finales del siglo XIX pudo llegar hasta 20 millones); con la *revolución industrial*: el éxodo rural que ha dado lugar al mayor proceso migratorio de toda la historia que todavía perdura, acentuando el desarrollo desigual entre países desarrollados y dependientes bajo el imperialismo hasta ahora (Dierckxens W., 2008).

El mismo autor señala, que en realidad, desde una posición científica e histórica, el capitalismo surgió precisamente de la emigración de la fuerza de trabajo disponible para la acumulación de capital, algo que los xenófobos fácilmente olvidan. Desde que existe el capitalismo, la migración no ha parado nunca de fluir, siempre ha sido y es una constante del capitalismo, la forma más brutal de la movilidad de la fuerza de trabajo asalariada. Por lo tanto, las migraciones se colocan entonces, como base de la expansión del trabajo asalariado.⁵

Es importante resaltar que, con la introducción del maquinismo se aceleró aún más la supresión del feudalismo, las nuevas industrias se llenaban de antiguos campesinos desposeídos de sus medios de producción. Por lo tanto, la aparición de nuevas ramas de la industria amplió ese movimiento de nuevas fuerzas de trabajo, del campo a la ciudad.

⁵ En el campo la decadencia del modo de producción feudal y la introducción de las manufacturas aceleró el desplazamiento, migración de los trabajadores hacia los nuevos centros industriales. Por ejemplo, la fuente más importante de la afluencia de fuerza de trabajo en Europa fue la proletarización constante de las capas medias rurales y urbanas, la decadencia de la economía campesina y la industria artesanal, como proceso de eliminación de formas de producción precapitalistas (Dierckxens W., 2008)

Por otro lado, la acumulación originaria de capital basada en la separación de los productores de sus medios de producción para disponer de trabajadores libres del régimen de servidumbre y del gremialismo, libres a los que explotar bajo el trabajo asalariado, se realizó mediante métodos terroristas, con el cercamiento de tierras baldías y la sustracción violenta de las tierras comunales de los campesinos para destinarla a la producción agraria capitalista, y tierras convertidas en praderas para el pastoreo y la caza. Fue esa acumulación originaria de capital la que causó la destrucción masiva de poblados y viviendas campesinas, donde millones de campesinos arrendatarios fueron arrancados violentamente de sus tierras, sustraídos de sus medios de vida, obligados a vender su fuerza de trabajo bajo leyes de hierro que prohibían y perseguían el vagabundaje y la mendicidad (Dierckxens W., 2008).

En relación al párrafo anterior, es preciso mencionar que, con el desarrollo del maquinismo se desplaza a la manufactura, por lo tanto, permite a la acumulación de capital utilizar fuerza de trabajo poco calificada, donde el régimen industrial capitalista moviliza fuerzas de trabajo con escaso valor de cambio. A su vez rechaza a los obreros especializados que la máquina vuelve superfluos, provocando la migración de parte de ese contingente de fuerza de trabajo nacional sobrante.

En “*El desarrollo del capitalismo en Rusia*” Lenin señala la emergencia de la economía mercantil capitalista desde la descomposición del campesinado ruso y la transformación de los terratenientes en capitalistas. El campesino se ve desplazado por las nuevas clases que constituyen la base de la economía mercantil capitalista, la burguesía rural y el proletariado agrícola. Describe igual la movilidad territorial de la fuerza de trabajo como elemento constitutivo del modo de producción capitalista, proceso de

constitución de la fuerza de trabajo por la transformación de los campesinos en obreros agrícolas y por el éxodo rural hacia los centros industriales (Lenin 1972, pp. 550-577).

Además de lo anterior, se destaca que la gran industria maquinizada crea la movilidad de la población, la demanda general de obreros crece, la división social del trabajo recibe un impulso enorme, aumentan los centros industriales, fenómeno imposible sin una inmigración en masa de los obreros. Este movimiento migratorio da un enorme impulso a la descomposición de los campesinos, proporcionando la demanda de trabajo de la gran industria, asegurando los “brazos más baratos, más atrasados y menos exigentes” para el trabajo asalariado.

La migración de trabajadores se entiende entonces como producción de la fuerza de trabajo, es decir, como la transformación del trabajador independiente o bajo dominación feudal, en proletario. Transformación en mercancía fuerza de trabajo, que marca el surgimiento al capital como modo de producción, donde la fuerza de trabajo se halla sometida a las mismas leyes que regulan la circulación de las mercancías. Sin olvidar que ese movimiento migratorio en masa acompaña al capitalismo en todas sus fases de desarrollo.⁶

Al destruir al campesinado y el artesanado en beneficio de la agricultura capitalista, las manufacturas y fábricas, obliga a los trabajadores desposeídos de sus medios de producción a desplazarse, a vender su fuerza de trabajo recientemente “liberada”. Así se destaca que las migraciones

⁶ La definición de la fuerza de trabajo como mercancía encierra ya su carácter móvil, la movilidad de los trabajadores es una característica fundamental de toda fuerza de trabajo. La explotación de las fuerzas de trabajo y su movimiento migratorio no se pueden separar, la explotación de nuevas fuerzas de trabajo (inmigrantes, mujeres, jóvenes, trabajo parcial, etc.) y su circulación, forman una unidad necesaria para contrarrestar la tendencia a la baja de la tasa de ganancia del capital.

obreras se dirigen hacia las regiones agrícolas más ricas o hacia los centros industriales, mineros, metalúrgicos, navales, etc. Esto aunque se haga de forma temporal, es por ello que actualmente es un privilegio ser esclavo de tiempo completo (Dierckxens W., 2011).

Considerando que los salarios son más elevados en las regiones de inmigración que en las de emigración, se destaca que un mejor salario impulsa la decisión de emigrar: “la migración proporciona ventaja puramente económica a los obreros porque estos van al lugar donde el salario es más elevado”.

En síntesis, la inmigración es un fenómeno estructural, permanente y necesario para muchos países, sobre todo los países del centro de la cadena imperialista, que da por hecho la existencia de una fracción permanente de la clase obrera de cada país como proletariado inmigrante, el cual solo puede actuar en la mayoría de los casos como inmigrantes, pues como trabajador carece de los derechos básicos del resto de la clase obrera (Montes A. Miguel, 2013).

3.3 Efectos socioeconómicos de la migración irregular

a. Desde el país de origen

En el caso de Guatemala, El Salvador y Honduras, las migraciones sirven como una válvula de escape para los gobiernos de turno, esto considerando que de las personas que migran principalmente hacia los Estados Unidos, la mayor proporción se encuentra en edad productiva. Por lo tanto, los niveles de desocupación aparentemente disminuirán.

Por otro lado, es posible que se dé un incremento del ingreso por concepto de remesas, aumentando así, la capacidad de consumo de las familias receptoras de dicho ingreso.

En cuanto a los efectos negativos de la emigración, por un lado está la disminución de población económicamente activa (PEA), población joven en edad productiva, sin embargo, en Guatemala esta población representa más del 40% del total poblacional, donde la falta de oportunidades laborales y las condiciones de precariedad social, los obliga o empuja traspasar fronteras en busca de una aparente mejor vida, por lo tanto, la migración ya no es una opción sino una constante. Por otro lado, se puede mencionar los efectos psicosociales que la migración produce, entre los principales la desintegración familiar.

Es preciso mencionar que al tratarse de una migración irregular, siempre se hablará de deportaciones, por lo tanto, este es otro efecto negativo, tanto para el país de origen como para la persona retornada, ya que al estar fuera del mercado laboral por algún tiempo determinado, es aún más difícil la inserción en la esfera del trabajo. Por lo cual, los niveles de desempleo, subempleo y economía informal se incrementarían en el país.

b. Desde el país de tránsito

Según la ONU y la OIM, En todo el mundo, la situación de los migrantes en tránsito en materia de derechos humanos es precaria, incluso peligrosa. Durante 2015, más de 5.000 mujeres, hombres y niños perdieron la vida en las rutas migratorias del planeta y, según los cálculos, nada más que en el Mediterráneo central perecieron 2.901 personas. Unos 500 niños murieron en travesías marítimas durante el mismo período. (ONU 2015).

En el caso del Triángulo Norte de Centroamérica y, desde el punto de vista de los migrantes, estos se enfrentan a varios peligros en el país de tránsito, especialmente México. Aunque Guatemala también es país de tránsito para las personas que se desplazan o aspiran llegar hacia los EUA, es un país que no representa riesgo alguno para los centroamericanos, ya que existe el CA-4, un convenio de libre movilización sin restricciones adicionales, más que el documento de identidad nacional (incluye a Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua).

Por lo anterior, nos referiremos a los riesgos en materia de derechos humanos que corren los migrantes en su tránsito por México, siendo los siguientes:

- Discriminación y abuso, sobre todo de género.
- Amenazas físicas y ambientales, hambre, mala salud y traumas.
- Carecen de la posibilidad de trabajar, alquilar una vivienda o acceder a servicios básicos como la educación y la atención de la salud de manera legal.
- Temor constante a que los descubran por su condición de migrante irregular, por lo tanto, se cometan abusos contra ellos.
- Violencia, tortura, abusos y explotación a manos de agentes privados y públicos.
- Las mujeres y niñas corren un riesgo especial de sufrir toda clase de violencia, en particular violencia sexual, mientras están en tránsito. Según la ONU, para las mujeres es que es casi inevitable que sufran abusos sexuales, infligidos no solo por miembros de bandas y migrantes varones, sino también por las autoridades fronterizas, los agentes de policía y otros funcionarios. (ONU, 2015).

- Secuestros para extorsionar a su familia pidiéndole dinero.

En la actualidad es muy característico que los países de tránsito apliquen políticas migratorias restrictivas, la ONU los describe como guardianes de fronteras, es decir, países de tránsito de las migraciones de un tercer país, que cuentan con la peculiaridad de un dictamen de naciones más desarrolladas como Estados Unidos hacia México, optando por el endurecimiento de las políticas migratorias en detrimento de los derechos humanos de los migrantes.

c. Desde el país de destino

El destino de los migrantes siempre se verá como un lugar de oportunidades para mejorar su condición de vida y la de su familia. Sin embargo, esta movilización de personas provoca en muchos casos conflictos en el país receptor, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- Posible incremento de la competencia laboral
- Surgimiento de pobreza
- Aumento de la discriminación y xenofobia
- Pérdida de empleo para las personas nativas o disminución de sus salarios

Desde el punto de vista del inmigrante y al poseer la calidad de indocumentado o migrante irregular, estas personas sufren varias consecuencias, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

- Adquieren trabajos en circunstancias no siempre adecuadas
- Carencia de derechos laborales

- Persiste el temor a la deportación, obligando a los inmigrantes a permanecer escondidos
- Traumas psicológicos por el temor a ser descubiertos o sancionados
- Pérdida de identidad por parte del inmigrante

d. Degradación medioambiental

Un tema sumamente importante a resaltar, es la degradación medioambiental, siendo una de las principales consecuencias de la migración tanto interna como internacional; ya que según la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), en 1995 existían alrededor de 25 millones de migrantes climáticos, al presente se estima en 50 millones y las proyecciones para el año 2050 es de 200 a 1,000 millones de personas que serán desplazadas por situaciones diversas del cambio climático. Esto provocará mayor escasez de suministros regulares de alimentos y agua necesarios para vivir.

Conclusión

Las crisis económica y financiera del 2007-2008, empeoró la desigualdad en los países subdesarrollados, por lo tanto, más que una crisis económica es una crisis humanitaria, esto considerando la tendencia declinante en la economía de Centroamérica, así como los altos niveles de pobreza, desempleo, subempleo, informalidad, desigualdad, violencia e inseguridad que aqueja al TNCA, lo cual, pone de manifiesto el fracaso de las medidas adoptadas pre y poscrisis para las economías subdesarrolladas.

Por lo anterior, la causa fundamental de la migración internacional de los países del TNCA hacia los Estados Unidos

de América, es entonces de tipo estructural, propio del sistema capitalista, caracterizado por la pobreza extrema, y donde más que una decisión racional, la migración se convierte en una constante necesidad por sobrevivir de la miseria, ya que muchas personas huyen de situaciones calamitosas, ante lo cual, buscan alternativas que los beneficien aunque sea de forma temporal, cayendo en situaciones de vulnerabilidad en materia laboral.

El fenómeno de la migración internacional en el TNCA, trae consigo diversos riesgos para los propios migrantes, así como para los lugares de origen, tránsito y destino. Por un lado, provoca masivas deportaciones desde el lugar de destino y de tránsito, esto considerando que se trata de migración irregular, lo cual genera problemas económicos y sociales para el país de origen, considerando la demanda de servicios públicos.

Otra parte importante a resaltar, es la situación de vulnerabilidad en la que se ponen los propios migrantes en el transcurso de su movilización, ya que ponen en riesgo su vida, principalmente la de mujeres y niños, quienes son susceptibles a enfermedades, caer en redes de prostitución o convertirse en víctimas de abuso sexual. No obstante, la inexistencia de mecanismos suficientes para la incorporación económica de la población desocupada en el lugar de origen, mantiene los cinturones de pobreza y exclusión social, motivando así el fenómeno migratorio en la región.

Referencias bibliográficas

- Aruj, R.S. (2008). *Causas, consecuencias, efectos e impacto de las migraciones en Latinoamérica*. Buenos Aires, Argentina. Papeles de población No. 55, p. 96.
- Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) (2018). *Tendencias globales, Desplazamiento forzado en 2017*.
- BANGUAT (2017). Banco Central de Guatemala. *Estadísticas macroeconómicas. Producto Interno Bruto (PIB), medido por el lado de la producción*.
- CEPAL (2018). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2018*. Consultado el 20 de marzo del 2019 en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44326/141/S1801219_es.pdf
- Dirección General de Migración de Guatemala. *Estadísticas 2018-2019, Deportaciones vía terrestre y vía aérea*.
- Dierckxens, W. (2008). *La Crisis Ecológica: Necesidad de un cambio de paradigma*. Consultado el 15 de enero de 2019, en <http://www.cronicon.net/paginas/Documentos/paq2/No.6.pdf>.
- Dierckxens, W. (2011). *Población, fuerza de trabajo y rebelión en el siglo XXI*. Consultado el 17 de enero de 2019, en <http://mariwim.info/?p=8>.
- FMI (2019). *Al Día: Perspectivas de la economía mundial. Actualizaciones de las proyecciones centrales: Debilitamiento de la expansión mundial*. Consultado el 4 de mayo del 2019 en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019>

- FMI (2018). *Informe de Perspectivas de la Economía Mundial*. Consultado el 30 de abril del 2019 en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2018/09/24/world-economic-outlook-october-2018>
- FMI (2012). *Al Día: Perspectivas de la economía mundial*. Actualizaciones de las proyecciones centrales: La recuperación mundial se estanca, los riesgos a la baja se intensifican.
- INE (2014), Instituto Nacional de Estadística. *Bases de datos, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2014*.
- Lenin (1972). *El Desarrollo del Capitalismo en Rusia, El proceso de la formación de un mercado interior para la gran industria*. pág. 550-577. Santiago de Chile.
- Montes A., M. (2013). *Capitalismo y migraciones. Marx sobre la emigración inmigración en el capital*. Marxismo-Leninismo, Teoría y Práctica. Consultado el 20 de febrero de 2019, en <https://marxismoleninismo.wordpress.com/2013/03/03/capitalismo-y-migraciones/>
- OEI (2010). Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra. Consultado el 2 de mayo del 2019 en: https://www.oei.es/historico/divulgacioncientifica/noticias_301.htm
- OIM, *apud* Dirk Bornscheim (2017). *Antecedentes: el caso de las migraciones en Guatemala, causas y cifras*. FLACSO, Guatemala.

- ONU (2016). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Naciones Unidas, p. 11-12)
- ONU (2015). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). *Situación de los migrantes en tránsito*.
- ONU (2009): Conferencia de las Naciones Unidas. *Crisis Financiera y Económica Mundial y sus Efectos en el Desarrollo*. Departamento de la Información Pública de las Naciones Unidas. Consultado el 2 de marzo del 2019 en: https://www.un.org/es/ga/econcrisissummit/docs/Anatomy_26May_SP.pdf
- Pereira, R. y Montaña, J. (2012). *Sociología de la movilidad humana y urbanización. Migración interna: una aproximación a sus factores*. Temas sociales. Bolivia.
- PMA, OIM (2015). *Hambre sin fronteras: Los vínculos ocultos entre la inseguridad alimentaria, violencia y migración en el Triángulo Norte de Centroamérica*.
- Pradilla, C. E. (2014). *La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina*. São Paulo, v. 16, n. 31, pp. 37-60. Consultado el 16 de marzo de 2019, en: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v16n31/2236-9996-cm-16-31-0037.pdf>.

**División Sexual del Trabajo,
Sesgos de Género e Ingresos Laborales
en el Espacio Urbano de la Región Metropolitana**

Período 2002 - 2018

*Licda. Mara Luz Polanco Sagastume**

1. Introducción

La división sexual del trabajo ha definido históricamente muchas de las prácticas que caracterizan la actividad laboral de nuestro tiempo. Esta ha condicionado las actividades económicas en las cuales se insertan hombres y mujeres e influenciado de manera determinante en dónde y cómo ambos géneros se desempeñan en la economía. La división sexual del trabajo y los roles que se asignan socialmente a las mujeres a partir de esa distribución, afectan sus condiciones laborales y de vida, obstaculizando muchas veces el acceso al mercado laboral, al crédito o a los medios de producción, y por tanto, a una vida con autonomía económica.

Generalmente, las actividades en la economía del hogar impiden a las mujeres acceder a un empleo fuera del mismo o lo permiten solo por unas horas, pero además en el mercado laboral existen sesgos de género que dificultan el acceso de las mujeres al trabajo remunerado que provocan que se incorporen en condiciones diferentes a aquellas que tiene el sexo masculino. Las mujeres generalmente se

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-, Universidad de San Carlos de Guatemala.

insertan en actividades económicas que son similares a las que desempeñan en los hogares trabajando como empleadas domésticas, meseras, cocineras, productoras de alimentos, de textiles, o empleadas en los servicios de salud, educación y financieros, etc. Actividades estas que por haber sido históricamente realizadas por las mujeres en los hogares son retribuidas con salarios más bajos o se realizan en condiciones de informalidad, sin contrato ni prestaciones laborales.

Como resultado de su dedicación a los servicios del hogar, el cuidado de los hijos y la familia, las mujeres tienen también menos posibilidades de acceder a créditos para capital de trabajo, a los medios de producción, y en general, a propiedad de la tierra y la vivienda. Esta situación dificulta su desempeño en la economía de mercado o exige de ellas un esfuerzo mayor que tiene consecuencias sobre sus vidas y en la economía.

Uno de los sesgos de género más importantes son las diferencias que existen respecto a la retribución al trabajo de hombres y mujeres. En todo el mundo las mujeres tienen ingresos laborales menores a los que reciben los hombres. En Guatemala, la incorporación de las mujeres al ámbito laboral, entendiendo lo laboral como la dedicación a actividades económicas dentro y fuera de los hogares, remuneradas o no, tiene por supuesto sus características propias, particularidades que se manifiestan de manera diferente en distintos espacios.

Las encuestas nacionales de condiciones de vida realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), refieren que la tasa de participación económica de las mujeres se incrementó de 29 a 42% entre los años 1989 y 2006, es decir que en el último año mencionado 42 de cada 100 mujeres con 15 años o más de edad, realizaban alguna actividad que redituaba ingresos monetarios o no monetarios para ellas

o sus familias, desempeñándose en el empleo asalariado, por cuenta propia o familiar no remunerado. Sin embargo, ese incremento de la tasa de participación económica de las mujeres se estancó a partir del segundo quinquenio del Siglo XXI, situándose hasta la fecha alrededor del 40%. No se conocen las causas de este comportamiento, pero es claro que las mujeres tienen condiciones que continúan limitando su incorporación al mercado laboral y que este tampoco está demandando la participación de las mujeres.

Como ocurre en otros países, los ingresos laborales recibidos por las mujeres en la economía guatemalteca son menores que los de los hombres. La Encuesta de Empleo e Ingresos realizada por el INE en junio de 18 (ENEI-Junio 2018), revela que el ingreso medio mensual de las mujeres asalariadas es un 7.5% menor que el pagado a los hombres y que el recibido por las mujeres participan en la actividad económica de forma independiente es un 35.8% menor que aquel. Sin embargo, estas brechas son mucho mayores en el espacio urbano metropolitano, y especialmente amplias entre hombres y mujeres que trabajan de manera independiente. Según la encuesta mencionada, la diferencia entre el ingreso medio mensual de las asalariadas y los asalariados asciende a 14.6%, pero el ingreso laboral de los trabajadores independientes es 142.2% mayor que el recibido por las mujeres en esa misma condición. Esta situación seguramente se debe a que en esta categoría se incluye a los empleadores que desarrollan actividades no agrícolas y en el cual la presencia de mujeres es menor y el ingreso medio laboral, alto.

En todo caso, el espacio urbano metropolitano tiene dinámicas económicas, y por tanto laborales, que condicionan de manera diferente la inserción de las mujeres en la economía. Por ejemplo, hay más mujeres y hombres

en el empleo privado que en el trabajo por cuenta propia, contrario a lo que ocurre en las áreas estrictamente rurales donde la proporción de personas haciendo trabajo por cuenta propia es más significativa y mucho mayor entre las mujeres. En el espacio urbano metropolitano, las mujeres en cambio son contratadas en los servicios de limpieza, puestos de promoción y ventas, atención al cliente, oficinistas, operarias en la industria manufacturera, la enseñanza, etc.

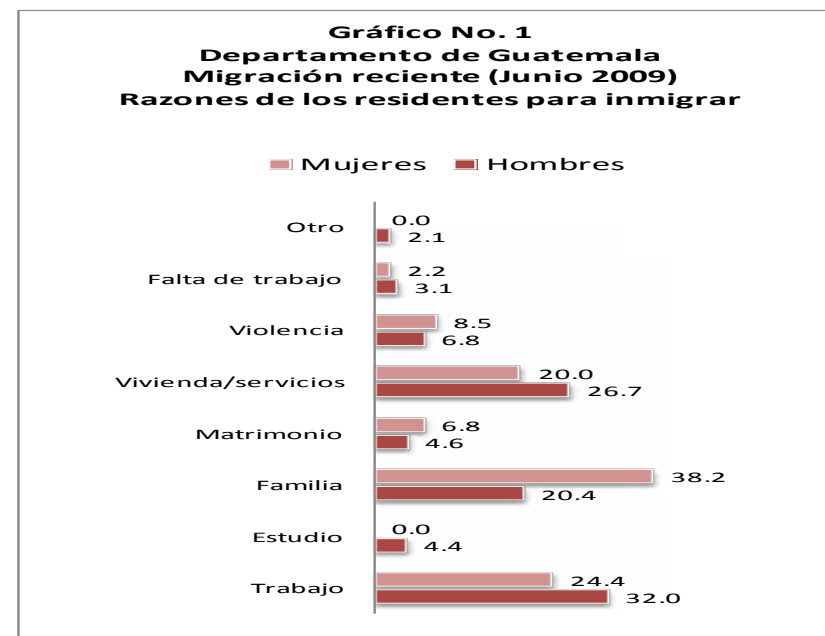
Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, en las páginas siguientes se hará un estudio sobre la situación económica y laboral de las mujeres que habitan en el espacio urbano metropolitano (Región Metropolitana de la República de Guatemala), con el propósito de establecer los sesgos de género que afectan su inserción económica, caracterizando así el tipo de labores que desempeñan, los ingresos que reciben y en general, las condiciones económicas y sociales que han definido históricamente y definen su participación económico-laboral a partir de la reproducción de los roles género existentes. Se pretende dar respuesta a las interrogantes: ¿cómo se ha manifestado en los últimos años la contribución de las mujeres a la economía del área urbana metropolitana?, ¿cómo se manifiesta actualmente la división sexual del trabajo y los sesgos de género en la economía que se desarrolla en el área urbana metropolitana de la República de Guatemala y qué consecuencias tienen sobre los ingresos y las condiciones de vida de las mujeres?

2. Antecedentes

En un documento anterior elaborado en 2009 denominado “Región Metropolitana: el género en la inserción y condiciones laborales”, se hizo un acercamiento a la situación económica y laboral de las mujeres que residen en la Región Metropolitana o

Departamento de Guatemala, estableciendo las características particulares que dicha inserción adquiere a partir de la división sexual del trabajo y las diferencias que existen con las mujeres que habitan en el resto de departamentos del país.

En este estudio se pretende dar continuidad al anterior, estableciendo cuál es la situación actual y cómo se manifiestan las contribuciones de las mujeres y los sesgos de género en el espacio urbano metropolitano, el cual se circunscribe al área urbana del Departamento de Guatemala, en donde reside el 18.6% de las mujeres guatemaltecas con edad para trabajar (de 15 años y más). Se trata de un área urbana que por sus características económicas y políticas, genera más fuentes de ocupación laboral y ha sido históricamente la mayor receptora de los flujos migratorios internos.



Fuente: Elaboración propia con información del INE, Base de datos de la ENCOVI 2014.

La Región Metropolitana o Departamento de Guatemala que tiene una extensión de 2,253 kms², y cuenta con las áreas más industrializadas del país, con una gran concentración comercial y de servicios, así como con una concentración importante de obras de infraestructura y servicios básicos. En comparación con la provincia, la Región Metropolitana tiene mejores indicadores de actividad económica, cobertura educativa, alfabetismo, salud, acceso a la justicia, etc. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014 (ENCOVI 2014), el 35.6% de la población que residía en el Departamento de Guatemala en la fecha de la encuesta había nacido en otro departamento del país y de las cuales el 54.3% eran mujeres.

En la Región Metropolitana, la migración reciente contabilizada a partir de junio de 2009 alcanzaba al 4% de la población residente. Entre quienes llegaron a la misma en ese mes, el 51% eran mujeres, la mayor parte de las cuales se trasladaron a la ciudad porque debían acompañar a sus esposos u otros familiares que migraban (45%), otras mujeres llegaron a la ciudad buscando trabajo (26.6%) o atraídas por las mejores condiciones relativas a la provisión de servicios básicos y vivienda (20.0%). Algunas viajaron a la Región Metropolitana, obligadas por la violencia que vivían en sus localidades (8.5%). Aunque los motivos de los hombres para migrar de la provincia a la región metropolitana fueron similares a los expresados por las mujeres, una mayor proporción de hombres que de mujeres migró por razones laborales (35.1%) (Ver Gráfica No.1).

La Región Metropolitana es entonces el principal centro de atracción de la migración interna y atrae a mujeres y hombres

que por su trabajo y condiciones económicas tienen mayores posibilidades de movilización e inserción en los espacios urbanos. Según la ENCOVI 2014, casi las tres cuartas partes de los migrantes que se trasladaron a la misma en junio de 2009 eran “no pobres”, un 19.1% estaba en estado de pobreza no extrema y 6.3% en pobreza extrema. En este grupo no había tampoco diferencias importantes entre hombres y mujeres respecto a la incidencia de la pobreza. Es más, según la encuesta, los niveles globales de incidencia de la pobreza en la metrópoli eran ligeramente superiores, a los existentes entre ese grupo de migrantes, pues la pobreza total (extrema y no extrema) en el departamento afectaba al 33.3% de la población.

De acuerdo con lo anterior, en 2014, la pobreza en la Región Metropolitana llegó a superar significativamente los niveles de incidencia registrados por la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida en el año 2006 (ENCOVI 2006), cuando la pobreza total en el Departamento de Guatemala alcanzó solo al 16.3% de la población. Entonces como ahora la diferencia entre la incidencia de la pobreza en los hogares con jefatura femenina y jefatura masculina era escasa (de 10.6 y 12.5%, respectivamente), pero estos porcentajes aumentaron a 23.6 y 25.2% en 2014. El aumento de la pobreza está asociado al retraimiento de las políticas sociales, así como las mayores dificultades existentes para el acceso a la salud, la educación y la vivienda.

3. Elementos teóricos que orientan este estudio

En el presente documento se retoman las explicaciones que las teóricas feministas han hecho acerca de la participación de las mujeres en la economía, los cambios en la fuerza laboral femenina asociados con los cambios en el modelo de acumulación, los sesgos que trae consigo la división sexual del

trabajo, las contribuciones y los problemas que las mujeres afrontan al realizar trabajos para la economía de mercado.

En este sentido la categoría “género” es aquí una categoría de análisis fundamental para comprender la problemática tratada. Esta se utilizará por supuesto en el sentido en el que históricamente ha sido adoptada por las teóricas feministas respecto a que el género alude a la posición que ocupan mujeres y hombres en la sociedad y que como tal es una construcción social “que no se desprende automáticamente de las diferencias anatómicas o fisiológicas ni deriva de esencias metafísicas o de la naturaleza de las cosas”, por lo cual las racionalizaciones que justifican o naturalizan los roles que hombres y mujeres desempeñan en la economía de los hogares y en la economía de mercado se entienden como elementos ideológicos que sustentan y denotan la existencia de relaciones de poder desiguales.

La división sexual del trabajo tiene en ese sentido su origen en las necesidades de organización social y económica, y se fue configurando en torno a la existencia de un sistema patriarcal que se manifiesta en relaciones desiguales de poder que posibilitaron históricamente la definición de roles sociales y económicos que con el tiempo favorecieron el confinamiento total de las mujeres a la economía de los hogares y su sujeción a las decisiones tomadas por los hombres al interior de los hogares y en la esfera pública por medio del ejercicio de la política con normas que institucionalizaron esa sujeción y que solo fueron suprimidas a partir de la segunda mitad del Siglo XX con los movimientos de liberación que se intensificaron entonces y que coincidieron a la vez con la crisis del modelo de acumulación capitalista que se hizo manifiesta en los años setenta.

Algunas investigaciones, como las realizadas por Silvia Federicci, aportan hallazgos por medio de los cuales se reafirma que el proceso de acumulación capitalista ha sido posible debido a la permanencia de la división sexual del trabajo. En su libro *El Caliban y la Bruja*, Federicci cuenta como el proceso de cercamiento de tierras que se inició en el Siglo XV y que contribuyó a la acumulación originaria del capital tuvo consecuencias económicas importantes para las mujeres que contribuían al sostenimiento de sus hogares realizando labores agrícolas. Explica la autora que “cuando se perdió la tierra y se vino abajo la aldea, las mujeres fueron quienes más sufrieron”¹, pues ellas no podían exponerse a la violencia adoptando una vida nómada, tenían menos libertad de movilización pues debían proteger a los niños y tampoco podían convertirse en soldados a sueldo, por eso la privatización de las tierras provocó que tuvieran más dificultades que los hombres para mantenerse, de tal modo que se vieron obligadas a trabajar solo en los hogares en momentos en que este tipo de trabajo se devaluaba.² Fue precisamente la monetización del trabajo (el salario) que llegó con el capitalismo la que invisibilizó la importancia que el trabajo realizado por las mujeres en los hogares tiene para la reproducción capitalista.

En los años sesenta del siglo pasado cuando las mujeres de muchos países tenían aún prohibido o debían pedir permiso para trabajar en la economía de mercado, la discusión sobre la función que su trabajo desempeña en la economía se profundizó en los círculos académicos feministas dando paso a lo que se conocería como el “Debate sobre el trabajo doméstico”, una discusión en la cual se cuestionó la

¹ Silvia Federicci, *El Caliban y la Bruja*. Traficante de Sueños, Pg. 110. Edición electrónica en: <https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Caliban%20y%20la%20bruja-TdS.pdf>

² Ibid. Pgs.10-11.

invisibilidad del trabajo doméstico y se concluyó por ejemplo que a diferencia del trabajo que se realiza para la economía de mercado, el trabajo realizado por las mujeres para la economía del hogar era un trabajo más que productivo, reproductivo, pues este contribuía a la reproducción de la fuerza de trabajo necesaria para el funcionamiento del capitalismo reduciendo los costos de reproducción de la misma, manteniendo bajos los salarios y generando, por tanto, mayores ganancias para los capitalistas.

Otro aporte del feminismo socialista relacionado con esta discusión fue realizado por la economista estadounidense Heidi Hartman quien cuestionando a Engels, concluyó que las mujeres sufren de un tipo de opresión en sus relaciones con los hombres que no pueden ser explicadas en términos de clase sino de la existencia de un sistema patriarcal distinto del capitalismo cada uno de los cuales tiene su propio desarrollo histórico y es analíticamente discernible. En un artículo escrito en 1981 denominado “Un matrimonio mal avenido: hacia una unión más progresiva entre marxismo y feminismo” reflexiona sobre la base material del patriarcado y concluye que esta “estriba fundamentalmente en el control por parte del hombre de la fuerza de trabajo de la mujer” y que ese control es posible excluyendo a la mujer del acceso a algunos de los recursos productivos y restringiendo la sexualidad de la mujer. Agregaba Hartman que la base material no se reducía a la responsabilidad de la crianza de los hijos, sino también de todas las estructuras sociales que dentro y fuera de la familia, entre las cuales está por supuesto el Estado y las instituciones basadas en relaciones sociales entre los hombres.

En el escrito mencionado, Hartman también trató el tema de los salarios más bajos de las mujeres y refiriéndose al trabajo familiar de inicios del Siglo XX, es decir al trabajo asalariado

en el que participan varios miembros del núcleo familiar, afirmó que el pago de salarios más bajos para las mujeres contribuía a limitar los recursos materiales de las mujeres, a mantener su sujeción frente a los hombres, y a propiciar que las mujeres eligieran “la carrera de esposa”. Había en este sentido una mutua adaptación del capitalismo al patriarcado, una que había cambiado con el tiempo, pero que no auguraba como afirmaban los marxistas, un pronto fin de la división sexual del trabajo. Advertía entonces que por el contrario, en los años ochenta las mujeres que se incorporaban al mercado laboral seguían siendo las principales responsables de las tareas del hogar y que permanecía la diferencia entre los salarios pagados a las mujeres y a los hombres. Indicaba al respecto que tanto el patriarcado como el capital podían ser sorprendentemente flexibles.

La situación actual sobre la incorporación histórica de las mujeres a la economía de mercado dentro del capitalismo, muestra que Heidi Hartmann no estaba equivocada. Desde los años ochenta a la fecha, los cambios han sido extraordinarios: las mujeres contribuyen en mucha mayor proporción que antes a los hogares, la proporción de sus salarios respecto al recibido por los hombres ha ido creciendo paulatinamente, la percepción respecto al trabajo de las mujeres en los hogares ha ido cambiando y algunas posiblemente cuentan con el apoyo de sus compañeros para realizar aquellas tareas del hogar tradicionalmente consideradas femeninas. Sin embargo, es evidente que aunque más mujeres se han incorporado al trabajo para la economía de mercado, lo realizan en actividades en donde se requieren conocimiento y destrezas similares a aquellas desarrolladas en los hogares, en el trabajo por cuenta propia, en muchos casos estas tareas se realizan en condiciones de precariedad y con salarios más bajos que los recibidos por los hombres. Otra cuestión significativa es que las mujeres

continúan siendo las principales responsables de las tareas del hogar, lo cual en muchos casos se traduce en una doble o tripe jornada laboral. Además, por esas y otras razones las mujeres tienen muchas más dificultades que los hombres para acceder al crédito, a la propiedad de la vivienda, de la tierra y otros medios de producción.

Hay varios planteamientos teóricos relacionados a algunos de estos tópicos. Respecto a las distorsiones de precios y otros sesgos de género relacionados con la participación de las mujeres en la economía, retomaremos aquí los planteamientos de la economista estadounidense Ingrid Palmer, quien explica que “la discriminación que sufren las mujeres provoca una distorsión de precios en los mercados de trabajo, de bienes y servicios, y en factores de la producción como el crédito y el capital. Los salarios pagados a las mujeres son bajos porque se subestima su productividad; en tanto que en los mercados de crédito, las tasas de interés cobradas a las mujeres son altas porque se sobreestiman los riesgos de prestarles dinero, y en general se subvaloran los beneficios que para ellas y la sociedad tiene su inserción en la economía de mercado.

Indica Palmer que otra fuente de distorsión de precios es la ausencia de mercados, ya que como muchas de las actividades que realizan las mujeres en los negocios y empresas familiares y en el hogar no recibe ninguna paga, se crea la ilusión de que el costo de oportunidad del trabajo realizado por ellas es cero. Se asume entonces que se puede disponer libremente del tiempo y energía de las mujeres. Los requerimientos para mejorar la efectividad de los recursos de salud por ejemplo se basan en minimizar los costos en hospitales y clínicas, entre estos los relativos al tiempo de médicos y enfermeras, lo que muchas veces involucra menor tiempo de hospitalización

y más tiempo de atención del enfermo en su hogar, con la consiguiente sobrecarga de trabajo para las mujeres. Se tiene en apariencia una mejoría en la eficiencia de los hospitales pero en realidad lo que ocurre es una transferencia de costos de la economía productiva a la reproductiva. Se concluye entonces que las distorsiones de precios basadas en el género conducen a economías falsas.”³

En general puede decirse que el proceso histórico por medio del cual las mujeres fueron confinadas al trabajo en los hogares y su posterior inserción en el mercado laboral, fue también el resultado de las necesidades propias del capitalismo que enfrentó la caída de la tasa de rentabilidad con la flexibilidad productiva y laboral. Tras la crisis económica de los años setenta, las mujeres se incorporaron al mercado laboral en condiciones políticas y económicas que habrían de reproducir en ese nuevo contexto, los sesgos de género previamente existentes, pero de ese modo contribuyeron de manera importante a menguar los efectos negativos que el ajuste estructural tuvo sobre el salario real, coadyuvando con su trabajo no remunerado y con su salario al presupuesto familiar.

Desde la perspectiva del desarrollo capitalista, la inserción de las mujeres en la economía puede interpretarse entonces como parte de los mecanismos utilizados por el sistema económico para reproducirse, reduciendo el monto de los salarios. Por esa razón también, en la medida en que se transfigura el proceso de globalización y se transfiguran las actividades económicas, el carácter de la inserción económica de las mujeres dentro y fuera de los hogares experimenta cambios que contribuyen a la reproducción de aquel. En la economía metropolitana por ejemplo, el trabajo de las mujeres ha servido, por un lado, al

³ Mara Luz Polanco, Perfil de género de la economía guatemalteca. Marco teórico, edición electrónica <http://analisiseconomiasociedad.blogspot.com/2010/>

desarrollo de aquellas actividades que en el país han contribuido al proceso de globalización como el comercio, la maquila textil y las comunicaciones a dar sustento a la economía informal o por cuenta propia que coadyuva de distintas maneras a mantener las tasas de rentabilidad capitalistas, a la vez que mantiene con escasas modificaciones el trabajo reproductivo que se realiza en los hogares.

Es a partir de estas referencias teóricas constatadas en distintos estudios de género y feministas que se desarrolló este trabajo que pretende destacar las características que asume la división sexual del trabajo en el área urbana de la Región Metropolitana de la República de Guatemala en el transcurso de los últimos 20 años considerando los cambios que se dan en el modelo de acumulación capitalista.

4. La división sexual del trabajo en el espacio urbano de la Región Metropolitana

4.1 Cuestiones generales

Como se dijo anteriormente, el trabajo de las mujeres en el espacio metropolitano se ve afectado por las características propias del realizado según la división sexual del trabajo y por las características de la economía urbana. Es de esperar también que en los espacios urbanos que funcionan como centros de atracción de personas que buscan trabajo, exista una mayor proporción de mujeres que combinan las tareas del hogar con otras actividades económicas propias de la economía de mercado, como empleadas en el sector público o privado o como oferentes de bienes y servicios trabajando por cuenta propia dentro o fuera de los hogares. Las encuestas nacionales de condiciones de vida o empleo generalmente introducen una interrogante con la intención de establecer la

Población Económicamente Activa (PEA)⁴ y que consiste en preguntar ¿Cuál era su actividad principal la semana pasada?, respuestas como “trabajar”, “buscar trabajo” o “quehaceres del hogar” suelen ser las más frecuentes. Evidentemente que entre las definiciones de la economía tradicional, los “quehaceres del hogar” no se consideran trabajo y la PEA se definirá como la población en edad de trabajar (de 15 años y más) que trabaja, buscaba trabajo o estaba en disposición de trabajar en cualquier momento en la semana previa a la encuesta. Dentro de esta concepción el resto se define como “Población Económicamente Inactiva.” En esta categoría aparecen todas las personas que solo realizan tareas del hogar, estudian, están jubiladas o enfermas, o quienes se dedican también a las labores de cuidado dentro de los hogares y quienes tienen capacidades diferentes. En el año 2018, la Población Económicamente Inactiva, dentro de la que se incluye a todas las mujeres y hombres que hacen tareas de reproducción era de 39.8% a nivel nacional y de 36.5% en el espacio metropolitano. Por supuesto que estas proporciones alcanzaban, respectivamente, el 60.8 y 50.1% entre las mujeres (Ver Cuadro No.1). Los porcentajes de mujeres que a nivel nacional y metropolitano se dedicaban exclusivamente a los “quehaceres del hogar” o solo al cuidado de niños, ancianos o enfermos alcanzaba el 55.7% a nivel nacional y el 37.2% en el espacio metropolitano. En las áreas rurales del país las mujeres en esta condición representaban el 66.5% del total.⁵

⁴ Todas las personas de 15 años o más, que en la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, y las personas que estaban disponibles para trabajar y hacen gestiones para encontrar un trabajo. Se incluyen también las personas que durante la semana de referencia no buscaron trabajo activamente por razones de mercado pero estaban dispuestas a iniciar un trabajo de forma inmediata.

⁵ ENEI Junio 2018.

Cuadro No. 1
Espacio urbano metropolitano
Actividad principal de la población en edad de trabajar (de 15 años y más) por sexo
En número de personas y porcentajes
Año 2018

Actividad	SEXO				Total	%
	HOMBRE	%	MUJER	%		
Trabajar	749,362	73.2	506,077	43.7	1,255,439	57.6
Buscar trabajo	53,669	5.2	34,076	2.9	87,745	4.0
Estudiar	117,507	11.5	121,605	10.5	239,112	11.0
Quehaceres del hogar	12,015	1.2	418,753	36.2	430,768	19.8
Jubilado	40,908	4.0	30,682	2.7	71,590	3.3
Rentista	4,321	0.4	2,510	0.2	6,831	0.3
Estaba enfermo o convaleciente	26,004	2.5	24,539	2.1	50,543	2.3
Capacidades diferentes	2,927	0.3	4,526	0.4	7,453	0.3
Cuidado de niñas y niños	640	0.1	3,841	0.3	4,481	0.2
Cuidado de personas de la tercera edad	661	0.1	1,840	0.2	2,501	0.1
Cuidado de personas enfermas	-	0.0	2,237	0.2	2,237	0.1
Otro	15,784	1.5	6,616	0.6	22,400	1.0
Total	1,023,798	100	1,157,302	100	2,181,100	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la base de datos de la ENEI - Junio de 2018.

Comparando esos datos con los correspondientes a mayo de 2002, no hay diferencias sustanciales entre esos indicadores. Esto implica que no obstante los cambios sociales, económicos y políticos ocurridos en el período 2002-2018, y aunque muchas mujeres en los espacios urbanos logren un cambio en su estilo de vida haciendo una actividad económica para la economía de mercado, hay en general condiciones económico-culturales que permanecen a través del tiempo reproduciendo la tradicional división sexual del trabajo. Si se evalúa esta evolución por medio de la tasa de participación económica que mide la relación entre la PEA y la Población en Edad de Trabajar (PET), se observa, como se mencionó anteriormente, que TPE de las mujeres a nivel nacional se duplicó entre 1989 y 2004, al pasar de 24.5% a 42.7%, sin embargo este crecimiento se estancó en los años posteriores y se situó en 39.2% en

2018 (ver Cuadros 2 y 3).⁶ Este comportamiento también se observó en la Región Metropolitana en donde la TPE de las mujeres paso de 53.5 a 49.9% en ese lapso, lo cual implica que tanto la economía como la cultura sobre la que se sostiene la división sexual del trabajo, así como los procesos y mecanismos institucionales obstaculizan una mayor incorporación de las mujeres a la economía de mercado. La economía reproductiva de los hogares con su trabajo no monetizado posibilita y sustenta la reproducción de las condiciones que hacen factible el trabajo remunerado que mujeres y hombres hacen para la economía de mercado, pero cuando se carece de mecanismos sociales e institucionales capaces de asistir las tareas de reproducción en los hogares como los apoyos para la realización de las tareas del hogar, guarderías para el cuidado de los niños o capacidades institucionales para el cuidado de los enfermos y los ancianos, la posibilidad de que más mujeres adquieran independencia económica, se dificulta.

Cuadro No. 2
República de Guatemala
Tasa de participación económica por área geográfica y sexo
Año 2004
En porcentajes

Sexo	Urbano metropolitano	Resto urbano	Nacional rural	Total
Hombre	80.5	83.3	89.9	86.0
Mujer	53.5	49.9	33.8	42.7
Total	66.4	65.5	60.8	63.3

Fuente: Elaboración propia, con base en información del INE, ENEI Septiembre-noviembre 2004.

⁶ Información de la Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989 (ENS 1989) y cálculos propios de las Encuestas de Empleo e Ingresos septiembre-noviembre 2004 y junio 2018 (ENEI 2004 y ENEI junio 2018).

Cuadro No. 3
República de Guatemala
Tasa de participación económica por área geográfica y sexo
Año 2018
En porcentajes

Sexo	Urbana metropolitana	Resto urbano	Nacional rural	Total
Hombre	78.8	81.3	87.7	84.2
Mujer	49.9	45.8	31.9	39.2
Total	63.5	62.2	58.0	60.2

Fuente: Elaboración propia con base en información del INE, ENEI, Junio 201

El estancamiento de la TPE de las mujeres indica en este sentido que la economía de mercado no está absorbiendo mayores proporciones de mujeres, pero también que los hogares requieren de al menos el 50% de las mujeres en edad de trabajar para reproducirse en las condiciones actuales. Aunque son distintos los factores que determinan esta situación, se puede agregar a los ya mencionados, el acceso a la educación, a la salud, la infraestructura básica o las condiciones de seguridad de la comunidad. Mayor seguridad permite, por ejemplo, a las mujeres acceder a empleos en comercios, hoteles, restaurantes o industrias durante la jornada nocturna. En la Región Metropolitana se observa en cambio que los empleos antes desarrollados por las mujeres como meseras, dependientes o servicios de atención al cliente, son cada vez más desarrollados por hombres debido a los mayores riesgos que existen para las mujeres en contextos de inseguridad y violencia.

Una de las cuestiones que impide la incorporación de más mujeres a la economía de mercado, es por supuesto la

permanencia de los roles de género tradicionales dentro de los hogares, tanto como las condiciones económicas que requieren la permanencia de las mujeres en los mismos. Las décadas pasadas implicaron cambios importantes para las mujeres. Optar por un trabajo o una profesión se hizo cada vez más común y aceptado, sin embargo, muchas de las mujeres que trabajan fuera de los hogares deben combinar sus tareas con las que tradicionalmente desarrollan en los hogares, pues no hubo cambios sustanciales respecto al rol de los hombres dentro de estos.

Si se consideran además las dificultades existentes actualmente para el acceso a servicios de salud y seguridad social, se puede suponer que las contribuciones económicas realizadas por las mujeres se han incrementado en las últimas décadas, pues las deficiencias en este tipo de servicios públicos, aumentan las labores de cuidado dentro de los hogares.

5. Características de la población ocupada que realiza actividades para la economía de mercado en el espacio urbano metropolitano

Históricamente, la población guatemalteca se dedicó principalmente a las labores agrícolas, sin embargo, desde finales de los años ochenta, con la diversificación productiva y el proceso de urbanización que se aceleró a nivel nacional, el trabajo agrícola fue cediendo paso a otro tipo de actividades. En 1989 por ejemplo, el 50.0% de la población ocupada del país se dedicaba a la agricultura y explotación de recursos naturales. El 61.3% de los hombres y solo el 16.0% de las mujeres se encontraban en esa condición, aunque hay que tener en cuenta que en este porcentaje no se registra el trabajo de asistencia a las labores agrícolas que las mujeres realizan en sus hogares para los trabajadores del campo como la preparación de alimentos, los apoyos en la siembra, limpieza

y almacenamiento de productos agrícolas. Tres décadas después, en 2018, solo la tercera parte de la población nacional se dedicaba a la agricultura u otras actividades de explotación de recursos naturales según la ENEI: el 44.5% de los hombres y el 11.1% de las mujeres.

En el espacio urbano metropolitano, ese tipo de actividades siempre fueron escasas y en 2018 la población ocupada en las mismas, representaba solo el 1.8%. Por el contrario, más de la tercera parte de la población ocupada (36.5%) se dedicaba entonces a actividades relacionadas con el comercio al por mayor y menor, el transporte, almacenamiento, así como las actividades de alojamiento y servicio de comida. Las otras actividades que en el espacio urbano metropolitano ocupan a una proporción importante de la población son la industria, incluida aquí la industria manufacturera y otro tipo de industrias (19.8%), así como las actividades relacionadas con la administración pública, de enseñanza y atención a la salud. Las mujeres se emplean principalmente en cuatro actividades que coinciden con aquellas que realizan en sus hogares tales como la comercialización de productos al por mayor y menor, las actividades de alojamiento y servicio de comidas, la industria manufacturera y la administración pública en actividades de enseñanza, de salud pública y otras de servicios. Los hombres ocupados en el espacio metropolitano se concentran especialmente en el comercio al por mayor y menor, el transporte, las actividades de alojamiento y servicio de comidas, en la industria manufacturera y en ocupaciones en donde se desempeñan como profesionales, científicos, técnicos y servicios administrativos o de apoyo (ver Cuadro No. 4).

En la industria manufacturera, y a partir del desarrollo de la maquila textil y el impulso de la producción no tradicional que se da en los años noventa, las mujeres trabajan principalmente en la maquila textil, en la elaboración de

telas o prendas de vestir, así como en la fabricación de productos alimenticios, químicos y farmacéuticos. En el comercio, lo hacen principalmente en el comercio al por menor, por cuenta propia en la compraventa de alimentos, abarrotes, productos y servicios de belleza, prendas de vestir o como dependientas en distintos establecimientos. Hay también una proporción importante de mujeres trabajando en el servicio de comidas y bebidas, en las actividades de enseñanza o relacionadas con la salud humana, con la seguridad o asistencia social, en el servicio doméstico dentro de los hogares y en múltiples actividades de servicios en la empresa privada y la administración pública. En la medida en que crece el sector financiero impulsado por el proceso de apertura económica, la presencia de las mujeres también aumenta en los servicios financieros.

Cuadro No. 4
República de Guatemala
Espacio urbano metropolitano
Población ocupada por rama de actividad económica
No. de personas y porcentajes

Rama de actividad económica	SEXO				Total	%
	HOMBRE	%	MUJER	%		
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	18,921	2.5	4,086	0.7	23,007	1.8
Industrias manufactureras, explotación de minas y canteras y otras actividades industriales	170,562	22.3	90,236	16.4	260,798	19.8
Construcción	75,165	9.8	1,855	0.3	77,020	5.9
Comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, alojamiento y de servicio de	276,578	36.1	203,921	37.1	480,499	36.5
Información y comunicación	15,236	2.0	4,567	0.8	19,803	1.5
Actividades financieras y de seguros	28,334	3.7	16,213	3.0	44,547	3.4
Actividades inmobiliarias	7,384	1.0	2,392	0.4	9,776	0.7
Actividades profesionales, científicas, técnicas, y de servicios administrativos y de apoyo	78,646	10.3	52,842	9.6	131,488	10.0
Actividades de administración pública y defensa, de enseñanza, atención de la salud y de asistencias	68,009	8.9	98,198	17.9	166,207	12.6
Otras actividades de servicios	26,441	3.5	75,071	13.7	101,512	7.7
Total	765,276	100.0	549,381	100.0	1,314,657	100.0

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la ENEI de Junio de 2018.

Si se comparan estos datos con los de la ENEI Mayo de 2002 se ve que las mujeres disminuyeron su participación en la industria que se desarrolla en el área urbana metropolitana y la incrementaron el comercio, los servicios personales y el sector financiero, lo cual es coincidente con la contracción del empleo en la maquila textil a partir del fin del Acuerdo Multifibras de la OMC, con el crecimiento del sector financiero y su mayor preparación para la contaduría y las finanzas, así como con el proceso de tercerización de la economía que suele acentuarse en los espacios urbanos ante la disminución de la agricultura (ver Cuadro No. 5).

Cuadro No. 5
Espacio urbano metropolitano
Distribución de la población ocupada de 15 y más años de edad
por ramas de actividad económica y sexo
En número de personas y porcentajes
Año 2002

Rama de actividad económica	Sexo				Total	%
	Hombre	%	Mujer	%		
Agricultura	21,167	4.1	2,797	0.7	23,964	2.6
Minas y canteras	1,582	0.3		0.0	1,582	0.2
Industria	122,230	23.8	94,109	23.5	216,339	23.7
Electricidad y agua	4,635	0.9	740	0.2	5,375	0.6
Construcción	57,049	11.1	5,242	1.3	62,291	6.8
Comercio	149,990	29.2	138,593	34.6	288,583	31.6
Transporte y comunicaciones	29,972	5.8	4,794	1.2	34,766	3.8
Servicios financieros	10,268	2.0	6,107	1.5	16,375	1.8
Servicios personales y comunales	64,342	12.5	110,835	27.7	175,177	19.2
Otros	51,851	10.1	37,141	9.3	88,992	9.7
Total	513,086	100.0	400,358	100.0	913,444	100.0

Fuente: Elaboración propia con información del INE, Base de datos de la ENEI - Mayo 2002.

Los hombres ocupados en el espacio urbano metropolitano, también se insertan en proporciones importantes, en la industria de confección de prendas de vestir, elaboración de productos alimenticios, productos químicos, fabricación de productos de metal y de muebles, así como en la construcción de edificios y otras actividades especializadas de construcción, en el comercio al por mayor y menor, en la reparación de vehículos automotores y motocicletas, en las actividades de servicio de comidas y bebidas, en los servicios financieros, de seguridad, la investigación, la administración pública y defensa, seguridad social, la enseñanza, en actividades de atención a la salud humana, las actividades relacionadas con la informática y la reparación de ordenadores y otras administrativas y de apoyo en oficinas o empresas.

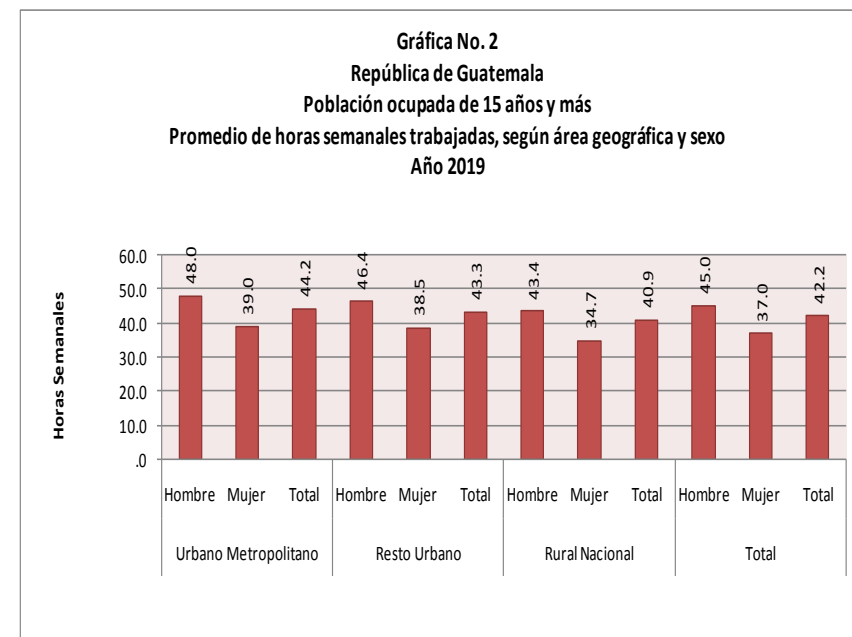
Sin embargo, siempre es mayor la proporción de mujeres laborando en aquellas actividades relacionadas con las tareas del hogar y el trabajo de cuidados: en la fabricación de productos alimenticios, las actividades de atención a la salud humana, la enseñanza, la asistencia social, el trabajo doméstico y los servicios en general. Y aunque en el espacio urbano metropolitano la cantidad de hombres y mujeres que trabajan elaboración de textiles y prendas de vestir es similar, a nivel nacional el número de mujeres que se dedican a esta actividad es mucho mayor que el de los hombres.

Como en el caso de las mujeres, la participación de los hombres en la economía por rama de actividad económica también ha tenido algunos cambios en los años recientes. Disminuyó su participación en la industria, la incrementaron en el comercio y los servicios financieros y parece haberse reducido en los servicios personales, posiblemente debido a su mayor inserción en las actividades relacionados con la información, la comunicación o como profesionales,

científicos, técnico o de apoyo en actividades administrativas (Ver cuadro No. 4).

Las condiciones en que hombres y mujeres desempeñan sus actividades dentro de la economía de mercado están permeadas por el género, y aunque en los espacios urbanos hay más oportunidades de empleo para las mujeres, el tipo de actividades que realizan y las condiciones en que las desarrollan se relacionan con las posibilidades o limitaciones que tienen para insertarse en la economía fuera de los hogares, pues junto al trabajo remunerado fuera de los hogares deben también atender las tareas de servicio y cuidado familiar. Esta situación, así como las condiciones culturales y educativas existentes en el país, definen cómo las mujeres se insertan en las actividades para la economía de mercado. Así por ejemplo, la mayor parte de las mujeres no solamente trabajan en actividades para las que han desarrollado capacidades dentro de los hogares, sino que lo hacen en la informalidad, por cuenta propia y durante una cantidad de horas menor que la correspondiente a los hombres. Según la ENEI de Junio de 2018, en este año las mujeres ocupadas trabajaban un promedio de 37 horas semanales a nivel nacional, los hombres en cambio, trabajaban un promedio de 48 horas semanales. En el espacio urbano metropolitano el tiempo laboral promedio de las mujeres era de 39 horas y el de los hombres de 48 horas semanales, y en el resto de áreas urbanas y el área rural del país ocurre lo mismo, las mujeres trabajan siempre un promedio de horas semanales menor (ver Gráfica No. 2).

Asimismo, más de la mitad de las mujeres ocupadas (el 52.0%), se encontraban en el llamado sector informal. Es decir laboraban como empleadoras o empleadas en microempresas, trabajaban por su cuenta, como trabajadoras familiares no remuneradas o como trabajadoras de servicios en casas particulares.



Fuente: Elaboración propia con información del INE, Base de datos de la ENEI-Junio 2018.

La situación laboral de los hombres era relativamente mejor, pues solo el 37.1% trabajaban en la informalidad (ver Cuadro No. 6). Debe tenerse en cuenta que cuando se habla de informalidad se hace referencia al trabajo que no tiene todas las características del trabajo en las condiciones capitalistas ideales de producción. Es decir que no se retribuye con un salario, en donde no se pagan las prestaciones legales como el aguinaldo, el bono 14 o los beneficios de la seguridad social, o se trata de actividades que se realizan en establecimientos que no cumplen con todos los requisitos legales para constituirse como empresas y para tributar en el país. La informalidad tiene sus propias lógicas y puede tener motivaciones económicas relacionadas con las características de los modelos de acumulación, o motivaciones relativas a la iniciativa o

necesidad de independencia de las personas, o económicas que tienen la intención de evadir el marco legal establecido para disminuir los costos de producción. Pero las actividades formales e informales se interrelacionan y se retroalimentan de distintas maneras. La informalidad en nuestros países parece un resultado claro de las características que asume el capitalismo, es la forma como las personas reproducen la vida en espacios de explotación y desigualdad, y contribuyen a la vez a reducir los costos de reproducción de la fuerza de trabajo en un país con salarios bajos y con altos niveles de pobreza. La venta de alimentos, de ropa o de productos industrializados en los hogares, en los espacios públicos o pequeños locales, permite su comercialización a precios más bajos. Asimismo, los servicios por cuenta propia prestados a las personas o los hogares requieren de costos menores que aquellos prestados por empresas formalmente establecidas. Hay entonces en la economía de mercado una economía que hace posible que la otra se reproduzca con costos menores. Y hay dentro de la economía informal, agentes económicos que reproducen su propia fuerza de trabajo fuera de las relaciones de producción propiamente capitalistas y cuya actividad contribuye a hacer accesibles a otras personas los medios necesarios para la reproducción de la vida.

Las mujeres realizan así contribuciones diversas para la economía, pues debido a los roles que se les imponen socialmente, contribuyen a la economía del hogar, tanto como a la economía de mercado, trabajando en ambos espacios en función de reproducción del sistema capitalista, aunque su trabajo reproductivo no sea reconocido como tal ni considerado así de acuerdo con la conceptualización estadística oficial. En otras palabras, las mujeres contribuyen a la reproducción abaratando los costos de sostenimiento de

los hogares y los costos de los bienes y servicios que realizan desde la llamada informalidad para el sostenimiento de la fuerza de trabajo nacional.

Cuadro No. 6
República de Guatemala
Población ocupada (de 15 años y más) en la economía de mercado por área geográfica,
según condición de actividad y sexo
No. de personas y porcentajes
Año 2018

Área geográfica	Condición económica	SEXO				Total	%
		Hombres	%	Mujeres	%		
Urbana metropolitana	Informal	284,193	37.1	285,846	52.0	570039	43.4
	Formal	481,083	62.9	263,535	48.0	744618	56.6
	Total	765,276	100.0	549,381	100.0	1314657	100.0
Resto Urbano	Informal	788,809	70.3	560,505	70.9	1349314	67.3
	Formal	426,069	38.0	229,741	29.1	655810	32.7
	Total	1,214,878	108.3	790,246	100.0	2005124	100.0
Rural nacional	Informal	2,005,638	80.6	895,007	87.7	2900645	82.7
	Formal	481,503	19.4	125,758	12.3	607261	17.3
	Total	2,487,141	100.0	1,020,765	100.0	3507906	100.0

Fuente: Elaboración propia con información del INE, Base de datos de la ENEL -JUNIO 2018.

En el espacio urbano metropolitano, la proporción de personas que trabajan en la informalidad es mucho menor que en el resto del país, de tal modo que en el año 2018, el 52.8% de los hombres y el 39.4% de las mujeres que residían en el área urbana metropolitana trabajaban en empresas medianas y grandes, pues como centro industrial y de servicios la Región Metropolitana aglutina una proporción importante de grandes empresas del país. Además, como en la misma se concentra la mayor cantidad de sedes de las instituciones públicas, existen más puestos de trabajo con las características que se le atribuyen al trabajo formal. En el resto del país la mayor parte de la población ocupada trabaja por cuenta propia o en micro o pequeñas empresas (ver Cuadro No. 7).

Cuadro No. 7
República de Guatemala
Población ocupada de 15 y más años de edad por área geográfica, según tamaño de la empresa y sexo
Número de personas y porcentajes
Año 2018

Área geográfica	Tamaño de la empresa	SEXO				Total	
		HOMBRE	%	MUJER	%	No.	%
Urbano Metropolitano	Unipersonal	132,091	17.3	154,993	28.2	287,084	21.8
	Dos personas	82,535	10.8	85,543	15.6	168,078	12.8
	Microempresa	89,439	11.7	50,190	9.1	139,629	10.6
	Pequeña empresa	57,476	7.5	42,042	7.7	99,518	7.6
	Mediana empresa	122,210	16.0	82,419	15.0	204,629	15.6
	Gran empresa	281,525	36.8	134,194	24.4	415,719	31.6
	Total	765,276	100.0	549,381	100.0	1,314,657	100.0
Resto Urbano	Unipersonal	207,801	17.1	243,715	30.8	451,516	22.5
	Dos personas	236,716	19.5	197,507	25.0	434,223	21.7
	Microempresa	312,667	25.7	127,004	16.1	439,671	21.9
	Pequeña empresa	135,113	11.1	58,250	7.4	193,363	9.6
	Mediana empresa	168,725	13.9	106,458	13.5	275,183	13.7
	Gran empresa	153,856	12.7	57,312	7.3	211,168	10.5
	Total	1,214,878	100.0	790,246	100.0	2,005,124	100.0
Rural Nacional	Unipersonal	521,054	21.0	401,952	39.4	923,006	26.3
	Dos personas	574,767	23.1	249,935	24.5	824,702	23.5
	Microempresa	690,328	27.8	205,882	20.2	896,210	25.6
	Pequeña empresa	238,016	9.6	77,251	7.6	315,267	9.0
	Mediana empresa	225,233	9.1	41,825	4.1	267,058	7.6
	Gran empresa	236,691	9.5	43,920	4.3	280,611	8.0
	Total	2,486,089	100.0	1,020,765	100.0	3,506,854	100.0

Fuente: Elaboración del IIES con información del INE, Base de datos de la ENEI-Junio 2018.

Observando esta situación desde la inserción laboral por categoría ocupacional, la ENEI de Junio de 2018 revela que el 65.3% de los hombres y el 49.8% de las mujeres ocupadas en el área urbana de la Región Metropolitana tiene un empleo privado y que cerca de una cuarta parte de esta población (el 23.7%), trabaja por su cuenta. En el empleo público y el empleo doméstico se ocupan también cantidades importantes de personas, pero representan proporciones mucho menores de la población ocupada en el área. El empleo remunerado en casa particular (empleo doméstico según la definición del INE), es también una ocupación realizada casi exclusivamente por mujeres y entre quienes se dedican al trabajo familiar no remunerado, cerca del 70 % son mujeres. Por el contrario, el 70% de las personas identificadas como “Patrón, empleador o socio” son hombres (ver Cuadro No. 8).

Cuadro No. 8
República de Guatemala
Población ocupada de 15 años y más por categoría ocupacional según área geográfica y sexo
En número y porcentajes
Año 2018

Categoría ocupacional	SEXO				Total	%
	Hombres	%	Mujeres	%		
Urbano metropolitano						
Empleo público	44,871	5.9	41,298	7.5	86,169	6.6
Empleo privado	499,446	65.3	273,678	49.8	773,124	58.8
Jornalero y peón	11,366	1.5	696	0.1	12,062	0.9
Empleada doméstica	817	0.1	48,108	8.8	48,925	3.7
Trabajador por cuenta propia	165,483	21.6	146,067	26.6	311,550	23.7
Patrón, empleador o socio	31,940	4.2	13,797	2.5	45,737	3.5
Trabajador familiar sin pago	11,353	1.5	25,737	4.7	37,090	2.8
Total	765,276	100.0	549,381	100.0	1,314,657	100.0

Fuente: Elaboración propia con información del INE, Base de datos de la ENEI-Junio 2018.

Al comparar ese comportamiento con los datos registrados por la ENEI-Mayo 2002 se aprecia que no existen mayores cambios en la distribución de hombres y mujeres por categoría ocupacional (ver Cuadro No. 9).

Cuadro No. 9
Espacio urbano metropolitano
Población ocupada de 15 años por categoría ocupacional y sexo
En número y porcentajes
Año 2002

Categoría ocupacional	Sexo				Total	%
	Hombre	%	Mujer	%		
Empleado (a) del Gobierno	30,418	5.9	31,231	7.8	61,649	6.7
Empleado (a) privado (a)	308,583	60.1	193,226	48.3	501,809	54.9
Jornalero (a)	3,474	0.7	391	0.1	3,865	0.4
Empleado (a) doméstico (a)	-	0.0	27,374	6.8	27,374	3.0
Trabajador(a) por cuenta propia	104,037	20.3	109,681	27.4	213,718	23.4
Patrón (a) o empleador (a)	44,634	8.7	14,593	3.6	59,227	6.5
Trabajador(a) familiar sin pago	20,609	4.0	22,823	5.7	43,432	4.8
Trabajador (a) no familiar sin	1,331	0.3	1,039	0.3	2,370	0.3
Total	513,086	100	400,358	100	913,444	100.0

Fuente: Elaboración propia con información del INE, ENEI Mayo de 2002.

La permanencia de esa distribución coincide con el hecho de que las mujeres tienen menos acceso a la propiedad de la tierra o la vivienda, y por tanto, carecen de garantías para acceder al crédito ofrecido por el sistema financiero tradicional. Esto supone que la situación de las mujeres pasada tanto como la actual afecta su desempeño en la economía, pues el rol de proveedor atribuido a los hombres ha limitado históricamente el acceso de muchas mujeres a la educación y al trabajo mejor remunerado, obstaculizando no

solamente el acceso a los bienes de consumo sino también a la tenencia de los medios de producción que les permitirían tener seguridad e independencia económica. Claro, ahora más que en el siglo pasado, las mujeres tienen más posibilidades de acceder al trabajo en la economía de mercado, pero aún existen sesgos y dificultades para hacerlo libremente.

En la economía urbana metropolitana, la situación laboral de mujeres y hombres es mucho mejor que en el resto del país, en el sentido de que hay más puestos de trabajo y un mercado más grande y diversificado que se reproduce también en torno a la división sexual del trabajo. Se observa así que la mayor o menor incorporación de las mujeres a la economía se asocia tanto con las relaciones de género establecidas como con el tamaño del mercado laboral, y por tanto, con la disponibilidad de aquellos puestos de trabajo que requieren de las capacidades desarrolladas por las mujeres. Es decir, que la incorporación de las mujeres a la economía en el área urbana de la Región Metropolitana es mayor porque el mercado es mayor y más diverso, pero ese mercado continúa configurándose alrededor de los sesgos de género que vienen con la división sexual del trabajo y que en última instancia actúan a favor de la reproducción del sistema económico y del patriarcado.

6. Características de las brechas entre ingresos por trabajo de hombres y mujeres

6.1 Abordaje

Los sesgos de género que subyacen en el mercado laboral y que se derivan de la división sexual del trabajo y las

limitaciones que esta impuso históricamente a la participación de las mujeres en el mercado laboral, así como a las ideas respecto al trabajo “que corresponde a las mujeres” han sido construidas en nuestra sociedad, repercuten a su vez en las diferencias que existen entre los salarios o de los ingresos económicos obtenidos por hombres y mujeres. Históricamente el rol de proveedor que se atribuye a los hombres y el de encargadas de la reproducción y cuidado de los hogares que deben desempeñar las mujeres, se traduce en un sesgo de género que opera inicialmente separando a las mujeres de la economía de mercado, y por tanto, de la formación o experiencia que se requiere para insertarse en la misma en igualdad de condiciones. Su incorporación posterior al trabajo para la economía de mercado que en Guatemala según lo que hemos visto antes, se incrementa de manera importante entre 1989 y 2006 se debe tanto a las transformaciones sociales derivadas de las luchas de las mujeres por su emancipación, como a las necesidades propias del sistema de acumulación mundial y sus repercusiones en el país, pero esa incorporación se da en condiciones de desventaja debido a los rezagos relacionados con la exclusión inicial y con el hecho de que al interior de las relaciones de género dentro de la familia, las tareas reproductivas y de cuidado continúan generalmente bajo la responsabilidad de las mujeres.

Considerando la explicación de Ingrid Palmer sobre la ausencia de mercados, mencionada al inicio de este documento, la exclusión histórica de las mujeres del espacio público y el desarrollo de actividades económicas no remuneradas dentro de los hogares, contribuyó a que se subvaloraran las actividades del mismo tipo realizadas por ellas para la economía de mercado, de tal modo que su retribución económica fue comparativamente menor a aquellas realizadas por los hombres consideradas mejor calificadas.

Por otra parte, la incorporación de las mujeres a la economía de mercado se da en condiciones de desventaja educativa y de formación para el trabajo fuera de los hogares lo cual afecta el monto global de los ingresos laborales que reciben. La idea de que los trabajos realizados por las mujeres para la economía de mercado requieren de menor calificación o esfuerzo o de que los ingresos que ellas reciben son un complemento de los ingresos obtenidos por sus compañeros hombres, es también un elemento subjetivo asociado con la situación de discriminación de las mujeres que incide sobre los ingresos laborales que reciben. Además, estos también resultan afectados por el tiempo que las mujeres deben dedicar a cumplir con sus responsabilidades dentro de los hogares y, en consecuencia, por el menor tiempo que pueden destinar al trabajo remunerado realizado para la economía de mercado.

Como resultado de esa situación, existen importantes diferencias entre los promedios de los ingresos laborales recibidos por hombres y mujeres. En otras palabras, diferencias asociadas con la división sexual del trabajo y las valoraciones de género que históricamente limitaron su trabajo a la esfera privada, permitiendo que su incorporación al trabajo, y en general, sus contribuciones a la economía se dieran en condiciones de desventaja respecto a aquellas desarrolladas por los hombres desde hacía tiempo en el espacio público.

Considerando los supuestos anteriores, se describirán a continuación la magnitud de las diferencias en los ingresos laborales recibidos por mujeres y hombres, sus variaciones por área geográfica, así como su comportamiento por ramas de actividad económica, categorías ocupacionales y condición de actividad (formal o informal), identificando los elementos

comunes que podrían originar el ensanchamiento de las brechas dentro de las mismas.

6.2 Diferencias salariales por área geográfica

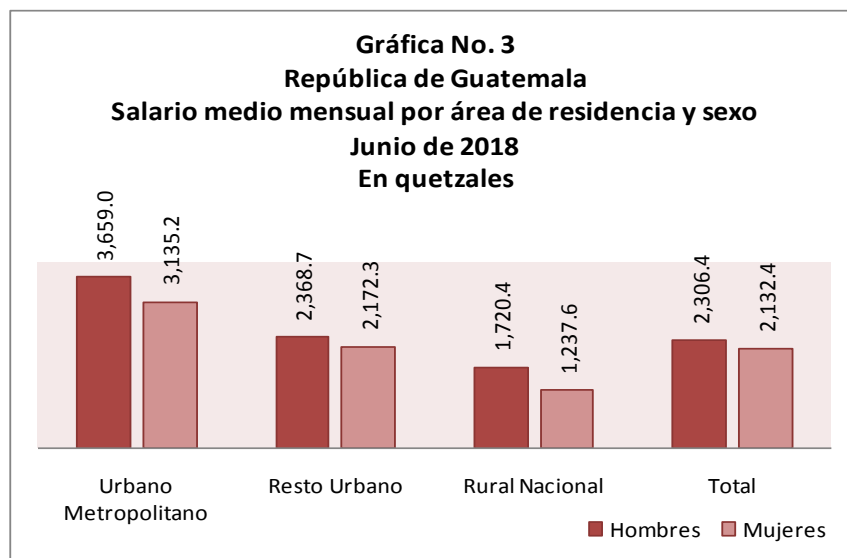
Aunque las brechas salariales han tendido a cerrarse con el tiempo, la ENEI de Junio de 2018 revela que el salario promedio mensual de las mujeres a nivel nacional representa el 92.5% del pagado a los hombres. Esta proporción varía por área geográfica y es mucho menor en el área rural nacional, en donde esta retribución laboral representa el 71.3% del que corresponde a los hombres, y mayor en las áreas urbanas: de 85.7% en el espacio urbano metropolitano y de 91.7% en el resto de las áreas urbanas (ver Cuadro No. 10). Este comportamiento está relacionado con las diferencias existentes entre las actividades económicas en los espacios urbanos y rurales, pero también con una mayor subvaloración del trabajo realizado por las mujeres en las áreas rurales, en donde la cultura y las prácticas patriarcales están más arraigadas.

Cuadro No. 10 República de Guatemala Salario medio mensual de la Población ocupada (de 15 años y más) por área geográfica y sexo Junio de 2018 En quetzales

Área geográfica	Hombres	Mujeres	Total	Brecha
Urbano	3,659.0	3,135.2	3,452.0	85.7
Resto Urbano	2,368.7	2,172.3	2,301.4	91.7
Rural Nacional	1,720.4	1,237.6	1,605.9	71.9
Total	2,306.4	2,132.4	2,252.9	92.5

Fuente: Elaboración propia con información del INE, Base de datos de la ENEI Junio 2018.

Las brechas entre los salarios de mujeres y hombres se mantienen en todas las categorías ocupacionales y en el espacio urbano metropolitano son mayores en el “empleo doméstico” en donde trabaja un mayor número de mujeres, pero en donde el trabajo realizado por los hombres en los hogares incluye la jardinería, tareas de guardia y vigilancia, o en la elaboración de alimentos, las cuales se retribuyen mejor que las tareas de limpieza o incluso de las de cocina realizadas principalmente por las mujeres.



Fuente: Elaboración propia con información del INE, Base de datos de la ENEI Junio de 2018.

Por otra parte, aunque los salarios pagados por el sector público son mayores que los pagados por el sector privado, las brechas entre los salarios de hombres y mujeres son mayores en el sector público que en la empresa privada. En el área urbana metropolitana, el salario promedio mensual pagado a las mujeres en el empleo público representa el 84.8% del correspondiente a los hombres, y en el empleo privado este indicador es de 90.2%. Este comportamiento que está relacionado con la mayor presencia de hombres en los puestos más altos y mejor remunerados de la administración pública, así como con las diferencias en el tipo de actividades que realizan hombres y mujeres dentro de la misma. Un mayor número de mujeres que laboran en la administración pública lo hacen como profesionales de la salud o la enseñanza, oficinistas o empleadas de servicios.

En cambio, los hombres se ocupan en los puestos jerárquicos más altos y mejor remunerados, realizando trabajo técnico como ingenieros, científicos, administradores, técnicos en información y comunicaciones. En el empleo privado, prevalece una distribución similar, pero es posible que los puestos y los salarios sean más uniformes o se encuentren más cerca del promedio salarial existente en el mercado.

En ese sentido, vemos que el trabajo asociado al desarrollo técnico y científico que contribuye de manera más directa a la producción capitalista y que es mejor remunerado, es principalmente desempeñado por los hombres, y que aún en la economía de mercado, el tipo de trabajos realizados principalmente por las mujeres se asocian con el cuidado, sostenibilidad y desarrollo humano de la fuerza de trabajo.

Cuadro No. 11
República de Guatemala
Población ocupada de 15 y más años de edad
Sueldo o salario medio mensual por área geográfica,
categoría ocupacional y sexo
En quetzales
Año 2018

Urbano Metropolitano				
Categoría ocupacional	Hombre	Mujer	Total	Brecha salarial
Empleado (a) del gobierno	6,519.3	5,526.8	6,043.7	84.8
Empleado (a) privado	3,456.0	3,115.6	3,335.5	90.2
Jornalero (a) o peón (a)	1,382.6	1,200.0	1,372.1	86.8
Empleado (a) doméstico (a)	2,350.1	1,221.1	1,239.9	52.0
Total	3,659.0	3,135.2	3,452.0	85.7
Resto Urbano				
Categoría ocupacional	Hombre	Mujer	Total	Brecha salarial
Empleado (a) del gobierno	4,382.2	4,108.3	4,235.0	93.7
Empleado (a) privado	2,427.2	1,893.6	2,275.5	78.0
Jornalero (a) o peón (a)	1,394.9	1,059.8	1,375.2	76.0
Empleado (a) doméstico (a)	400.0	821.9	816.7	205.5
Total	2,368.7	2,172.3	2,301.4	91.7
Rural Nacional				
Categoría ocupacional	Hombre	Mujer	Total	Brecha salarial
Empleado (a) del gobierno	4,003.6	3,038.2	3,665.0	75.9
Empleado (a) privado	2,183.8	1,402.0	1,989.5	64.2
Jornalero (a) o peón (a)	1,104.3	865.5	1,092.5	78.4
Empleado (a) doméstico (a)	-	696.3	696.3	-
Total	1,720.4	1,237.6	1,605.9	71.9

Fuente: Elaboración propia con información del INE, Base de datos de la ENEI-Junio 2018.

Entre las categorías ocupacionales, el trabajo por cuenta propia y el desarrollado por quienes dan empleo a otras personas, es decir, el trabajo no asalariado, retribuido por las ganancias resultantes de las actividades económicas, presenta las brechas de género en los ingresos laborales más amplias, posiblemente porque el trabajo realizado por las mujeres en forma independiente, también tiene más limitaciones (ver Cuadro No. 12). En el espacio urbano metropolitano se concentra principalmente el comercio al por menor y los servicios, por ejemplo la preparación y comercialización de alimentos, la venta de abarrotes, la elaboración de prendas de vestir, la comercialización de productos de belleza, ropa, cocina, la prestación de servicios de limpieza o de educación y salud particulares. En cambio, aunque entre los hombres que trabajan por cuenta propia hay una proporción importante que se dedica a las ventas al por menor, en general, las actividades que realizan son más diversas. Se desempeñan también como constructores, transportistas, el comercio al por mayor, la reparación de vehículos, la fabricación de muebles, prendas de vestir, la reparación de computadoras y aparatos electrodomésticos, electricistas, jardineros, plomeros y en general a actividades que son más valorizadas dentro de la división sexual del trabajo o para las que se requiere mayor calificación técnica. Otro elemento que contribuye a ampliar la brecha entre el promedio de las remuneraciones laborales recibidas por los hombres y las recibidas por las mujeres, es el menor número de horas promedio que estas pueden dedicar a las actividades económicas fuera de los hogares. La idea de que las mujeres son las responsables de las tareas del hogar y el cuidado de los hijos está implícita en este comportamiento y son esos sesgos de género los que en última instancia impiden a las mujeres dedicarle más tiempo a las actividades económicas

remuneradas, que por el contrario reafirman el rol de proveedor que socialmente se les atribuye a los hombres.

En ese sentido, puede decirse que las brechas significativas existentes entre las ganancias obtenidas por hombres y mujeres en la categoría ocupacional “Patrón, empleador o socio”, (en donde se incluye a quienes tienen los medios de producción y tienen la capacidad para emplear a otras personas), también están asociadas a la exclusión histórica de las mujeres del mercado económico. Es claro que han existido cambios significativos de distinto tipo respecto a la posibilidad que las mujeres tienen de realizar actividades económicas fuera de los hogares y que sus contribuciones económicas en el ámbito público y privado son considerables y fundamentales para el sostenimiento del sistema económico, sin embargo, la exclusión previa de las mujeres del trabajo fuera de los hogares y las limitaciones presentes asociadas con los distintos sesgos de género, impide a la mayoría de las mujeres el acceso a un patrimonio propio, a los medios de producción y, en general, a la posibilidad de contar con la libertad y los recursos necesarios para establecer su propio negocio. Este comportamiento se observa también a nivel nacional, pero y como ocurre respecto a otras problemáticas, se acentúa en las áreas rurales, más empobrecidas.

Cuadro No. 12
República de Guatemala
Ganancias promedio mensuales de la población ocupada independiente
de 15 y más años de edad
En quetzales
Año 2018

Área geográfica	Categoría ocupacional	Sexo		Total	Brechas salariales
		Hombre	Mujer		
Urbana metropolitana	Trabajador (a) por cuenta propia	3,302.7	1,427.2	2,415.3	43.2
	Patrón (a) o empleador (a)	6,384.5	3,214.2	5,412.3	50.3
	Total	3,799.0	1,581.6	2,796.9	41.6
Resto urbano	Trabajador (a) por cuenta propia	3,302.7	1,427.2	2,415.3	43.2
	Patrón (a) o empleador (a)	6,384.5	3,214.2	5,412.3	50.3
	Total	3,799.0	1,581.6	2,796.9	41.6
Rural nacional	Trabajador (a) por cuenta propia	2,561.4	1,161.1	1,583.6	45.3
	Patrón (a) o empleador (a)	7,323.9	3,543.6	5,730.1	48.4
	Total	3,199.2	1,271.8	1,893.2	39.8
Total nacional	Trabajador (a) por cuenta propia	2,999.9	1,391.8	2,003.8	46.4
	Patrón (a) o empleador (a)	9,694.4	3,821.1	7,873.7	39.4
	Total	4,317.0	1,545.7	2,702.4	35.8

Fuente: Elaboración propia con información del INE, Base de datos de la ENEI -Junio 2018.

7. Reflexión final

Es claro que la división sexual del trabajo influye de manera determinante en la forma cómo mujeres y hombres se insertan en las actividades que realizan para la economía de mercado y que las relaciones de género establecidas socialmente han definido y definen históricamente esta participación. De distintas maneras y en distintos ámbitos, las responsabilidades atribuidas al género femenino relacionadas con la procreación y el cuidado familiar, así como con las tareas del hogar, definen aún su participación en el mercado laboral, no solamente porque la reproducción de la vida en los hogares las atrae hacia el espacio privado, sino porque la cultura social y laboral sostenida históricamente influye sobre la valorización del tipo de trabajos que se supone deben realizar y su respectiva

retribución y porque el sistema económico capitalista se sustenta también en el trabajo reproductivo de las mujeres.

Los cambios que van ocurriendo en torno a la forma en que hombres y mujeres se relacionan dentro y fuera de los hogares, es decir las transformaciones que experimentan las relaciones de género son lentos y los rezagos derivados de la exclusión de las mujeres de la economía de mercado y de la política, se caracterizan porque sus consecuencias se difieren más allá del tiempo durante el cual las limitaciones relacionadas con esas circunstancias permanecen vigentes. La separación inicial de las mujeres del mercado laboral incide en el potencial, las capacidades, oportunidades, y en general, en las condiciones de desarrollo laboral y político de las mujeres por varias generaciones. Así la inserción tardía en las actividades para la economía de mercado se traduce aún en dificultades para acceder la formación y los puestos de trabajo más tecnificados y mejor remunerados, pero además retarda los procesos de acumulación que les permitirían tener acceso a la propiedad de la vivienda, a la tierra y otros medios de producción para el logro de una vida mejor, con independencia económica. A estos rezagos históricos se suman los estereotipos y los sesgos que aún se reproducen socialmente y que limitan sus contribuciones y limitarán a su vez las de las generaciones futuras.

La situación laboral de las mujeres en el área urbana de la Región Metropolitana muestra los avances y las grandes contribuciones que las mujeres hacen a la economía del hogar y de mercado, y en general, al sistema económico, pero también los retrocesos, el estancamiento o las limitaciones que tienen para hacerlo en mejores condiciones. Queda aún mucho por hacer en materia de políticas públicas que contribuyan a la equidad de género y la emancipación de las mujeres.

8. Bibliografía consultada

- ✓ Amorós, Celia y de Miguel, Ana, compiladoras, Teoría Feminista: de la Ilustración a la globalización. Del feminismo liberal a la posmodernidad. Tomo II. Minerva Ediciones, Madrid 2005.
- ✓ Amorós, Celia y de Miguel, Ana, compiladoras, Teoría Feminista: de la Ilustración a la globalización. De los debates sobre género al multiculturalismo. Tomo III. Minerva Ediciones, Madrid 2005.
- ✓ Benería, Lourdes, Trabajo productivo/reproductivo, pobreza y la globalización de la reproducción: consideraciones teóricas y prácticas. Universidad de Cornell, 2005.
- ✓ Borderías, Cristina. “Un nuevo enfoque metodológico para el estudio de la discriminación sexual en el mercado de trabajo”. El trabajo de las Mujeres, Serie Debate 1, Instituto de la Mujer, Ministerio de Cultura. Madrid, 1987.
- ✓ Elson, Diane y Fauné, María Angélica. Oportunidades para el desarrollo económico Centroamericano. Embajada Real de los Países Bajos y The University of Manchester.
- ✓ Federici, Silvia, El calibán y la bruja - Mujeres, cuerpo y acumulación originaria. Pgs. 98-113. Proyecto Traficantes de Sueños.
- ✓ Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Sociodemográfica Nacional 1989 (ESN 1989).

- ✓ INE, Base de datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006 (ENCOVI 2006).
- ✓ INE, Base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos de Mayo de 2002 (ENEI-Mayo de 2002).
- ✓ INE, Base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos de Junio de 2018.
- ✓ Rodríguez Dinay Cooper Jennifer, compiladoras, El debate sobre el trabajo doméstico. Antología. Universidad Autónoma de México. México 2005. 274 Pgs.
- ✓ Murcia, Ana, Economía del cuidado en la agenda de la cooperación internacional para el desarrollo. Instituto Universitario de Estudios Europeos. Año 2012.
- ✓ Pérez Orozco, Amaia, Economía del género y economía feminista ¿conciliación o ruptura?. Revista Venezolana de Estudios de la Mujer, Caracas, Enero - Junio 2005 - Vol 10 - N° 24. Edición electrónica en: https://www.usfx.bo/nueva/vicerrectorado/citas/ECONOMICAS_6/Economia/64%20a%20perez%20orozco.pdf
- ✓ SEPREM, Estudio de caso sobre el perfil de las mujeres incorporadas económicamente a la industria guatemalteca de exportación de berries en el Municipio de Parramos, Departamento de Chimaltenango, Guatemala, 2006. Guatemala.

La Política de Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad y el Eje de Empresas Competitivas

*MSc. Herlem Isol Reyes López**

I. Introducción

El empleo constituye un factor determinante para generar el progreso social de los seres humanos. Es el medio que permite a hombres y mujeres la generación de ingresos para promover su seguridad económica y la de sus familias. El empleo remunerado facilita la subsistencia y la mejora en las condiciones de vida de las personas, promueve su realización personal y espiritual como integrantes de la sociedad.

Sin embargo, un empleo por sí solo no garantiza las dimensiones de lo que representa un empleo seguro, decente y de calidad. Organismos internacionales han abonado a la construcción de características que debieran tomarse como aspectos interrelacionados para asegurar su cometido. Se instauran principios, valores y objetivos mutuamente dependientes.

El concepto de empleo seguro, decente y de calidad se legitima en el marco del reconocimiento que hace la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que desde el año 1999 promueve el fomento del empleo y el trabajo decente como una reivindicación mundial de justicia social y como

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-, Universidad de San Carlos de Guatemala.

una forma de “...expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno”¹, situación con la que están confrontados los gobiernos, los trabajadores y los empleadores.

El empleo tiene un carácter multidimensional, incluye una serie de elementos que están relacionados con el puesto y calidad de trabajo, pero también con su entorno y con las relaciones laborales.² El concepto de empleo pleno y trabajo decente de la OIT, constituye un marco referente que contribuye con el objetivo de promover un empleo seguro, decente y de calidad, en tanto que revalida principios y derechos fundamentales en el lugar de trabajo.

A través de los principios, valores y objetivos que se distinguen dentro del concepto de empleo pleno y trabajo decente, se institucionaliza un marco legal de normas y derechos laborales reconocidos internacionalmente, que protegen a los trabajadores frente a las ilegalidades cometidas en contra de sus derechos laborales y/o derechos humanos reconocidos universalmente. En ese sentido, hablar de fomento de empleo y trabajo decente para efectos del presente artículo, se considerarán como términos afines.

II. Fomento de Empleo y Trabajo Decente

2.1 Principios

El fomento de empleo y trabajo decente se ha convertido a través de los años en un referente histórico a nivel internacional para “vincular el desarrollo económico de las

1 ¿Qué es el trabajo decente?, Organización Internacional del Trabajo. Página Electrónica, consulta 15 de abril de 2019.
2 Díaz-Chao, Ficapal-Cusi, Torrent-Sellens (2015). Determinantes multidimensionales en la calidad percibida del empleo. Evidencia empírica para España. Revista Internacional de Sociología Vol. 73, No. 1.

sociedades con los derechos laborales de los individuos que las integran”.³ Los principios que promueve la OIT para fomentar el empleo y el trabajo decente se inscriben en el orden de valorar todas las formas de trabajo que realizan los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.⁴

Por otra parte, el trabajo decente es afirmado como un derecho humano fundamental, es decir, es un concepto totalizador que no hace excepciones en personas y puestos de trabajo. Se estima que el trabajo decente es un derecho que debe gozar cada uno de los individuos en la sociedad, sin importar “cual sea el modo y el sector en donde trabajen (...) o si pertenecen a un sector de trabajadores sindicalizados o a un sector no organizado”.⁵

2.2 Valores

El fomento de empleo y trabajo decente debe sustentarse a través de valores como “la decencia, la equidad, la justicia y la solidaridad (...), traducirse en mejores leyes, en cambios conductuales y en verdaderas tomas de conciencia”.⁶ En ese diálogo social tripartito en donde gobierno, trabajadores y empleadores prestan atención simultáneamente para lograr condiciones de trabajo más ecuanímenes buscando un equilibrio entre las aspiraciones e intereses de todos los sectores.

3 Somavía, Juan (2014). El trabajo Decente. Una lucha por la dignidad humana. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago, Chile. P. 9.
4 Ídem.
5 Sen, Amartya (2000). Trabajo y Derechos. Revista Internacional del Trabajo, vol. 119 (2000), non. 2. Organización Internacional del Trabajo.
6 Somavía, Juan (2014). Ídem. Pág. 25.

2.3 Objetivos

Entre los cuatro objetivos estratégicos que propone la OIT para promover el fomento de empleo y trabajo decente, se encuentra en primera instancia el reconocimiento y cumplimiento de los principios y derechos fundamentales de los trabajadores en el lugar de trabajo, los cuales se enuncian en la Declaración de la OIT de 1998, y se consideran un referente obligatorio al momento de promover la plena realización de un empleo de calidad y un trabajo decente que permita a las personas salir de la pobreza y les ayude a su realización personal.

Un segundo objetivo se enfoca en la generación de mayores oportunidades de empleo para las personas, que en otras palabras significa “aumentar los puestos de trabajo decentes sin los cuales los derechos laborales no pueden ejercerse”⁷. Significa aumentar las posibilidades para que la población pueda contar con un empleo formal, de calidad, con una remuneración justa, con acceso a formación y capacitación permanente, con igualdad de trato entre hombres y mujeres tanto en la fijación de salarios como en los niveles de puestos y de participación social, logrando su empoderamiento y realización como personas.

Como un tercer objetivo estratégico se establece la situación de protección social de los trabajadores, vista desde la óptica de lograr que los lugares de trabajo sean seguros y sin riesgos, y de mejorar el acceso y cobertura de los trabajadores a las garantías de protección social, a garantizar una jubilación y pensión justa al momento de su retiro laboral. En lograr regímenes de seguridad social tanto en el campo de la salud como en programas de protección social contra el desempleo y enfermedad.

⁷ Ídem.

Se determina como un cuarto objetivo, la promoción del diálogo social y el fortalecimiento de las organizaciones de los actores sociales que intervienen. El dialogo social se consolida a través de la alianza tripartita entre gobierno, sindicatos y empleadores, promoviendo una cultura de diálogo que garantice el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones que velan por el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales de los trabajadores en el lugar de trabajo, buscando eliminar los obstáculos que interfieren en la promoción y consecución de un empleo digno y un trabajo decente.

III. Una mirada a la situación de empleo en el país y el cumplimiento de la legislación laboral

3.1 Situación del empleo

La Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1 - 2018, efectuada en junio de 2018 por el Instituto Nacional de Estadística (INE), permite una mirada de las características que presenta la situación laboral de los guatemaltecos durante el último año. Los resultados señalan un total de 11.6 millones de personas en edad de trabajar, cifra mayor si se compara con los datos registrados en la ENEI 2-2017 efectuada durante mayo a junio 2017 que señalaba 11.1 millones de personas en esa condición.

La población económicamente activa (PEA) que hace referencia a personas de 15 años o más que realizan alguna actividad productiva o que están en busca o disponibilidad para trabajar, se situó en 7.0 millones de personas, que al desagregar los datos por sexo corresponden en un 65.29% a hombres y en un 34.71% a mujeres. Si se comparan los datos de la PEA de un año anterior (ENEI 2-2017), puede señalarse

un comportamiento al alza, en tanto que en términos de un año aumentó en 313,843 personas.

Los datos del Módulo de Juventud de la ENEI 1-2018 exponen que la mayor fuerza laboral en el país está representada por población joven, si se toma en cuenta que, del total de personas en edad de trabajar, 4.9 millones corresponden al rango entre 15 a 29 años, de los cuales 2.7 millones integran la población económicamente activa, la cual se concentra principalmente en la población indígena con un 41.4%.

Al evaluar las cifras por área geográfica en el Módulo de Juventud durante la Encuesta de 2018, el área rural nacional es la que agrupa la mayor cantidad de jóvenes en la PEA, con 1.5 millones de personas (55%), mostrando una participación superior en el caso de los hombres con 1.0 millones frente al número que mostraron las mujeres de 444,452 mil con relación a la población económicamente activa.

Las actividades que concentran la mayor oferta de empleo en el país, hacen notar la calidad de empleo e ingresos al que tiene acceso la mayoría de la población en edad de trabajar. La ENEI 1-2018 refiere que, para finales del primer semestre, la población ocupada en el país se situó en 6.8 millones de personas, de las cuales 7 de cada 10 estuvo concentrada principalmente en tres actividades económicas. En primer lugar, la Agricultura (33.0%), seguido por actividades de comercio al por mayor y menor (27.3%) y luego por actividades de la industria manufacturera (12.6%).

En el caso de la población joven ocupada entre 15 a 29 años de edad, las actividades económicas que prevalecen de acuerdo con la referida Encuesta de 2018, no difieren de las

señaladas por la población en general, en tanto que los ocupados en el área de agricultura sobresalen con un 32.7%, seguido por los que realizan actividades de comercio al por mayor y menor con un 27.5% y luego los que se sitúan en actividades de la industria manufacturera con un 12.5% respectivamente.

Los datos anteriores no hacen más que reafirmar el tipo de empleo al que tiene acceso más del 70% de la población ocupada en el país, en sectores productivos tradicionales y poco remunerados. La escala de salarios a la que pueden aspirar las personas se ubica en el salario mínimo⁸, que por dos años consecutivos, 2018 y 2019, se ha mantenido en Q.2,992.37 quetzales mensuales para actividades agrícolas y no agrícolas, y en Q.2,758.16 quetzales para las actividades de exportación de maquilas. Sumado a los bajos salarios, la falta de cumplimiento en la legislación laboral por parte de los empleadores, no garantiza que se haga efectivo el pago del salario establecido a nivel oficial, así como la formalización de un contrato de trabajo y la afiliación al Seguro Social, mermando aún más el nivel de vida de los trabajadores y sus familias.

Con respecto al nivel educativo que refiere más del 55% de las personas ocupadas en el país, la ENEI 1-2018 describe que a nivel general tanto en hombres como en mujeres no supera la educación primaria completa. En ese sentido puede señalarse que la mayoría de la población guatemalteca depende principalmente de la oferta educativa a nivel estatal. Sin embargo, la realidad educativa en el país da cuenta que un mayor número de grados de escolaridad implica menores oportunidades de acceso a la educación que imparte el Sector Oficial. Del total de establecimientos que conformaron

⁸ Salario Mínimo 2018, Acuerdo Gubernativo No. 297-2017 publicado en Diario de Centro América, Guatemala 29 de diciembre de 2017, y Salario Mínimo 2019, Acuerdo Gubernativo No. 242-2018 publicado en Diario de Centro América, Guatemala 28 de diciembre de 2018.

la oferta educativa en 2016, en el caso de la educación primaria, el Sector Público tuvo una participación del 85%. En el ciclo básico se situó en 43%, y el nivel de diversificado únicamente alcanzó un 15% respectivamente.⁹

Se estima que el promedio de escolaridad de un guatemalteco es de 5.98 años, el cual aumenta si se enfoca por área de residencia, es decir, en el área metropolitana alcanza 8.35 años y en el área rural se reduce a 3.84 años respectivamente. El bajo nivel educativo que presenta la población en edad escolar es resultado de diversos factores, pero incide de una manera directa la pobreza y desigualdad social con la que conviven las familias, así como las debilidades que presenta el Sistema Escolar a nivel público, en el cual “la baja calidad de los servicios, currículum sin pertinencia cultural, bajo nivel de los docentes, deficiente infraestructura educativa, escasez y calidad de materiales de apoyo, y el déficit de más de 7 mil aulas en el sector público”¹⁰, es una realidad a la que se deben enfrentar. Esta situación, se convierte en un detonante para que cerca de 1.5 millones de niños y jóvenes de 3 a 18 años, se encuentren fuera del sistema educativo a nivel nacional.¹¹

Por otra parte, al hablar de empleo en el país, la Encuesta en referencia de 2018 señala que del total de personas que manifestaron realizar una actividad laboral, el 65.6% de ellas señaló no contar con un contrato de trabajo.

⁹ Reyes López, Herlem Isol (MSc.) (2018), Recursos Humanos y Competencias Laborales en el Marco de la Cuarta Revolución Industrial -Guatemala situación actual-. Revista Economía, No. 218 octubre – diciembre, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala. Págs. 24-26.

¹⁰ Guatemala: Análisis de Situación del País (2014). Guatemala: Common Country Assessment. Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. Guatemala. Pág. 66.

¹¹ Idem. Págs. 58 y 59.

No obstante, al analizar los datos por área de residencia, son las personas del área rural nacional las que muestran un porcentaje mayor en esta categoría, con un 82.0% frente a lo que refiere el área urbana metropolitana, donde solamente el 34.0% de la población manifestó no contar con un contrato de trabajo con relación a la actividad productiva que realiza. Esta situación es un indicador de la precariedad del empleo y del conglomerado de población que se encuentra laborando en el sector de la economía informal, lo cual muchas veces obedece por ejemplo, en el área de agricultura, actividad productiva que sobresale en el área rural, a que los dueños de las empresas manejan un sistema de intermediarios para la contratación de personal, con lo cual se deja de cumplir con la legislación laboral en cuanto a la elaboración de un contrato de trabajo y al pago de las prestaciones laborales que incluye la seguridad social de los trabajadores.

Asimismo, del porcentaje total de personas (34.4%) que manifestaron contar con un contrato de trabajo, el 28.0% de ellas manifestó tener un contrato por tiempo indefinido. En ese sentido las que residen en el área urbana metropolitana son las que presentaron los mejores resultados con un 60.7% frente a las del área rural nacional donde solamente el 12.9% de ellas tiene acceso a este tipo de contrato laboral. En el caso de los jóvenes la situación no presenta mejores resultados de los que refiere la población en general, en el sentido que en el área rural nacional 8 de cada 10 jóvenes no cuentan con un contrato de trabajo, mientras que los que residen en el área urbana metropolitana la cifra se situó en 3 de cada diez.

El tipo de empleo y la situación de informalidad laboral que presenta la mayoría de trabajadores, constituye un punto de referencia para analizar la situación de cobertura social

de la población ocupada en el país. La ENEI 1-2018 hace mención de los altos porcentajes tanto en hombres (79.1%) como en mujeres (78.9%) que no cuentan con una afiliación al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y, en consecuencia, no tienen acceso a servicios de asistencia médica preventiva y curativa, servicios de hospitalización, así como a prestaciones en dinero por concepto de enfermedad, invalidez o sobrevivencia.

Al tomar en cuenta la situación laboral que presentan los jóvenes en cuanto a disponer de cobertura social, los resultados no son alentadores, en tanto que para el área rural los porcentajes se elevan a un 89.5% de la población joven que no tiene cobertura del IGSS. Estas cifras hablan del tipo y calidad del empleo que se genera, así como que es el sector de la economía informal la que concentra la mayor parte de población ocupada en el país. Esta situación trae consecuencias negativas para la sostenibilidad de la seguridad social y para mantener el equilibrio financiero del sistema de jubilaciones y pensiones en el largo plazo, además de provocar en los trabajadores el aumento en los gastos de bolsillo con relación a la atención médica preventiva y hospitalaria que necesiten.

Al hablar de ingresos como resultado de la actividad productiva que realizan las personas, la ENEI 1-2018 señala que, para el sector de la economía formal, el promedio de ingresos reportado es de Q.3,622 quetzales mensuales, cifra que supera en un 40% a la que devengan las personas en la economía informal, la cual asciende a Q.1,464 quetzales mensuales y con la cual sobrevive la mayoría de guatemaltecos. Al desagregar la cifra de los ingresos por sexo, puede señalarse que aún persisten los salarios menores para

las mujeres, si se toma en cuenta que en el sector formal el ingreso de las mujeres se reduce en Q.417 quetzales en comparación con el que reciben los hombres, y en el sector informal la diferencia alcanza Q.340 quetzales menos entre ambos sexos.

3.2 Situación de desempleo o subempleo visible

Al analizar los datos de las personas en desempleo, la ENEI 1-2018 refiere una cifra de 194,003 personas en esa situación, mostrando un incremento del 21.84% con relación al año anterior (ENEI 2-2017), siendo la población no indígena y el sexo masculino los que presentan los mayores porcentajes de afectación. Por otra parte, del total de personas desempleadas, 142,592 corresponde a jóvenes de 15 a 29 años de edad, de los cuales el segmento de jóvenes con un nivel educativo de diversificado completo son los que muestran un mayor porcentaje de desempleo.

La escasa oferta laboral para los jóvenes muchas veces los obliga a insertarse en cualquier tipo de trabajo en la economía informal y/o en otros casos a emigrar hacia Estados Unidos en busca de oportunidades laborales que el país no es capaz de ofrecerles. Se estima que anualmente del total de graduandos a nivel medio, en promedio solo un 20% logra ubicarse en el mercado laboral, concentrándose principalmente la contratación en el Departamento de Guatemala, en el área urbana metropolitana.¹²

Con relación a la población en subempleo visible, que hace referencia a las personas que trabajan pocas horas, y tienen el deseo o disponibilidad de trabajar más tiempo,

¹² Recién graduados con escasas oportunidades de empleo. Periódico Prensa Libre, Edición electrónica, Guatemala, 26 de octubre de 2014.

pero por falta de oportunidades laborales no lo hace, la Encuesta de referencia de 2018 señala que, para finales del primer semestre, 700,893 personas se encontraban en esa situación, concentrada principalmente en un 60.0% en el área rural nacional. En el caso de los jóvenes, los datos refieren una cifra de 315,055 personas en subempleo visible, concentrados en actividades de agricultura (39.7%), seguido por actividades de comercio al por mayor y menor (19.6%), así como en actividades de la industria manufacturera (10.2%).

3.3 Situación en el cumplimiento de la legislación laboral y derechos laborales

De acuerdo con la información que proporciona el Módulo de Juventud de la ENEI 1-2018, para los jóvenes, realizar una actividad productiva remunerada y no tener firmado un contrato de trabajo, constituye uno de los principales problemas que les afecta en cuanto a derechos laborales se refiere. A la falta de un contrato laboral, se suma el tener que trabajar un número mayor de horas a las establecidas en la jornada laboral, sin retribución económica extra, prestaciones laborales, y recibir maltrato en su lugar de trabajo. Se destaca que únicamente el 1.5% de los jóvenes refirió sentirse afectado por no estar afiliado al IGSS, situación que llama la atención, en tanto la valoración que se realiza en esta etapa de la vida de las prestaciones laborales que se dejan de percibir por no tener acceso a la seguridad social.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social a través de la Inspección General de Trabajo, es la instancia encargada de verificar y dar seguimiento para que los empleadores cumplan con las leyes en materia laboral y apliquen los derechos laborales que les asisten a los trabajadores. Sin embargo, aunque exista la delimitación de funciones

y responsabilidades para los Inspectores de Trabajo, los resultados están condicionados al fortalecimiento institucional tanto en el área financiera como en el aumento de personal y en las condiciones con que desarrollan las actividades de trabajo.

La estadística del Ministerio de Trabajo refiere que en el año 2016¹³ se recibieron 22,133 casos de denuncias por incumplimiento de la legislación laboral, no obstante, el número de Inspectores para dar seguimiento a las denuncias fue de 276 para todo el territorio nacional. Lejos de aumentar el número de Inspectores para lograr una mayor cobertura, en el año 2018¹⁴ este número se redujo a 229 Inspectores, debilitando aún más la situación laboral de los trabajadores, en el sentido que la falta de Inspectores promueve una extensión en los plazos para el seguimiento de las denuncias, dejando desprotegidos a los trabajadores frente al empleador.

3.4 Fuentes de búsqueda de empleo de los jóvenes, ENEI 1-2018

Es importante señalar que los jóvenes al momento de buscar una oportunidad de trabajo, la primera fuente de búsqueda la centran en contactos con amigos, familiares y conocidos, tal como lo mencionaran 9 de cada 10 jóvenes. Como opciones secundarias sitúan los sitios de reclutamiento por internet y los avisos clasificados de los periódicos. Entre las fuentes menos consultadas se encuentran las Ferias de Empleo y la Bolsa de Empleo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, situación que puede derivarse de la falta de información sobre este tipo

13 Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2016). Informe Anual General sobre la Labor de los Servicios de la Inspección General de Trabajo, Guatemala. Págs. 2 y 16.

14 Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2018). Informe Anual General sobre la Labor de los Servicios de la Inspección General de Trabajo, Guatemala. Pág. 5.

de eventos o actividades y/o de la experiencia de participación sin mayores resultados para insertarse laboralmente.

Por otra parte, al momento de la búsqueda de una oportunidad de empleo, los jóvenes señalaron que las principales dificultades a las que se enfrentan son la falta de experiencia y la escasa formación y capacitación que poseen, por tal razón manifestaron que entre los cursos en los que les gustaría capacitarse se encuentra el curso de computación, así como el de cocina y el de mecánica automotriz. Entre los cursos que menos llama la atención de los jóvenes está el de pintura, dibujo y artes, así como el de ventas, y el de corte y confección. Lo anterior llama la atención, en el sentido que la perspectiva de superación profesional de los jóvenes, se inclina en la formación y capacitación de cursos cortos que les permita en el menor plazo, aprender un oficio que les genere ingresos para atender sus necesidades.

Los datos anteriores hacen notar la situación laboral que presenta la mayoría de los guatemaltecos. Constatan la precariedad del empleo y las escasas oportunidades para tener acceso a un empleo decente y de calidad. Los datos evidencian los retos en cuanto a cambiar la situación del empleo informal que predomina en el país, en tanto un elemento esencial y obligatorio, si el objetivo a lograr es enfocarse en cambiar las condiciones de vida de la población, promoviendo empleos dignos que les permita a las personas salir de la pobreza y les ayude a su realización personal y familiar.

Los esfuerzos han sido escasos en tanto que, además de la escasez y precariedad del empleo, se suma que los guatemaltecos que logran insertarse en un empleo formal, muchas veces no cuentan con un contrato de trabajo, y en consecuencia, con el pago de prestaciones laborales y la inscripción en el seguro social. En tal sentido, no existe

cumplimiento de la legislación laboral y de los derechos laborales en el lugar de trabajo por parte de algunos empleadores. Tampoco existe voluntad a nivel del Gobierno central para fortalecer institucionalmente a la Inspección General de Trabajo, lo cual se convierte en un círculo vicioso para que más empresas sigan cometiendo las faltas laborales.

IV. Caracterización de la Política Nacional de Empleo “Política de Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad

4.1 Marco General de la Política

En la actualidad el fomento del empleo y trabajo decente es considerado un punto de referencia para las políticas sociales que hacen uso del vínculo entre empleo, crecimiento económico y justicia social. Se reconoce ampliamente que un objetivo global para superar la pobreza de las personas debe centrarse en políticas que impulsen la generación de empleo pleno y trabajo decente que se institucionalice en un marco legal de normas y derechos laborales reconocidos internacionalmente y en su cumplimiento.

Los Estados miembros de la OIT como es el caso de Guatemala, son responsables de llevar a la práctica los convenios internacionales, normas, principios y recomendaciones aprobadas sobre temas de derecho laboral y relaciones de trabajo, promoción del empleo y trabajo decente, seguridad social, condiciones de trabajo y libertad sindical, entre otros. Asimismo, el cumplimiento de dichos compromisos, se ha convertido en uno de los pilares esenciales para la implementación de leyes y políticas nacionales que permitan dar seguimiento a las obligaciones contraídas en materia laboral.

Un ejemplo de lo anterior, se puede describir a partir de la Política Nacional de Empleo denominada “Política de Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad 2012-2021”, la cual fue aprobada en mayo del año 2012, con el objetivo de “mejorar el nivel de vida de las familias guatemaltecas, creando las condiciones que promuevan la generación de Empleo seguro, decente y de calidad en Guatemala”.¹⁵

La consecución del objetivo de la Política se instituye dentro del marco jurídico que refiere en materia laboral, la Constitución Política de la República en sus Artículos 101 y 102, referentes al Derecho al trabajo y Derechos sociales mínimos de la legislación del Trabajo. Asimismo, en el Código de Trabajo y en los Convenios de la OIT, especialmente en lo concerniente al Convenio No. 117 relacionado con normas y objetivos básicos de la política social, adoptado en Ginebra en la 46ª reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (22 junio 1962).

El Convenio 117 de la OIT ratifica principios generales que deberán regir al momento de elaborar una política social o cualquier política de alcance más general. Entre estos se sanciona que “el desarrollo económico debe servir de base al progreso social”¹⁶ y que “Toda política deberá tender en primer lugar al bienestar y al desarrollo de la población y a estimular sus propias aspiraciones para lograr el progreso social”¹⁷, tomando en cuenta el mejoramiento del nivel de vida.

15 Política Nacional de Empleo “Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad 2012-2021”, Gobierno de Guatemala. Guatemala, 10 de mayo de 2012. Pág. 2.

16 Preámbulo, C117 - Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117). Adoptada en la 46ª reunión CIT, Ginebra 22 junio 1962. Organización Internacional del Trabajo.

17 Principios Generales, C117 - Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117). Ídem.

Además de los principios generales, el Convenio 117 incluye en materia laboral, Disposiciones Relativas a los Trabajadores Migrantes, Remuneración de los Trabajadores y Cuestiones Afines, Indiscriminación en Materia de Raza, Color, Sexo, Credo, Asociación a Una Tribu o Afiliación a un Sindicato, así como un apartado sobre Educación y Formación Profesionales. En cada una de las temáticas abordadas se establecen parámetros sobre las condiciones mínimas que deberán ser consideradas para armonizar el desarrollo económico con las condiciones de empleo y las relaciones de trabajo que se establezcan entre empleador y trabajador, asegurando la vigencia y aplicación de la legislación laboral y el respeto y cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores.

4.2 Concepto de Empleo seguro, decente y de calidad en el marco de la Política

Para fines del cumplimiento de la Política, se establecieron parámetros a través de los cuales se contempla la interpretación de lo que significa un empleo seguro, decente y de calidad, resaltando que en este caso se amplía el concepto de empleo decente, puesto que involucra, además, el fomento de la formalidad, la productividad y el desarrollo.¹⁸

En ese sentido, entre los lineamientos que se tomaron en cuenta para definir el concepto de empleo seguro, decente y de calidad en el marco de la Política, se tienen:¹⁹

- Contar con oportunidades de trabajo
- Que el trabajo sea productivo
- Que el trabajo sea adecuadamente remunerado

18 Política Nacional de Empleo “Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad 2012-2021”. Ídem. Pág. 39.

19 Ídem.

- Contar con seguridad en el lugar de trabajo
- Contar con protección social para las familias
- Mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad
- Libertad para que las personas expresen sus opiniones
- Organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas
- Igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres
- Fomento de la formalidad
- Fomento de la productividad
- Fomento del desarrollo

4.3 Principios de la Política

Los principios que guían una política pública constituyen un factor importante para alcanzar los objetivos que la sustentan. En el caso de la Política de Empleo Seguro, Decente y de Calidad, se plantearon cinco principios que articulan la parte ideológica política con el marco normativo de la Política, en el sentido de coordinar a los distintos actores que se necesitan para lograr avances concretos en la generación de empleo seguro, decente y de calidad. En este caso, los principios que guían a la presente Política responden a los enunciados siguientes:

- Favorece la generación de empleos decentes y de calidad
- Respeta los derechos fundamentales del trabajo
- Respeta el Estado de derecho y la igualdad ante la ley
- Respeta la función de subsidiaridad del Estado
- Mejora la competitividad del país

4.4 Ejes de la Política

La Política fue formulada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social en conjunto con el Ministerio de Economía, respaldada a su vez por la Agenda Nacional de Competitividad. Plantea un enfoque general orientado en 4 ejes: Empresas Competitivas, Guatemaltecos Empleables y Productivos, Entorno Competitivo y, Estado Promotor de una Política que Responde a los Retos.

Al mismo tiempo, se establecieron siete estrategias que guardan relación con las temáticas planteadas en los ejes, las cuales constituyen la visión orientadora que permitiría en la práctica implementar las acciones para el cumplimiento del objetivo de generar empleo, pero desde la óptica de un empleo decente y de calidad para los guatemaltecos.

4.4.1 Eje 1: Empresas Competitivas

En el marco de la Política el tema de empresas competitivas es abordado desde dos enfoques, el primero, a partir de estrategias en el orden de incrementar la eficiencia, calidad e innovación de la producción guatemalteca, así como en función de atraer una mayor inversión nacional y extranjera que generen beneficios fiscales. Un segundo enfoque, y en el cual radica el interés del presente estudio, está orientado en la estrategia sobre protección de los trabajadores en cuanto a velar por el cumplimiento de la legislación laboral.

Al hablar de un empleo seguro, decente y de calidad, el cumplimiento de la legislación laboral y el cumplimiento de los derechos laborales en el lugar de trabajo, se convierten en acciones esenciales para crear sinergias que faciliten el

cumplimiento del objetivo planteado en la Política: “Mejorar el nivel de vida de las familias guatemaltecas, creando las condiciones que promuevan la generación de empleo seguro, decente y de calidad en Guatemala”. En ese sentido, es importante conocer cuáles son los avances alcanzados a la fecha en dicha materia, tomando en cuenta el marco de acción propuesto para su cumplimiento.

4.4.1.1 Estrategia 1: Velar por el cumplimiento de la legislación laboral

a. Mayor presencia y fuerza de la Inspección General de Trabajo (IGT)

Se planteó que entre las principales debilidades a las que se enfrenta el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, está la falta de recurso humano en la IGT, lo cual no permite tener mayor presencia a nivel nacional para verificar el cumplimiento de la ley laboral. Otro aspecto señalado fue la necesidad de fortalecer con programas de capacitación al personal que conforma la inspección laboral. En ese sentido, se plantearon como acciones puntuales a realizar: fortalecer el presupuesto de la IGT, transparentar la función de la IGT, reducir los costos económicos del proceso de inspección, y mejorar la producción de información y estadística.

b. Orientación a empresas para el cumplimiento de los derechos laborales

Las acciones planteadas para dar cumplimiento a la estrategia se enfocaron en el orden de orientar a las empresas sobre el contenido de la legislación laboral en el sentido de promover conciencia en los empleadores y así evitar las faltas más

recurrentes. Asimismo, se señaló la necesidad de realizar una campaña alrededor de este tema y la realización de talleres de capacitación para nuevos inversionistas y para empresas ya instaladas en el territorio nacional.

c. Promover la inspección laboral preventiva

Se propuso como parte de esta estrategia, promover la inspección laboral preventiva con el objetivo de reducir el incumplimiento de la legislación laboral. Además, que el Ministerio de Trabajo capacitara a empleadores y trabajadores sobre el Código de Trabajo y su cumplimiento. Se planteó también, el establecimiento de procesos que facilitarán la identificación y corrección de las faltas laborales dentro de un tiempo estipulado.

d. Resolución alterna de conflictos

Para la resolución alterna de conflictos, se planteó impulsar la creación de una instancia previa a los órganos jurisdiccionales, conformada por patronos, trabajadores y un mediador. A su vez, se planteó promover procesos de entrenamiento de los mediadores que aseguren su objetividad en las decisiones.

e. Difusión de derechos laborales

Las acciones planteadas se reducen únicamente a que se promoverá la difusión de los derechos laborales.

f. Generar convenios de cooperación para monitoreo de las condiciones laborales de trabajadores migrantes

De igual manera que el ítem anterior, no se plantean acciones concretas, se menciona solamente que se propiciarán los convenios de cooperación en la temática planteada.

4.4.2 Acciones y Actividades implementadas en el marco de la Política para velar por el cumplimiento de la legislación laboral (Eje 1: Empresas Competitivas y Estrategia 1)

La relación de trabajo expresa un vínculo jurídico entre un empleador y un trabajador. Inicia cuando una persona denominada empleado o trabajador, aporta su trabajo o presta sus servicios bajo ciertas condiciones a otra denominada empleador, a cambio de una remuneración económica.²⁰ La existencia de una relación de trabajo, constituye el punto de partida para que exista un contrato individual de trabajo, independientemente de cómo se haya definido, bien sea por escrito o de forma oral.²¹

La relación de trabajo es también el medio jurídico reconocido universalmente, a partir del cual se crean derechos y derivan obligaciones de cumplimiento obligatorio entre trabajador y empleador.²² En el caso de los trabajadores, establece el acceso a derechos laborales contemplados en leyes nacionales, reglamentos y demás leyes de trabajo o de previsión social, y en convenios internacionales en materia laboral reconocidos plenamente por los Estados.

La existencia de una relación laboral y de un contrato individual de trabajo, constituye la premisa sobre la cual se lleva a cabo la protección de los derechos laborales de los trabajadores, teniendo en cuenta la naturaleza y los parámetros del empleo y el trabajo que se realiza, con el ámbito de protección relacionado con el derecho al trabajo y

20 La relación de trabajo. Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 2006. Pág. 3.

21 Artículo 19. Título Segundo. Contratos y Pactos de Trabajo. Código de Trabajo de Guatemala, Decreto Número 1441, Congreso de la República de Guatemala.

22 La relación de trabajo. Ídem.

la seguridad social contemplado en el ordenamiento jurídico de cada país.

En Guatemala, el trabajo se instituye como un derecho de las personas y como una obligación social.²³ Se reconocen derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo "...que constituye un mínimum de garantías sociales, protectoras de trabajador irrenunciables únicamente para este y llamadas a desarrollarse a través de la legislación ordinaria, la contratación individual colectiva, los pactos de trabajo y otras normas".²⁴

En el marco de la Constitución Política de la República, se reconocen los derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo. Entre la titularidad de los derechos de los trabajadores, se menciona la libre elección de trabajo y a condiciones económicas que garanticen al trabajador y su familia una existencia digna, la igualdad de salario por igual trabajo realizado en igualdad de condiciones, un día de descanso remunerado por cada semana o período de seis días consecutivos de labores, quince días hábiles de vacaciones pagadas después de un año de servicios continuos.²⁵

Así también, en el marco de los derechos sociales mínimos para el trabajador, la Constitución señala el pago de un aguinaldo cada año, no menor al cien por ciento del salario mensual, la sindicalización libre de los trabajadores, el número de horas que debe regir en cada jornada de trabajo, y la seguridad social que debe estar al alcance del trabajador. Igualmente, se resalta la fijación periódica del salario mínimo establecido en ley y, además, que los derechos laborales "... son irrenunciables para los trabajadores, susceptibles de ser

23 Artículos 101 y 102, Constitución Política de la República de Guatemala (1985) (y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad), Corte de Constitucionalidad, Guatemala, agosto de 2002.

24 Artículo 101. Ídem.

25 Ídem.

superados a través de la contratación individual o colectiva, y en la forma que fija la ley”.²⁶

Por otra parte, el Código de Trabajo “regula los derechos y obligaciones entre trabajador y empleador, con ocasión del trabajo, y crea instituciones para resolver conflictos”²⁷. En ese sentido el Ministerio de Trabajo y Previsión Social a través de la Inspección General de Trabajo, se encarga de velar por el efectivo cumplimiento de la legislación laboral y en asegurar que se cumplan los derechos y obligaciones que les asisten a los trabajadores y empleadores en el lugar de trabajo.

Es importante hacer notar que las funciones de la Inspección General de Trabajo en el país, están conferidas al cumplimiento de lo que establece el Código de Trabajo, pero también a lo que estipulan los Convenios 81 (Artículos 1 y 22) y 129 (Artículo 3) de la Organización Internacional del Trabajo, en donde se establece que, para pertenecer como Estado miembro a la OIT, se debe mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos de la industria, comercio y en la empresa agrícola. En dichos Convenios se definen las responsabilidades que tendrá a cargo el sistema de inspección, resaltando por ejemplo, en el Artículo 3 del Convenio 129, relativo a la Agricultura, que será el encargado de:

- (a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones;

²⁶ Artículos 101 y 106. Ídem.

²⁷ Artículo 1.º, Título Primero, Capítulo único. Disposiciones generales. Código de Trabajo de Guatemala. Ídem.

- (b) facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;
- (c) poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes²⁸.

Tomando en cuenta las disposiciones contenidas en los Convenios 81 y 129 de la OIT, y en las leyes nacionales, reglamentos y demás leyes laborales y de seguridad social del país, puede señalarse que el Eje sobre Empresas Competitivas y la Estrategia No.1, referente a velar por el cumplimiento de la legislación laboral, en el marco de la Política Nacional de Empleo, denominada “Política de Generación de Empleo, Seguro, Decente y de Calidad 2012-2021”, no hace más que reafirmar las disposiciones legales y de cumplimiento obligatorio para el Estado de Guatemala en materia laboral.

En ese sentido a continuación se presenta una caracterización de las acciones específicas realizadas por la Inspección General de Trabajo durante los últimos años, en el marco del cumplimiento de la Política Nacional de Empleo (Eje 1: Empresas Competitivas y Estrategia 1)

a. Acciones realizadas para lograr mayor presencia y fuerza de la Inspección General de Trabajo (IGT)

- *Aumento del número de Inspectores de Trabajo*

En el planteamiento de las debilidades de la IGT en el marco de la Política Nacional de Empleo 2012-2021, se reconoce que

²⁸ Artículo 6. C129 – Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129). Convenio relativo a la inspección del trabajo en la agricultura (Entrada en vigor: 19 enero 1972). Adopción: Ginebra, 53ª reunión CIT (25 junio 1969). Organización Internacional del Trabajo.

uno de los principales problemas que se presentan es el escaso recurso humano con que cuenta la IGT para el desarrollo de sus actividades. Sin embargo, el número de Inspectores de Trabajo que han conformado y conforman en la actualidad la plantilla de empleados en la IGT, hacen notar que es una problemática no resuelta. Lejos de mostrar avances significativos para la contratación de nuevos Inspectores, los datos señalan una disminución en el número que conforman dicha plantilla.

Informes del Procurador de Derechos Humanos en el país señalan que, en el año 2014, el número de Inspectores de Trabajo era de 254, cifra que incluía a los 100 Inspectores que se integraron a trabajar a la plantilla de la IGT en el año 2012.²⁹ Un año después, en 2015³⁰, el número se redujo a 232 Inspectores para cubrir el territorio nacional, sin importar las visitas de inspección de oficio que se tenían programadas y las 30,361 denuncias recibidas para el mes de septiembre de ese año, por concepto de faltas laborales cometidas por los empleadores, a las cuales se les debía de dar seguimiento.

Por otra parte, durante los últimos tres años (2016-2018) los recursos humanos de la IGT no presentan modificaciones que indiquen un aumento de Inspectores de Trabajo para atender y dar seguimiento a las empresas inscritas a nivel nacional. Informes anuales de la IGT dan cuenta que en 2016³¹, se contó con un total de 256 Inspectores para atender visitas de inspecciones de oficio focalizadas y regionalizadas, que ascendieron a 16,083 visitas en total, además de dar atención a las denuncias presentadas por los trabajadores por faltas patronales en materia laboral, que en ese año alcanzaron 22,133 denuncias.

29 Informe Anual Circunstanciado de los Derechos Humanos y Memoria de Labores 2014. Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala. Pág. 167.
30 Informe Anual Circunstanciado de los Derechos Humanos y Memoria de Labores 2015. Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala. Pág. 283.
31 Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2016). Ídem. Pág. 3.

En el año 2017³², el número de Inspectores fue de 256, igual que el número que presentaba el año anterior, habiendo realizado 10,280 visitas de oficio en las cuales el enfoque de inspección se centró en: verificación del cumplimiento del pago de salario mínimo, aguinaldo, bono 14, verificación de la inscripción del IGSS, trabajo infantil, jornadas de trabajo, Informe del Empleador/ nómina de trabajadores, documento obrero patronal y medidas de higiene y seguridad. Asimismo, los Inspectores atendieron 32,785 casos de denuncia a nivel nacional, de los cuales el 50.80% implicaron una acción de visitaduría.

En el caso del año 2018³³, la plantilla de Inspectores de Trabajo tuvo una reducción aproximada del 11% con respecto al año 2017, si se toma en cuenta que de 256 se pasó a 229 Inspectores para cubrir a las empresas que se encuentran radicadas en el territorio nacional. Para este año, hasta el mes de octubre se contabilizaban 26,029³⁴ denuncias de faltas laborales por parte del patrono, las cuales los Inspectores debían atender, además de las 9,328 visitas de oficio contempladas como parte de la planificación operativa anual.

- *Fortalecimiento de programas de capacitación para personal de inspectoría laboral*

Informes anuales de labores de la IGT de los años 2016 a 2018, dan cuenta de los procesos de formación enfocados a los Inspectores de Trabajo para el fortalecimiento de sus capacidades en el desarrollo de sus funciones de inspección y verificación en materia de cumplimiento laboral entre

32 Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2017). Informe Anual General sobre la Labor de los Servicios de la Inspección General del Trabajo, Guatemala. Págs. 9, 16 y 23.
33 Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2018). Ídem. Págs. 4 y 6.
34 Informe Anual Circunstanciado de Actividades y de la Situación de los Derechos Humanos 2018. Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, Guatemala. Pág. 501.

empleadores y trabajadores. Entre las temáticas abordadas en 2016, pueden señalarse conferencias, talleres y programas de actualización profesional en áreas de derechos humanos, salud y seguridad ocupacional, atención a personas de los grupos LGTBI, modernización de la IGT, y validación del protocolo único de procedimientos para la atención de la IGT.

En 2017, las áreas abordadas en los programas de capacitación se centraron en temas de VIH-SIDA y en las reformas al Código de Trabajo contenidas en el Decreto 7-2017 y sus consecuencias legales. Por otra parte, en el año 2018 las capacitaciones se enfocaron en áreas como el abordaje y detección de trata de personas, en las reformas al Código de Trabajo a través del Decreto 7-2017, así como en la socialización del protocolo único de procedimientos de la IGT, y en la actualización profesional de los Inspectores de Trabajo con respecto a la atención y desarrollo de sus funciones de trabajo.

- *Fortalecimiento del Presupuesto de la Inspección General de Trabajo*

El fortalecimiento presupuestario de la Inspección General de Trabajo, es un aspecto que hasta la fecha no genera mayor interés del Gobierno Central para su readecuación. Lejos de aumentar el presupuesto anual que de por sí es insuficiente, este ha presentado reducciones a lo largo de los años. En 2014 el presupuesto asignado a la IGT fue de Q.31.5 millones de quetzales³⁵, de los cuales el 29% se asignaba para gastos de funcionamiento. No obstante, lejos de incrementar la asignación en 2017, el monto se redujo a Q.29.6 millones de quetzales³⁶, a pesar de la importancia

³⁵ Informe Anual Circunstanciado, Situación de los Derechos Humanos y Memoria de Labores 2014. Ídem.

³⁶ Informe Anual Circunstanciado de Actividades y Situación de Derechos

que reviste la labor que por mandato legal le corresponde realizar y de los objetivos planteados dentro de la Política Nacional de Empleo 2012-2021.

- *Transparentar la función de la Inspección General de Trabajo*

En el marco del Informe Anual de Labores de la Inspección General de Trabajo de 2016, se planteó la necesidad de promover la implementación de una Unidad de Probidad y Transparencia de la IGT, señalando la necesidad de contratar personal que respaldara administrativamente a dicha Unidad.³⁷ Sin embargo, de acuerdo con información de la IGT, es una acción que hasta la fecha no se ha concretado. El mecanismo de transparencia actual, se da a través de la Unidad de Transparencia del Ministerio de Trabajo para todo el personal que labora en la institución, y en el caso de que exista alguna denuncia en contra de un Inspector de Trabajo y/o de cualquier trabajador del Ministerio, se cuenta con mecanismos para el seguimiento y verificación de la denuncia.

- *Reducir los costos económicos del proceso de inspección*

No se puede hablar de reducción de costos económicos del proceso de inspección, cuando la base del presupuesto institucional con que se opera es insuficiente para poder lograr resultados acordes con las necesidades que presentan los trabajadores guatemaltecos en cuanto a la intervención de la IGT para verificar y dar seguimiento a las faltas laborales de los empleadores. No obstante, aun conociendo las carencias institucionales para que los Inspectores de Trabajo

Humanos 2017. Ídem.

³⁷ Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2016). Ídem. Pág. 7.

puedan desarrollar sus funciones en términos normales, el presupuesto de funcionamiento ha sufrido recortes tal y como se evidencia entre los años 2014 y 2017.

Resulta contradictorio que como parte de los objetivos a lograr, en la Estrategia 1, de la Política Nacional de Empleo, se pretenda por un lado, el fortalecimiento presupuestario de la IGT, y, por otro lado, se señale también como parte del objetivo, reducir los costos económicos del proceso de inspección. Situación que hace notar la esencia de la Política, tomando en cuenta que, aunque se alcancen mejoras en los procesos administrativos, no se pueden lograr resultados diferentes en beneficio de los trabajadores, tomando en cuenta el reducido número de Inspectores Laborales con que se cuenta para cubrir la inspección laboral en las empresas del territorio nacional.

- *Mejorar la producción de información estadística*

El Informe del Empleador es un informe de oficio que deben entregar todas las empresas radicadas en Guatemala. A su vez, es considerado un instrumento importante para la generación de estadísticas con relación al mercado laboral, permitiendo su actualización de forma anual. La entrega se realiza en la Dirección de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo, en los primeros dos meses de cada año, tal y como se establece en el Artículo 61 del Código de Trabajo. A nivel institucional, este Informe es considerado “un instrumento con fines estadísticos, que permite obtener indicadores sobre: Trabajo, ocupación, empleo, actividades económicas, salarios, otras prestaciones económicas, sindicalización y migraciones; desagregadas por edad, sexo, etnia, tipo de área, en el ámbito nacional de la República de Guatemala”.³⁸

³⁸ Portada Informe del Empleador, Forma IE-01.03. Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Página Electrónica. Guatemala, mayo 2019.

En el marco del Informe del Empleador, se han modificado y estandarizado los formatos en donde se recopila la información que permite generar posteriormente dicho Informe, buscando formatos confiables y fáciles de manejar. Antes del año 2011, el Informe se entregaba a través de archivos de texto dependiendo del sistema que utilizara cada empresa. A partir de 2011, se generalizó al formato en hojas de cálculo de Microsoft Office.³⁹ En 2017 se señala una mejora en la herramienta de recepción del Informe, y en 2019, la presentación se realiza en línea ingresando a la página electrónica del Ministerio de Trabajo en la sección de Servicios. Este nuevo mecanismo se estima que ayude a mejorar los procesos internos para la generación de estadísticas en tiempo real del mercado laboral en el país.

Derivado de lo anterior, puede señalarse de acuerdo con la estadística oficial disponible, que durante el año 2015⁴⁰, el número de empresas que cumplieron con la entrega del Informe del Empleador fue de 10,192 con un total de 739,489 empleados reportados. En 2016,⁴¹ el número fue de 11,917 empresas y 556,019 empleados, y en 2017⁴², la recepción se situó en 20 mil empresas y un total de 958,589 trabajadores registrados respectivamente.

Asimismo, la Inspección General de Trabajo como unidad encargada de la verificación del cumplimiento de la legislación laboral entre empleador y trabajador, genera sus propios informes de estadísticas anuales. A partir de

³⁹ Informe del Empleador 2011, Dirección de Estadísticas Laborales, Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Guatemala. Pág. 3.

⁴⁰ Presentación resultado Informe del Empleador 2015, Dirección de Estadística Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Guatemala.

⁴¹ Presentación Resultados Informe del Empleador 2016, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Guatemala.

⁴² Segundo Año de Gobierno, Memoria de Labores 2017 - 2018, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Gobierno de la República de Guatemala. Pág. 70.

2016, se pueden encontrar informes públicos con datos que refieren la labor de los servicios que realizan y los principales resultados alcanzados. Se detalla el número de visitas realizadas como parte de los planes anuales de inspección, los casos de denuncias, los motivos que dieron origen a las mismas, el número de personas beneficiadas y los montos económicos recuperados de los trabajadores, como resultado de la intervención y seguimiento de la inspección de trabajo a nivel nacional.

b. Acciones realizadas en orientación a empresas para el cumplimiento de los derechos laborales

Información de la Inspección General de Trabajo⁴³ refiere que campañas para la orientación de las empresas sobre el contenido de la legislación laboral, en el sentido de promover la concienciación de los empleadores para evitar las faltas más recurrentes, es una acción que no se ha realizado ni se realiza actualmente como parte de las obligaciones para dar cumplimiento a la Política Nacional de Empleo.

Por su parte, la Unidad de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Trabajo, resalta el carácter técnico que tiene la Inspección de Trabajo y que en ese sentido, “se tiene total apertura en recibir las consultas que los empleadores realizan y así orientarlos, con el objeto que den efectivo cumplimiento a la legislación laboral”.⁴⁴ Se menciona además, la existencia de un centro de llamadas (Call Center) con el número 1511 en donde se reciben consultas y asesora a empleadores y trabajadores sobre la legislación laboral.

⁴³ Entrevista realizada a Jesús Figueroa, Supervisor Sección Conciliaciones, Delegado Departamental Guatemala, Inspección General de Trabajo de Guatemala, Guatemala 9 de mayo 2019.

⁴⁴ Unidad de Acceso a la Información Pública, Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Guatemala, 21 de mayo 2019. Ref. UIP/CS/jar Resolución No. 11130010-000-9001-2019-245.

Con respecto a talleres de capacitación por parte de la IGT, para nuevos inversionistas y para empresas instaladas en el país, en temas de cumplimiento de derechos laborales, puede señalarse que son actividades que no se realizan. Sin embargo, en el Informe Anual Sobre la Labor de los Servicios de la IGT del año 2016⁴⁵, se encuentra por ejemplo, que son los representantes del Sector Privado organizado quienes dirigen algunos eventos como en este caso en salud y seguridad ocupacional, y convocan a participar a los diversos sectores involucrados, entre los cuales se encuentra a Delegados del IGT.

c. Acciones realizadas para promover la inspección laboral preventiva

Se estima que acciones puntuales para promover la capacitación de empleadores y trabajadores sobre el Código de Trabajo y su cumplimiento, no se efectúan en el marco de las actividades que realiza la IGT. Más que una labor preventiva, los Inspectores realizan una labor reactiva. Es decir, el número reducido de Inspectores que por muchos años ha existido en la IGT, no permite atender un plan de acción a nivel nacional para la inspección laboral de todas las empresas. El enfoque de atención responde a miles de denuncias mensuales que presentan los trabajadores, y a planes de verificación sectorizados y focalizados que se realizan en fechas específicas.

Derivado de lo anterior, la identificación y corrección de las faltas laborales en un tiempo estipulado es difícil de definir, si se toma en cuenta la carga de trabajo de los Inspectores de Trabajo y que algunas veces las denuncias demandan de varias visitas de inspección y verificación, además de los

⁴⁵ Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2016). Ídem. Pág. 10.

tiempos extensos que transcurren entre la denuncia y la primera audiencia entre las partes en la IGT, así como los tiempos que lleva la celebración de la segunda audiencia.

d. Resolución alterna de conflictos

Para dar cumplimiento a la creación de una instancia previa a los órganos jurisdiccionales conformada por patronos, trabajadores y un mediador como un mecanismo para la resolución alterna de conflictos laborales, información de la IGT señala que se han formado mesas técnicas de diálogo que han permitido los espacios para que las partes en conflicto puedan dirimir sus controversias y alcanzar acuerdos por la vía del diálogo, logrando resultados satisfactorios.

Con respecto a promover procesos de entrenamiento para mediadores que aseguren su objetividad en las decisiones para la resolución de conflictos, Informes Anuales de Labores de la IGT de los últimos años, dan cuenta que en el año 2016⁴⁶ se abordó la temática a través de un taller de capacitación para Inspectores de Trabajo a nivel nacional, en temas sobre Derechos Humanos y solución de conflictos, realizado por la Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Recursos Humanos (COPREDEH). Asimismo, de parte de la IGT se procedió a impartir procesos de inducción a las 340 municipalidades del país, sobre conceptos básicos para resolver conflictos entre las municipalidades y sus trabajadores.

La temática de resolución alterna de conflictos fue abordada de igual forma en 2018⁴⁷, a través de un proceso de capacitación para los Inspectores de Trabajo relacionado con

⁴⁶ Ídem. Págs. 8 y 9.

⁴⁷ Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2018). Ídem. Pág. 5.

procesos de resolución de conflictos individuales y colectivos, el cual se efectuó en el marco de la cooperación de la Red Interamericana por la Administración Laboral (RIAL).

e. Difusión de derechos laborales

La Jefatura de Comunicación Social del Ministerio de Trabajo refiere que, en el tema relacionado con campañas publicitarias para promover el tema de los derechos laborales de los trabajadores, es una acción que durante los últimos años no se realiza y en consecuencia no existen campañas como tal. En ese sentido puede señalarse que es a través de la página electrónica del Ministerio que puede encontrarse información vinculada con el tema de las obligaciones laborales entre empleador y trabajador.

La búsqueda minuciosa en la página de internet del Ministerio, permitió la identificación de una Cartilla Laboral del año 2013, la cual se señala fue elaborada en el marco del programa de divulgación de los derechos y obligaciones de los trabajadores. Sin embargo, la identificación de la información demanda de una búsqueda detallada, y su acceso es únicamente para las personas que visitan el sitio electrónico, por lo que su difusión puede considerarse limitada.

f. Generar convenios de cooperación para monitoreo de las condiciones laborales de trabajadores migrantes

Durante el año 2014 se firmó un convenio de cooperación en materia laboral entre los países de Guatemala y México⁴⁸. En el marco del Convenio se señala que el

⁴⁸ Acuerdo de Cooperación en Materia Laboral entre la República de Guatemala y los Estados Mexicanos. Guatemala, 7 de agosto 2014.

objetivo fue establecer las bases de cooperación entre ambos países para el intercambio de información en materia laboral, a partir de la creación de un observatorio laboral, que entre otros temas vendría a fortalecer mecanismos para el monitoreo de flujos migratorios entre ambos países.

Asimismo, como parte del Convenio se planteó la implementación de un programa de trabajo temporal que permita a los connacionales de ambos países, insertarse laboralmente a través de la intermediación de los servicios públicos de empleo y de la participación de agencias privadas de reclutamiento. En ese marco, se estableció la realización de campañas de difusión respecto a los derechos laborales que le asisten a los trabajadores migrantes.

Por otra parte, información disponible del proyecto de migración laboral del Ministerio de Trabajo, señala que durante el mes de abril de 2019, se logró formalizar el contrato laboral de 13 guatemaltecos para trabajar en actividades agrícolas en Canadá, señalando los funcionarios gubernamentales, que el objetivo es trabajar en alianza con empresas reclutadoras de recursos humanos en el exterior, en tanto promover una migración segura.⁴⁹

4.4.3 Análisis de Resultados

Si se toma en cuenta que el objetivo de la Política se inscribió en el orden de “Mejorar el nivel de vida de las familias guatemaltecas, creando las condiciones que promuevan la generación de empleo seguro, decente y de calidad en Guatemala”, puede señalarse que en el marco del Eje Empresas Competitivas y la Estrategia 1 referente a Velar

⁴⁹ Ministerio de Trabajo apoya primer proyecto de migración laboral, Página Electrónica, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Guatemala, mayo 2019.

por el Cumplimiento de la Legislación Laboral, dicho objetivo se presenta en forma negativa.

Una de las principales debilidades que presenta la IGT, es la falta de Inspectores de Trabajo para que se pueda cumplir con la labor de prevención, vigilancia y cumplimiento de la legislación laboral por parte de las empresas que operan en el territorio nacional. Los datos refieren que lejos de fortalecer y aumentar el presupuesto financiero de la IGT y dotar de esta forma de un mayor número de recursos humanos a la IGT, este muestra un comportamiento a la baja. En ese sentido, en el marco de la Política Nacional de Empleo 2012 - 2021 se reconoce tal problemática, no obstante, el apoyo político reflejado en un mayor presupuesto institucional se enfocó en la dirección opuesta.

La cantidad de denuncias anuales por incumplimiento de la legislación laboral de la parte patronal en el país es alarmante. Durante los últimos años, la cifra promedio se mantiene en el rango de 22 mil a 32 mil denuncias por año. Esta situación hace notar el abultado número de trabajadores que se ven afectados por que el empleador no cumple con la legislación y derechos laborales. No obstante, al presentar la denuncia ante la IGT, se encuentran con la escasez de Inspectores de Trabajo para atender y dar seguimiento a sus denuncias. Esta situación deriva en que los tiempos de espera para la atención de los casos, entre la denuncia y la primera audiencia, se extiendan entre uno a tres meses. Es un proceso largo y un tiempo de espera en el cual el trabajador sigue desprotegido y en desventaja ante el empleador, tomando en cuenta que muchas veces en la primera audiencia el demandado no se presenta.

La falta de Inspectores de Trabajo es uno de los principales obstáculos para que la labor que desarrolla la IGT sea pronta

y efectiva. A la fecha, el personal de la IGT no conoce el número exacto de empresas radicadas en el país a las cuales se debería de auditar en el cumplimiento de la legislación laboral. La referencia a su alcance, es el número de empresas que presentan anualmente el Informe del Empleador ante el Ministerio de Trabajo, lo cual no es garantía suficiente si se toma en cuenta que no todas las empresas cumplen con esta obligación.

Las funciones de los Inspectores de Trabajo se desarrollan en un ambiente de carencias y limitaciones de todo tipo. No cuentan con oficinas equipadas con mobiliario y equipo que responda a las necesidades actuales de inspección laboral, en las oficinas no cuentan con servicio de internet y aparatos telefónicos para todo el personal, en el sentido que les permita realizar el trabajo de gabinete de una mejor manera, el medio de transporte para realizar las visitas a las empresas es cuatro veces a la semana a través del transporte público y un día a la semana en vehículo de la Institución, día en el que regularmente se organizan tres o cuatro Inspectores para aprovechar el vehículo y poder así asistir a los mismos sectores. No se reconoce además para los Inspectores, el pago de viáticos por los gastos en que incurren como parte de las diligencias de inspección laboral.

La falta de Inspectores de Trabajo deriva en que la labor de inspección laboral se centre en una acción reactiva y no preventiva. En la actualidad en la IGT no se cuenta con un criterio definido para abordar a las empresas de los diversos sectores económicos radicados en el país, el enfoque de inspección laboral responde a las denuncias que se reciben constantemente y a la verificación del pago de salarios y prestaciones laborales y de inscripción del seguro

social, en empresas de sectores económicos frecuentemente denunciados, entre las cuales se destacan las del Sector Maquila, Call Center y Empresas de Seguridad Privada.

Con las reformas al Código de Trabajo a través del Decreto 7-2017, la IGT está implementando el registro de faltas, el cual permite dar seguimiento a las empresas sancionadas, el tipo de denuncia, el cumplimiento de las obligaciones que originaron la denuncia y la reincidencia de las empresas por las faltas denunciadas. Este sistema estadístico, se considera un instrumento administrativo de mucha ayuda para los Inspectores de Trabajo, en el sentido que en tiempo real se verifican a las empresas denunciadas y si estas son reincidentes las sanciones se elevan. Por otra parte, con dichas reformas al Código de Trabajo, las empresas que quieran ser contratistas del Estado deberán solicitar una solvencia ante la IGT que certifique su solvencia en materia laboral.

Las reformas del Código de Trabajo realizadas a través del Decreto 7-2017 del Congreso de la República, en el cual se regresó el poder sancionatorio de las faltas laborales a la IGT, es considerado en la actualidad un elemento disuasivo para que algunas empresas prefieran pagar las prestaciones laborales de los trabajadores y se exoneren de pagar las multas que en algunos casos llegan a situarse en cifras de Q.80 mil quetzales, frente a prestaciones laborales de los trabajadores que no rebasan cifras de Q.20 mil quetzales y que en un principio se rehusaron a pagar.

Los esfuerzos que realiza la IGT para la realización de sus actividades podrían presentar mejores resultados si recibieran el apoyo técnico y financiero y el aumento de personal para realizar las funciones de inspección laboral. La mejora de los procesos administrativos y de los programas de

formación y capacitación para los Inspectores de Trabajo, se consideran resultados importantes para viabilizar su labor, más no suficientes si se toma en cuenta que las principales debilidades de la IGT radican en el escaso número de Inspectores y en consecuencia en el reducido número de inspecciones laborales realizadas a las empresas.

El número de inspectores de trabajo se convierte en un elemento clave para la verificación del cumplimiento de la legislación laboral y para el seguimiento de denuncias por faltas laborales en los lugares de trabajo. Sin embargo, no existe voluntad política por parte del Gobierno central para cambiar dicha situación. No pueden esperarse resultados diferentes, si las acciones siguen siendo las mismas, recortando la asignación presupuestaria de la IGT y reduciendo el número de Inspectores de Trabajo, situación que conlleva a pensar que es parte de la estrategia política de la cúpula empresarial, que es quien designa a los funcionarios que estarán en la dirección de las carteras ministeriales, asegurando de esta forma mantener el statu quo de impunidad laboral, donde el gobierno central simplemente es un espectador.

V. Consideraciones Finales

La situación laboral de la mayoría de guatemaltecos es lamentable. La mayor cantidad de personas ocupadas en el país se encuentra realizando actividades productivas en el sector de la economía informal, derivado de la falta de oportunidades laborales y como única salida para poder subsistir y sacar adelante a su familia. Las personas que logran insertarse en un empleo formal, se enfrentan a un salario reducido que no compensa el costo de la Canasta Básica y menos aún el costo de la Canasta Básica Vital. En

ese sentido el derecho a un trabajo seguro, decente y de calidad, puede señalarse que es una materia pendiente en el país.

Cada cuatro años, el binomio presidencial y el gabinete de gobierno que entra a dirigir la administración pública, hacen caso omiso de las políticas públicas vigentes independientemente de los resultados obtenidos. Se dan a la tarea de implementar sus propias políticas que tiendan a defender intereses particulares y a pagar favores de financistas que los llevaron a dirigir las arcas nacionales. Resultado de lo anterior, el corporativismo se hace notar a través de la designación de sus representantes en puestos clave de decisión y de acción ministerial, situación que les permite seguir aumentando sus ganancias sin importar los efectos que puedan derivarse por el incumplimiento de la legislación laboral, y/o en todo caso, recetándose leyes y políticas públicas a la medida.

Un ejemplo de lo anterior, radica en la implementación de una nueva política pública durante el periodo de gobierno de Jimmy Morales (2016-2020), denominada Política Nacional de Empleo Digno –PNED 2017-2032, en la cual se implementaron 4 ejes estratégicos, enfocados a buscar “un crecimiento económico, sostenido, inclusivo y sostenible”, a pesar de que la Política Nacional de Empleo 2012 - 2021 no ha perdido su vigencia. No obstante, es de señalar que en ninguno de los ejes de la PNED se retoma el planteamiento relativo a velar por el cumplimiento de la legislación laboral, el cual se aborda, aunque de manera superficial en la Política Nacional de Empleo “Generación de Empleo seguro, decente y de calidad”, tal y como se pudo constatar en el análisis realizado.

Una IGT fortalecida financiera y técnicamente, respaldada a su vez con recursos humanos acorde con el número de empresas radicadas en el país, permitirá una labor de

inspección y verificación efectiva de las relaciones laborales entre empleador y trabajador, y del cumplimiento de las leyes y normas de trabajo entre trabajadores y empleadores. Sin duda, es una perspectiva que no se encuentra acorde con la situación que presenta el país, si se toma en cuenta que empiezan y terminan períodos de gobierno, algunos prometen cambios y otros no, no obstante, para la IGT todo sigue igual; bajo presupuesto institucional, reducido recurso humano para desempeñar la labor de inspección laboral, reducido apoyo en mobiliario y equipo, espacios inadecuados para realizar el trabajo de gabinete, además del reducido apoyo en transporte para realizar el trabajo de visitaduría e inspección por parte de los Inspectores de Trabajo.

Para autores como Howlett y Ramesh (2003) citado por Olavarría (2007)⁵⁰, una política pública es “el resultado de decisiones del gobierno que pueden estar orientadas a mantener o alterar el statu quo”. En el caso de la Política Nacional de Empleo “Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad 2012 - 2021”, es un precepto que se cumple a cabalidad en lo referente al Eje de Empresas Competitivas y Estrategia 1 de Velar por el Cumplimiento de la Legislación Laboral, si se toma en cuenta el nivel superficial con que se aborda una problemática que afecta al conglomerado social y de la debilidad de las acciones que se llevan a la práctica para tratar de revertir las consecuencias de dicha problemática. En ese sentido, no basta implementar políticas públicas, aprobar acuerdos ministeriales, decretos y reformas a leyes nacionales, si al mismo tiempo se asegura que los resultados sigan siendo los mismos.

⁵⁰ Olavarría, Mauricio (PH.D.), (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Documentos de Trabajo No 11 – Diciembre. Instituto de Asuntos Públicos, INAP. Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Chile. Pág. 16.

Bibliografía Consultada

Acuerdo de Cooperación en Materia Laboral entre la República de Guatemala y los Estados Mexicanos. Guatemala, 7 de agosto 2014. Recuperado de: https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Documentacion/Convenios/2014/Convenio_Cooperacion_Laboral_Mexico_y_Guatemala_7-8-2014.pdf

Congreso de la República de Guatemala, Código de Trabajo de Guatemala, Decreto Número 1441. Recuperado de: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEB-TEXT/29402/73185/S95GTM01.htm>

Corte de Constitucionalidad (2002), Constitución Política de la República de Guatemala (1985) (y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad). Guatemala.

Diario de Centro América (2017), Acuerdo Gubernativo No. 297-2017, Salario Mínimo 2018, Gobierno de Guatemala. Publicado: Guatemala, 29 de diciembre. Recuperado de: <https://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/dgt/salario-minimo#2018>

Diario de Centro América (2018), Acuerdo Gubernativo No. 242-2018, Salario Mínimo 2019, Gobierno de Guatemala. Publicado: Guatemala, 28 de diciembre. Recuperado de: <https://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/dgt/salario-minimo> - <https://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/dgt/salario-minimo>

Díaz-Chao, Ficapal-Cusí, Torrent-Sellens (2015). Determinantes multidimensionales en la calidad percibida del empleo. Evidencia empírica para España. Revista Internacional de Sociología Vol. 73, No. 1. Recuperado de: <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/view/612/647>

Gobierno de la República de Guatemala (2012). Política Nacional de Empleo “Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad 2012-2021”. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística (2017). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 2-2017. Guatemala. Recuperado de: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2017/11/30/20171130151908C8yVRfg31LHXw3XQo-GrbhsliMBSp9HFC.pdf>

Instituto Nacional de Estadística (2017). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 2-2017, Módulo de Juventud. Guatemala. Recuperado de: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2017/11/30/20171130151908C8yVRfg31LHXw3XQoGrbhsliMBSp9HFC.pdf><https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2017/11/30/20171130154814Nyto5KpgXeUsKGoT4SpRknBumA8etDe4.pdf>

Instituto Nacional de Estadística (2018). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2018. Guatemala. Recuperado de: <https://ine.gob.gt/sistema/uploads/2018/12/17/20181217134618Qofx8MPyS9OdyK8BAy1XeZ3hIDJ1sUO9.pdf>

Instituto Nacional de Estadística (2018). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2018, Módulo de Juventud. Guatemala. Recuperado de: <https://ine.gob.gt/sistema/uploads/2018/12/17/20181217134954aE63D8ky7MoFhXG-3MgBOYfWXBzsEFBGD.pdf>

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2019). Ministerio de Trabajo apoya primer proyecto de migración laboral. Recuperado de: <https://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/noticias/104-ministerio-de-trabajo-apoya-primer-proyecto-de-migracion-laboral>

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2019). Portada Informe del Empleador, Forma IE-01.03. Guatemala. Recuperado de: https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Servicios/DEL/Informe_del_Empleador/presentacionfisica/PORTADA_INFORME_DEL_EMPLEADOR.pdf

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2011). Informe del Empleador 2011, Dirección de Estadísticas Laborales, Guatemala. Recuperado de: https://asisehace.gt/media/Manual_de_entrega_de_Informe_del_Empleador_2011.pdf

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2015). Presentación resultado Informe del Empleador 2015, Dirección de Estadísticas Laborales, Guatemala. Recuperado de: https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Servicios/DEL/Informe_del_Empleador/Boletin%20Informe%20del%20empleador%202015.pdf

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2016). Informe Anual General sobre la Labor de los Servicios de la Inspección General de Trabajo, Guatemala. Recuperado de: https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Descargas/IGT/INFORME_ANUAL_DE_LA_INSPECCI%C3%93N_2016.pdf

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2016). Presentación Resultados Informe del Empleador 2016, Dirección de Estadísticas Laborales, Guatemala. Recuperado de: https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Servicios/DEL/Informe_del_Empleador/Boletin%20Informe%20del%20empleador%202016.pdf

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2017). Informe Anual General sobre la Labor de los Servicios de la Inspección General de Trabajo, Guatemala. Recuperado de: https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Descargas/IGT/INFORME_ANUAL_DE_LOS_SERVICIOS_DE_INSPECCI%C3%93N_A%C3%91O_2017_-CONVENIOS_81_Y_129-.pdf

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2018). 2 Segundo Año de Gobierno, Memoria de Labores 2017-2018. Guatemala. Recuperado de: https://www.mintrabajo.gob.gt/images/MemoriaLabores/Memoria_Labores_2017_1.pdf

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2018). Informe Anual General sobre la Labor de los Servicios de la Inspección General de Trabajo, Guatemala. Recuperado de: https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Descargas/IGT/INFORME_ANUAL_IGT_2018.pdf

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2019). Unidad de Acceso a la Información Pública. Ref. UIP/CS/jar Resolución No. 11130010-000-9001-2019-245. Guatemala.

Oficina Internacional del Trabajo (2006). La relación de trabajo. Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.^a reunión, Ginebra. Recuperado de: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf>

Olavarría, Mauricio (PH.D.), (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Documentos de Trabajo No. 11 – Diciembre. Instituto de Asuntos Públicos, INAP. Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Chile. Recuperado de: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_Politiclas_Publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Organización Internacional del Trabajo (1947). C081 - Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81). Convenio relativo a la Inspección del trabajo en la industria y el comercio (Entrada en vigor: 7 abril 1950). Adopción: Ginebra, 30^a reunión CIT (11 julio 1947). Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C129https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081

Organización Internacional del Trabajo (1962). Preámbulo, C117 - Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117). Adoptada en la 46^a reunión CIT, Ginebra. Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C117

Organización Internacional del Trabajo (1969). C129 Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm.129). Convenio relativo a la Inspección del trabajo en la agricultura (Entrada en vigor: 19 enero 1972). Adopción: Ginebra, 53^a reunión CIT (25 junio 1969). Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C129

Organización Internacional del Trabajo (2019). ¿Qué es el trabajo decente? Recuperado de: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang-es/index.htm

Periódico Prensa Libre (2014). Recién graduados con escasas oportunidades de empleo. Edición electrónica, Guatemala 26 de octubre. Recuperado de: https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/nacionales-oportunidades-empleo-recien-graduados-poca-oferta_0_1237076290.html/

Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala (2014). Informe Anual Circunstanciado de los Derechos Humanos y Memoria de Labores. Guatemala. Recuperado de: <https://www.pdh.org.gt/biblioteca-digital-informes-informes-anuales/>

Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala (2015). Informe Anual Circunstanciado de los Derechos Humanos y Memoria de Labores. Guatemala. Recuperado de: <https://www.pdh.org.gt/biblioteca-digital-informes-informes-anuales/>

Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala (2017). Informe Anual Circunstanciado de los Derechos Humanos y Memoria de Labores. Guatemala. Recuperado de: <https://www.pdh.org.gt/biblioteca-digital-informes-informes-anuales/>

Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala (2018). Informe Anual Circunstanciado de los Derechos Humanos y Memoria de Labores. Guatemala. Recuperado de: <https://www.pdh.org.gt/biblioteca-digital-informes-informes-anuales/>

Reyes López, Herlem Isol (MSc.), (2018). Recursos Humanos y Competencias Laborales en el Marco de la Cuarta Revolución Industrial -Guatemala situación actual-. Revista Economía, No. 218 octubre – diciembre, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Sen, Amartya (2000). Trabajo y Derechos. Revista Internacional del Trabajo, vol. 119 (2000), non. 2. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de: <http://ilo.ch/public/spanish/revue/download/pdf/sen.pdf>

Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala (2014). Guatemala: Análisis de Situación del País. Guatemala: Common Country Assessment. Recuperado de: <https://onu.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/Estudio-de-Situacion-Guatemala.compressed.pdf>

Somavía, Juan (2014). El trabajo Decente. Una lucha por la dignidad humana. Organización Internacional del Trabajo(OIT), Santiago, Chile. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_380833.pdf

Toda correspondencia, suscripciones, colaboraciones y canje por revistas de Ciencias Sociales de cualquier parte del mundo deben dirigirse a:

**Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES–
Edificio S-6, 3er. Nivel, Ciudad Universitaria, Zona 12
Telefax: 24188523
Página Web: iies.usac.edu.gt
Correo electrónico: iies@usac.edu.gt
Apartado Postal 55-B
Guatemala, América Central**

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Los materiales de esta revista pueden ser utilizados libremente; citándose la fuente.

Impreso en talleres del IIES
175 ejemplares
Guatemala, diciembre 2019

Diagramación: Eugenia Quiñónez.

REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL

AÑO LVII OCTUBRE-DICIEMBRE 2019

No. 222

Contenido

Página

**Las Políticas Macroeconómicas y la Crisis Social.
(Primera Parte)**

MSc. Edgar Arturo Marroquín López

1

**Crisis Económica en el Triángulo Norte de Centroamérica
y Migración Internacional.**

MSc. Andrelly Maeli Cisneros Flores

45

**División Sexual del Trabajo, Sesgos de Género e Ingresos
Laborales en el Espacio Urbano de la Región Metropolitana.
Período 2002-2018**

Licda. Mara Luz Polanco

95

**La Política de Generación de Empleo Seguro, Decente y de
Calidad y el Eje de Empresas Competitivas.**

MSc. Herlem Isol Reyes López

139

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-
Edificio S-6 Tercer Nivel, Ciudad Universitaria Zona 12
Teléfono: 24188523 Email: iies@usac.edu.gt Web: iies.usac.edu.gt
Guatemala, América Central