

# REVISTA ECONOMÍA IIESUSAC

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES

AÑO LVIII

ABRIL-JUNIO 2020

EDICIÓN 224



"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-

---

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

ANALISTAS DE INVESTIGACIÓN

P.C. Carlos Enrique Solís García

DIAGRAMACIÓN

Ana Corina Janet Canel Ich

---

PERSONAL ADMINISTRATIVO

---

SECRETARIAS

María Eugenia Quiñónez Pérez  
Ana Corina Janet 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 Bamaca Pérez

AUXILIAR DE SERVICIO

Evelia Ávila Valiente de Estrada

---

# REVISTA ECONOMÍA

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

AÑO LVIII

ABRIL-JUNIO 2020

No. 224

## Contenido

## Página

**Factores determinantes del trabajo infantil en Guatemala**

*MSc. Andrey Cisneros*

1

**Las políticas macroeconómicas y la crisis social (Segunda Parte)**

*MSc. Edgar Arturo Marroquín López*

43

**Proceso electoral 2019**

**Discurso y propuestas de los partidos políticos en torno a las cuestiones económico-sociales**

¿Cambio o continuidad?

*Lcda. Mara Luz Polanco*

75

**Salud y Seguridad ocupacional en el marco de las Actividades Productivas de las Empresas e Industrias**

*MSc. Herlem Isol Reyes López*

111

## PRESENTACIÓN

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presenta a sus lectores la Revista Economía 224, correspondiente al trimestre abril-junio del año 2020.

En el primer artículo, **Factores determinantes del trabajo infantil en Guatemala**, elaborado por *Msc. Andrelly Cisneros*, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2014), en Guatemala, el grupo poblacional entre los 7 y 14 años de edad, representa el 19.6% de la población total, de los cuales, el 11.1% se encuentran ocupados en alguna actividad económica. Es decir, más de 300 mil niños y niñas experimentan el fenómeno del trabajo infantil en el país. Siendo la pobreza con la ruralidad variables asociadas a la participación de la niñez en el trabajo, donde la población indígena es la más afectada. Cabe resaltar que los lugares con alta incidencia de pobreza general y extrema, son también considerablemente rurales e indígenas.

Sin lugar a dudas, el trabajo infantil es uno de los tantos problemas estructurales que sufre el país, así como la incapacidad del Estado de generar empleos bien remunerados para la población adulta, y la debilidad en el sistema de justicia para regular el problema de dicho fenómeno.

La presente investigación busca dar cuenta del trabajo infantil, haciendo una relación con los factores sociodemográficos que lo determinan, y con base en la ENCOVI 2014, además de la herramienta econométrica, se establece cuantitativamente las probabilidades que un niño o niña trabaje en Guatemala según las características o variables sociales de dicho grupo poblacional.

Palabras clave: trabajo infantil, variables sociodemográficas, nivel de escolaridad.

En el segundo artículo, **Las políticas macroeconómicas y la crisis social (Segunda Parte)**, elaborado por *MSc. Edgar Arturo Marroquín López*, la buena conducción y situación de las políticas macroeconómicas no siempre se reflejan en el bienestar y adecuadas condiciones de vida de la población mayoritaria de muchas sociedades. Esta situación es parte de las condiciones económicas y sociales del país, donde claramente se refleja el divorcio entre esas dos realidades.

En esta segunda parte se desarrollan los temas sobre la situación social y de crisis económica que afecta a la mayoría de la población guatemalteca, presentando los principales indicadores sociales y económicos que reflejan y confirman esa realidad, la cual contradice los resultados y comportamiento de la macroeconomía que pregonan y presentan, muchas veces hasta con demagogia política, las autoridades gubernamentales y económicas.

La crisis social que en las últimas décadas atraviesa la mayor parte de la población guatemalteca se manifiesta en una multitud de circunstancias y realidades, dentro de las cuales unas son más evidentes y determinantes que otras. El contenido del presente trabajo se enfoca en determinadas variables que se consideran las más relevantes para exponer la difícil situación social del país, las cuales se refieren a los temas del gasto público y el gasto social, el peso de la carga tributaria, la canasta básica alimentaria, la canasta vital y los salarios, el desempleo y subempleo, las emigraciones, la pobreza y exclusión, y otros problemas sociales.

En el tercer artículo, **Proceso electoral 2019 Discurso y propuestas de los partidos políticos en torno a las cuestiones económico-sociales** ¿Cambio o continuidad?, elaborado por *Licda. Mara Luz Polanco*, en este estudio se retoma el proceso político-electoral del año 2019, para analizar los discursos y las propuestas de los partidos políticos con el propósito de evaluar los

proyectos electorales y las perspectivas del país en el ámbito político y económico, discutiendo las cuestiones que dan continuidad a la situación actual o que pueden representar un cambio en la vida política del país. De manera particular se analiza el plan de gobierno del partido Vamos por una Guatemala Diferente (VAMOS), cuyo candidato Alejandro Giammatei, ganó la elección presidencial y se comenta además el contenido del plan gobierno del Movimiento por la Liberación de los Pueblos (MLP), que quedó en cuarto lugar presentando un discurso y una plataforma que contrasta con las cuestiones planteadas por el resto de organizaciones políticas, desmarcándose del discurso y las medidas de corte neoliberal. En el texto se comentan las propuestas económicas, así como el carácter que estas tienen respecto a la postura ideológica de los partidos mencionados y sus intereses, abordando a la vez las potencialidades y obstáculos que existen para su realización.

Y finalmente, el cuarto artículo, **Salud y Seguridad ocupacional en el marco de las Actividades Productivas de las Empresas e Industrias**, elaborado por la *MSc. Herlem Isol Reyes López*, se señala que las nuevas tendencias en la organización del trabajo a partir de la innovación y transformación de procesos productivos, derivan en relaciones de trabajo poco convencionales que dificultan su integración en las evaluaciones de riesgo de los sistemas de salud y seguridad ocupacional. Sin embargo, los retos y desafíos se centran en seguir formulando y replanteando estrategias de gestión y prevención efectivas, en tanto proteger los derechos laborales de los trabajadores en un entorno de trabajo seguro y libre de lesiones, accidentes y enfermedades profesionales.

Como parte del estudio se analizan y caracterizan los antecedentes de la salud y seguridad en el trabajo, haciendo un recorrido a lo largo de la historia de las diferentes prácticas de intervención de la salud en el campo laboral. Se plantea un marco teórico sobre los conceptos, principios y características de la salud y seguridad ocupacional, analizando los fundamentos de naturaleza social y técnicos inmersos en la temática.

Seguidamente se presenta un análisis del marco normativo internacional de la salud y seguridad en el trabajo, abordando cada uno de los convenios y sus disposiciones en cuanto a la protección de los trabajadores se refiere, así como un análisis de las tendencias en materia de protección y prevención que aseguren ambientes de trabajo sanos y seguros, libres de accidentes, lesiones y enfermedades profesionales para los trabajadores.

**“Id y Enseñad a Todos”**

**Factores determinantes del trabajo infantil  
en Guatemala**

*Por: Andrelly Cisneros*

Introducción .....	5
I. Antecedentes .....	7
1.1. Contexto nacional .....	8
1.2. Legislación internacional y nacional sobre el trabajo infantil .....	9
1.3. Principales causas del trabajo infantil .....	10
II. La problemática del trabajo infantil en Guatemala .....	12
2.1. Características generales de la población guatemalteca .....	14
2.2. Características socioeconómicas de los niños y niñas que trabajan en Guatemala .....	17
III. El trabajo infantil y su relación en la formación y continuidad educativa .....	27
3.1. Asistencia a la escuela y trabajo infantil .....	27
3.2. Actividad principal de los niños y niñas de 7 a 14 años de edad .....	29
3.3. Escolaridad de los padres de niños y niñas que trabajan .....	30
IV. Probabilidad que un niño o niña trabaje según los principales factores sociodemográficos .....	32
4.1. Metodología .....	32
4.2. Análisis y discusión de resultados .....	34
Conclusiones .....	38
Referencias bibliográficas .....	39

## **Introducción**

Todo niño y niña, independientemente de su condición económica, social, religiosa y cultural, tiene derecho a disfrutar de un nivel de vida que permita su bienestar, incluyendo, salud, educación, vivienda, como prioridades básicas que deben ser satisfechas, además, el derecho a ser protegidos por el Estado, la familia y la sociedad, contra la explotación económica y el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso para su salud física y mental o que impida su acceso a la educación. Sin embargo, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2014, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en Guatemala, el 11.1% de niñas y niños entre los 7 y 14 años de edad se encuentra en condición de ocupados en actividades productivas, de los cuales, aproximadamente el 14% abandona la escuela por el trabajo.

A pesar que existen leyes, políticas y programas para la prevención y erradicación del trabajo infantil, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Guatemala se encuentra entre los primeros países de América Latina y primero en Centroamérica, con el porcentaje más alto de trabajo infantil, y al mismo tiempo con las peores condiciones del mismo. Esta situación limita el desarrollo físico, cognitivo y afectivo de los menores, realidad que afecta el desarrollo y crecimiento económico del país, provocando el incremento en los cinturones de pobreza, miseria y desigualdad.

Bajo este contexto y con el fin de establecer los principales factores sociales que determinan la participación laboral de niños y niñas en Guatemala, el presente documento aborda un análisis del trabajo infantil, delimitado al grupo de niños y niñas entre los 7 y 14 años de edad, mismos que se encuentran inmersos en el mercado laboral de Guatemala.

El primer apartado describe la problemática del trabajo infantil y las características de la población guatemalteca. Posteriormente se presentan las características económicas y sociodemográficas de los niños y niñas menores de 15 años que trabajan; por último, se presenta un análisis estadístico por medio

de un modelo econométrico, el cual, mide las probabilidades que un niño o niña trabaje, esto de acuerdo al comportamiento de algunas variables sociodemográficas.

## **Factores determinantes del trabajo infantil en Guatemala**

*Por: Andrelly Cisneros\**

### **I. Antecedentes**

En distintas partes del mundo y en diversas etapas de la historia, los niños y niñas que trabajan han formado parte de la vida económica. Sin embargo, su participación en actividades de mercado se hace evidente a finales del siglo XVIII, es decir, el trabajo infantil como problemática social surge con los inicios de la Revolución Industrial (Basu, K., 2006).

Durante la Revolución Industrial, la atención se centró en el problema del trabajo infantil, aunque algunos investigadores afirman que el problema no era en particular agudo en esa época. Según ellos, el trabajo infantil estaba comparablemente generalizado aun a principios del siglo XVIII, aunque los niños y niñas no trabajaban en fábricas en esa época. La gran incidencia del trabajo infantil en las naciones industrializadas durante el siglo XIX generó mucho debate e ideas, y a medida que aumentaban los excesos del trabajo infantil también aumentaba la oposición.

A finales de dicho siglo estaba declinando el trabajo infantil, y aunque no existe consenso al respecto, se puede decir que el declive de dicho fenómeno se dio por una parte, por una serie de leyes que limitaban el trabajo infantil y lo declaraban en último término incondicionalmente ilegal, también hubo reglas acerca de la educación obligatoria que hacían difícil que los niños y niñas trabajaran tiempo completo. Por otra parte, la creciente prosperidad de Europa, los Estados Unidos y Japón facilitaba que los padres sacaran a los niños y niñas del trabajo sin temer que esto condenaría a la pobreza a la familia.

---

\* Economista y Máster en demografía y desarrollo. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

### 1.1. Contexto nacional

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Guatemala es el país de la región que presenta una mayor cantidad de personas menores de edad trabajando y donde es mayor el peso económico de su participación: se calcula que el 20% del Producto Interno Bruto (PIB) es producido por personas menores de 14 años. También es el país en el que los niños y las niñas empiezan a trabajar desde más temprana edad que es cinco años. (OIT, 2008).

De acuerdo a la ENCOVI 2006, más de medio millón de niños y niñas entre 7 y 14 años trabajaban en el país, es decir, el 18.4% de la población total de ese grupo de edad, porcentaje que disminuyó según la ENCOVI 2011 y 2014. Aunque existe disminución en la participación del trabajo infantil, los esfuerzos por erradicarlo aún son mínimos, ya que solo el 53,3% asiste a la educación formal y un cuarto de la población infantil que trabaja está con rezago escolar, es decir, su edad no corresponde con el nivel educativo cursado.

En cuanto a la caracterización y tendencias del trabajo peligroso, los datos de las encuestas realizadas en 2000 y 2006 no dan cifras exactas sobre la magnitud y características de las personas menores de edad insertas en trabajos peligrosos. No obstante, sí proveen una serie de datos importantes que permiten tener un panorama general, por ejemplo, según la ENCOVI 2006, el 1,7% de las personas menores de edad trabajan en la explotación de minas y canteras, actividad peligrosa por su naturaleza.

Por otro lado, según el informe del INE 2012, sobre el trabajo infantil en Guatemala, este asciende al 14,5% (606.669) de los niños de 7-17 años de edad. Al desagregar el indicador de trabajo infantil, de los más de 2,7 millones de niños de 7-13 años de edad, 303.159 trabajan por debajo de la edad mínima de admisión al empleo. De estos, 63.724 (21,0%) realizan trabajos peligrosos y 239.435 (79,0%) trabajos no peligrosos. Por condición socioeconómica, se observa que entre los niños de 7-13 años en situación de trabajo peligroso, el 75,7% reside en hogares en situación de pobreza, porcentaje que se reduce al 71,8% entre los que realizan trabajos no peligrosos. A partir de esta evidencia se puede concluir que la correlación entre

pobreza y trabajo infantil es consistente y se hace más fuerte entre los menores que realizan trabajos peligrosos.

### 1.2. Legislación internacional y nacional sobre el trabajo infantil

La primera legislación sobre el trabajo infantil se da en 1782, la cual no fue aplicada. Sin embargo, se han elaborado legislaciones para erradicar el trabajo infantil desde 1837; por ejemplo, la Ley del Estado de Massachusetts que prohibía a las empresas dar empleo a niños menores de 15 años.

Es a partir de la información censal y de las investigaciones orientadas a erradicar el trabajo infantil durante el siglo XIX, que en 1919 la OIT aprobó el Convenio 138 sobre la edad mínima para laborar, de dicho trabajo se desprenden otros, entre los cuales los Convenios 138 de acuerdo a la rama de la actividad económica: industria, aprobado en 1919; trabajo marítimo en 1920; agricultura aprobado en 1921; trabajo no industrial en 1932; entre otros (OIT, 2000).

Es importante mencionar que de acuerdo al Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo, ratificado por Guatemala el 27 de abril de 1990, en su artículo 2, establece que la edad mínima no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a 15 años. Es decir, la edad mínima general a la que deben aspirar los países es 16 años, sin embargo, los países en desarrollo pueden establecer inicialmente una edad mínima de 14 años y, asimismo, pueden permitir la realización de trabajos ligeros (compatibles con la escolarización) a partir de los 12 años.

Además de lo anterior, existen diferentes convenios y tratados internacionales a favor de la prohibición de peores formas de trabajo infantil como su eliminación.<sup>1</sup> Asimismo, entre la

<sup>1</sup> Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (Convenio 182) de la OIT, ratificado por Guatemala el 11 de octubre de 2001; Convención de Derechos del Niño, ratificado por Guatemala, el 6 de junio de 1990; Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), 1989. Ratificado por Guatemala el 6 de junio de 1990; El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), 1966. Ratificado por Guatemala,

legislación nacional se puede resaltar lo siguiente:

- La Constitución de la República prohíbe la contratación de menores de 14 años (salvo excepciones) en su artículo 102.
- Decreto No. 12-91 de enero 9 de 1991. Ley de Educación Nacional.
- Decreto No. 78-96 de septiembre 11 de 1996. Código de la niñez y la juventud.
- Acuerdo Gubernativo No. 20-2002 de enero 12 de 2004. Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación. Artículo 1, de carácter Institucional, donde el Ministerio de Educación incorpora y refleja el carácter multiétnico, multilingüe, pluricultural de Guatemala en su estructura, funciones y programas, garantizando la educación de los niños, niñas y jóvenes.

### 1.3 Principales causas del trabajo infantil

El trabajo infantil es uno de los efectos inmediatos que tuvo la industria mecánica. En la medida que la maquinaria, hace prescindible la fuerza muscular, se convierte en medio para emplear a obreros de escasa fuerza física o de desarrollo corporal incompleto, pero de miembros más ágiles. Por lo tanto, el trabajo femenino e infantil se convierte en la primera consigna del empleo capitalista de maquinaria. Así, este poderoso reemplazante de trabajo y de obreros se convirtió sin demora en medio para aumentar el número de los asalariados, sometiendo a todos los integrantes de la familia obrera, sin distinción de sexo ni edades, a la férula del capital.

---

el 19 de mayo de 1988; El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDESC), 1966. Ratificado por Guatemala, el 6 de mayo de 1992; La Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Prácticas Análogas a la Esclavitud (CSAE), 1956; El Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (CRTP), 1949; Convenio núm. 169 de OIT, ratificado por Guatemala el 5 de junio de 1996; Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. Ratificado por Guatemala, el 18 de enero de 1983.

El capital adquiere personas que total o parcialmente se hallan en estado de minoridad. Antes, el obrero vendía su propia fuerza de trabajo, de la que disponía como persona formalmente libre. Ahora vende a su mujer e hijo. Es decir, ese trabajo forzoso, no solo usurpó el lugar de los juegos infantiles, sino también el del trabajo libre en la esfera doméstica, ejecutado dentro de límites decentes y para la familia misma. Esta demanda de trabajo infantil suele asemejarse, incluso en la forma, a la demanda de negros esclavos.

Se ha aludido ya al deterioro físico tanto de los niños y adolescentes como de las mujeres a quienes la maquinaria somete a la explotación del capital, primero de manera directa en las fábricas que han crecido rápidamente sobre la base de las máquinas, y luego, de manera indirecta, en todos los demás ramos de la industria.

En el caso particular de Guatemala y, tomando en cuenta el contexto histórico anterior, el fenómeno del trabajo infantil es causado por los siguientes factores:

- **Económicos:** la baja inversión tanto pública como privada en el país, mantiene elevados índices de desempleo y subempleo<sup>2</sup>, asimismo, los empleos existentes en su mayoría son temporales, los tipos de contratación y la forma de pago son inadecuados, y los salarios son sumamente bajos y no alcanzan a cubrir la Canasta Básica de Alimentos (CBA); situación que mantiene el ingreso familiar en niveles bajos, limitando la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas, por lo que los niños y niñas se ven obligados a trabajar.
- **Culturales:** la baja escolaridad de los padres tiene como consecuencia que no valoren las oportunidades que podrían tener sus hijos si acceden a la educación. Por otro lado, las costumbres o tradiciones familiares; inciden

---

<sup>2</sup> Según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI-2018, a nivel nacional, Guatemala tiene un desempleo abierto sobre la Población Económicamente Activa (PEA) de 3.2%; mientras que el subempleo visible es de 16.9%.

en la problemática que niños y niñas se involucren en el mercado laboral, ya que en estos hogares, el trabajo ejerce mayor valor para la formación de los hijos.

- **Sociales:** la condición de pobreza extrema y pobreza general, así como el bajo acceso a la educación, lo cual afecta en mayor grado al área rural, margina del sistema educativo a muchos niños y niñas. Esto se puede explicar por la baja inversión del gobierno en educación.
- **Demográficos:** entre los cuales se contempla: a) Elevadas tasas de fecundidad que se traducen en elevadas tasas de natalidad en Guatemala, siendo el país más poblado de Centroamérica; b) La presencia de enfermedades que incapacita a los jefes de hogar para el trabajo y; c) La desarticulación familiar ya sea por mortalidad, violencia o migración (muchas veces los padres viajan a otros lugares distintos de su localidad, en busca de empleo, llevando con ellos a su familia, y de esa forma involucran al niño en el trabajo), contribuyen a la permanencia del trabajo infantil.

Tanto los factores económicos como los culturales, sociales y demográficos, inciden para que un alto porcentaje de niños y niñas se involucren en actividades productivas y pierdan su educación formal, Es decir, se trata de problemas estructurales que limitan el desarrollo cognitivo, físico y afectivo de los menores, así como sus expectativas de desarrollo.

## II. La problemática del trabajo infantil en Guatemala

De acuerdo a la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de Guatemala, “todo niño y niña, independientemente de su condición económica, social, religiosa y cultural, tiene derecho a disfrutar de un nivel de vida adecuado que permita su bienestar, incluyendo, salud, educación, vivienda, etc., así como el derecho a ser protegido por el Estado, la familia y la sociedad contra la explotación económica y el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso para su salud física y mental o que impida su acceso a la educación”.

Lo anterior difiere de la realidad, ya que muchos niños y niñas tienen vedados sus derechos, viéndose obligados a involucrarse en el mercado laboral para su propio sostén y al mismo tiempo para contribuir al ingreso familiar. Estos niños y niñas víctimas del trabajo infantil se encuentran en una situación de vulnerabilidad, pues dicha actividad en gran parte de los casos, los priva de la educación y de otras actividades que son importantes para su desarrollo integral.

Para efectos de la presente investigación, se utiliza el concepto de **trabajo infantil** definido por la OIT; “como todo trabajo realizado por un niño o niña que no alcance la edad mínima especificada para un determinado trabajo (en el caso de Guatemala como país en desarrollo se aplicará la edad de 14 años) y que, por consiguiente, impida probablemente la educación y el pleno desarrollo del niño o niña”.

Según la ENCOVI 2014, en Guatemala existen 790,243 niños, niñas y adolescentes (entre 7-17 años de edad) ocupados en actividades económicas. Siendo la pobreza con la ruralidad variables asociadas a la participación del trabajo infantil, donde la población indígena es la más afectada. Cabe resaltar que los lugares con alta incidencia de pobreza general y extrema, son también considerablemente rurales e indígenas.

Cabe resaltar que de acuerdo a la OIT (2007) en su informe de trabajo infantil, Guatemala y Bolivia se encuentran entre los países latinoamericanos con elevados porcentajes de población indígena, donde se reconoce que las tasas de trabajo infantil entre dicha población son mayores que entre la no indígena.

Es importante mencionar que muchos de estos niños y niñas que trabajan, abandonan la escuela por el trabajo, o bien, combinan ambos. Estos resultados permiten dimensionar las condiciones actuales de pobreza y exclusión en que se encuentran amplios sectores de la población, lo cual inciden en la participación de niños y niñas en el mercado laboral, y que además tienen efectos en otros aspectos de la vida de los menores.

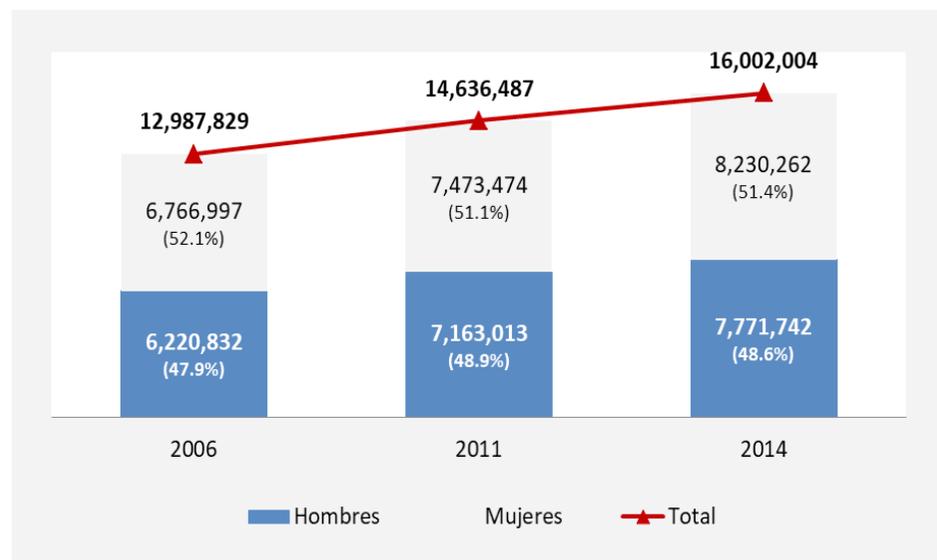
Bajo este contexto, es pertinente responder a la siguiente interrogante: *¿Cuáles son los principales factores que influyen en la probabilidad que un niño o niña trabaje en Guatemala?*

## 2.1. Características generales de la población guatemalteca

Antes de presentar y describir las características específicas de los niños y niñas que trabajan en Guatemala, se describen las características generales de la población total.

De acuerdo a las proyecciones de población de la ENCOVI 2014, se estima que Guatemala tiene más de 16 millones de habitantes, de los cuales el 48.6% son hombres y el 51.4% mujeres. Si se compara el 2006 y 2014, la población total creció 23.2% en ocho años. (Gráfica 1)

**Gráfica 1.** Evolución de la población total de Guatemala, 2006, 2011 y 2014 (En términos absolutos)



Fuente: Elaboración propia con datos de las ENCOVI 2006, 2011 y 2014. INE Guatemala.

En cuanto a la estructura por edad y sexo, el gráfico 2 muestra en valores absolutos el comportamiento de la población de Guatemala por grupos quinquenales, donde se puede observar que la pirámide poblacional tanto para el 2006 como para el 2014 es de tipo progresiva o en forma de pagoda, presenta una base ancha frente a unos grupos superiores que se van reduciendo, esto como consecuencia de altas tasas de natalidad y tasas progresivas de mortalidad según la edad; este tipo de pirámide indica que la estructura de la población en Guatemala es eminentemente joven y con perspectivas de crecimiento.<sup>3</sup>

Al comparar ambos años, se puede observar algunas diferencias en ciertos grupos quinquenales de edad, en el 2006, el mayor número de personas lo presenta el grupo de edad 5 a 9 años, a diferencia del 2014 que se sitúa en el grupo de 10 a 14 años, esto se da porque los grupos van ascendiendo a un grupo quinquenal superior. (Gráfica 2)

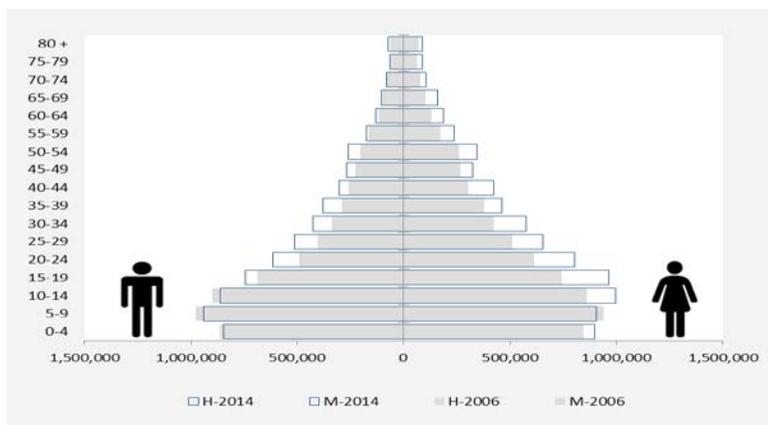
Luego de presentar un mayor número de habitantes en los rangos de edad ya mencionados para cada año, empieza un descenso en la población para cada grupo quinquenal, situación que podría darse por las elevadas tasas de mortalidad por violencia en el país, así como la emigración internacional, tomando en cuenta que son personas jóvenes en edad productiva. (Gráfica 2)

En términos generales, se puede observar un cambio en la estructura por edad y sexo del año 2006 al 2014, mostrando un descenso en los primeros tres grupos quinquenales en el 2014, es decir una reducción de la población de 0 a 14 años. Esto indica que hubo un descenso en la tasa de natalidad así como en la mortalidad infantil.

Es preciso mencionar que la mayor proporción de población se encuentra entre los 9 y 29 años de edad, esto considerando que la edad media en Guatemala es de 25 años. (Gráfica 3)

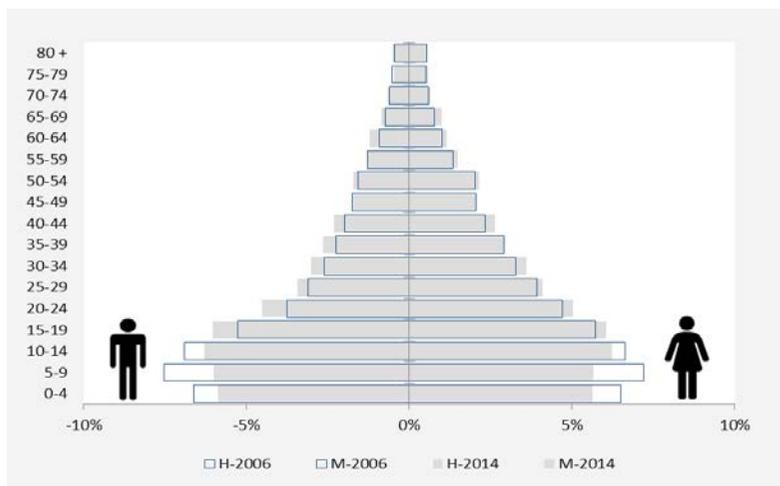
<sup>3</sup> Este tipo de pirámide corresponde normalmente a países subdesarrollados debido a las altas tasas de mortalidad y natalidad.

**Gráfica 2.** Estructura por edad y sexo de la población total de Guatemala, 2006 y 2014. (En términos absolutos)



Fuente: Elaboración propia con datos de las ENCOVI 2006 y 2014. INE Guatemala.

**Gráfica 3.** Estructura por edad y sexo de la población total de Guatemala, 2006 y 2014. (En términos porcentual)



Fuente: Elaboración propia con datos de las ENCOVI 2006 y 2014. INE Guatemala.

En cuanto a la desagregación por área de residencia, en el 2006 el 52% de la población de Guatemala vivía en el área rural y el 48% en el área urbana, sin embargo, en el 2014 el área rural pasó a 50.5% y el área urbana a 49.5%. En ocho años, hubo un incremento de urbanización del 1.5%. Cabe resaltar que los departamentos con mayor índice de urbanidad son Guatemala y Sacatepéquez y los departamentos de Alta Verapaz, Chiquimula y San Marcos son eminentemente rurales.<sup>4</sup>

Por otro lado, es importante mencionar que la mayoría de la población se autoidentifica como no indígena, ya que en el 2014, por cada 100 habitantes, 38 declararon ser indígenas y 62 no indígenas. En el 2011, la población indígena fue del 40%, un incremento del 2% en relación al 2006, pero una reducción del 1.2% en relación al 2014.

Se debe tomar en cuenta que Guatemala es el país con mayor presencia indígena de Centroamérica, siendo Totonicapán, Sololá, Quiché, Huehuetenango y Alta Verapaz, los departamentos con mayor cantidad de dicha población; mientras que Jalapa, Zacapa y El Progreso Guastatoya tienen la menor cantidad de población indígena.

## 2.2. Características socioeconómicas de los niños y niñas que trabajan en Guatemala

Para caracterizar a los niños y niñas que trabajan, únicamente se utilizan los datos de la ENCOVI 2014. Asimismo, se debe recordar que en el presente documento, el grupo de población de interés es el comprendido en los rangos de edad de 7 a 14 años.

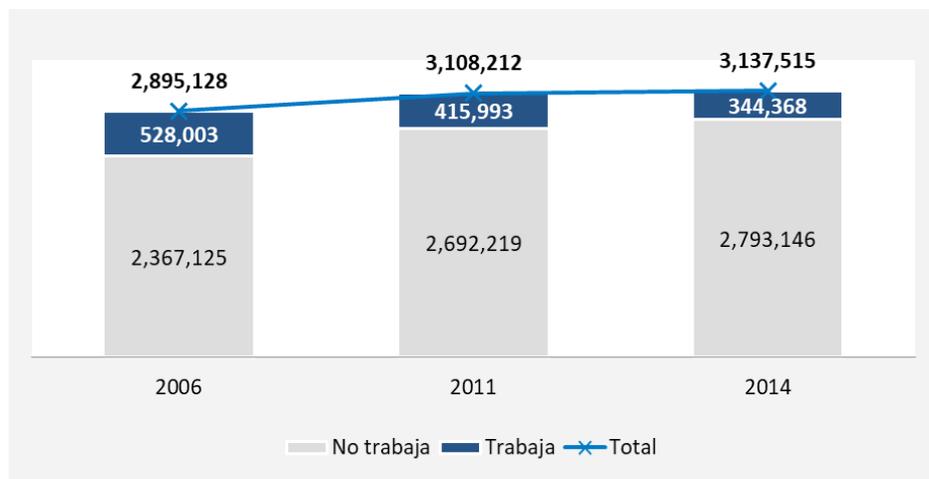
### a. Niños y niñas en condición de ocupación

En Guatemala, el grupo de niños y niñas de 7 a 14 años representa el 19.6% de la población total (1.6% menos en relación al 2006), en términos absolutos 3,137,515 niños y niñas, de los cuales, el 11.1%

<sup>4</sup> La relación de urbanidad corresponde a la razón entre la población que vive en áreas urbanas con respecto a la que reside en áreas rurales.

se encuentran ocupados en alguna actividad productiva, es decir, 344,368, donde, el 28.1% son niñas y el 71.9% niños.<sup>5</sup> (Gráfica 4)

**Gráfica 4.** Niños y niñas entre 7 y 14 años de edad por condición de ocupación, 2006, 2011 y 2014. (En términos absolutos)



Fuente: Elaboración propia con datos de las ENCOVI 2006, 2011 y 2014. INE Guatemala.

Al observar la evolución de la cantidad de niños que están en condición de ocupados o mejor dicho que trabajan, es importante resaltar que hubo una reducción del 4.8% del 2006 al 2011 (una participación de trabajo infantil del 18.2% y 13.4% respectivamente), mientras que del 2011 al 2014 la reducción fue de 2.4%.

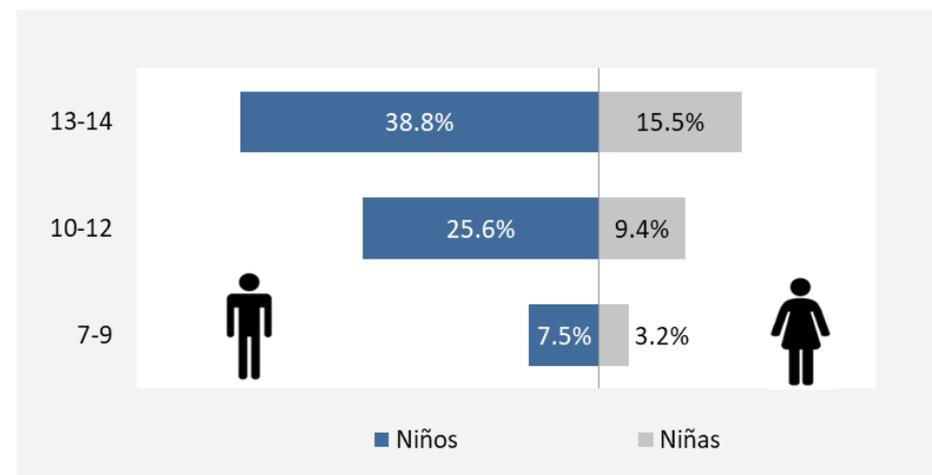
b. Estructura por edad y sexo de los niños y niñas que trabajan

De acuerdo a la estructura por edad y sexo de los infantes que trabajan en el país, el 28.1% son niñas y el 71.9% niños. Siendo las edades de 13 a 14 años la de mayor peso con 54.3%. Es

<sup>5</sup> Se contabilizan como niños y niñas ocupados en dichas actividades a los que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia, o que no lo hicieron pero tienen alguna actividad económica a la que seguro volverán.

importante mencionar que en ese rango de edad existe un 0.2% de niñas que han tenido un embarazo, situación preocupante ya se perpetúa el círculo de la pobreza. (Gráfica 5)

**Gráfica 5.** Estructura por edad y sexo de los niños y niñas entre 7 y 14 años de edad que trabajan en Guatemala. (En términos porcentuales)

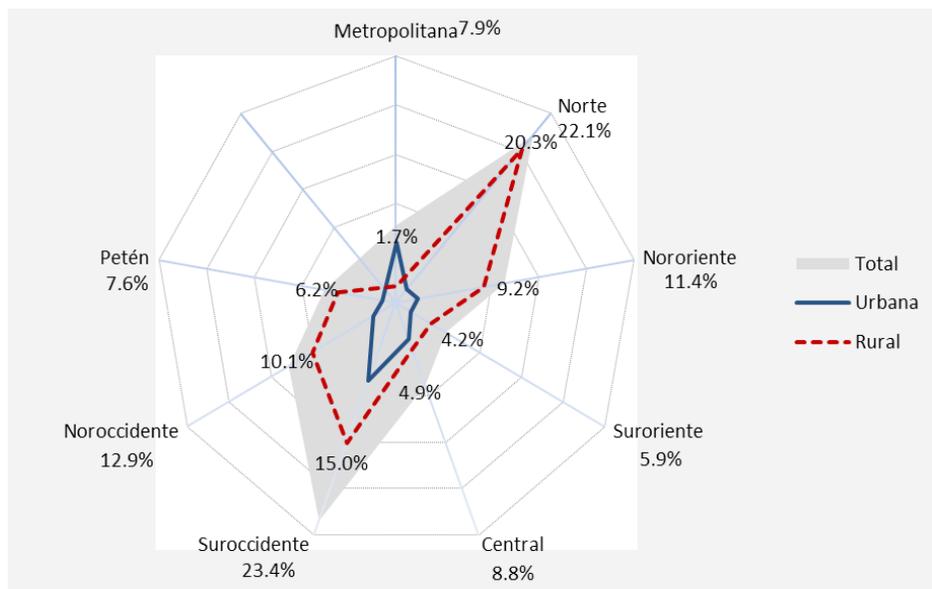


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCOVI 2014. INE Guatemala.

c. Área geográfica y región donde viven los niños y niñas que trabajan

En cuanto a la distribución del trabajo infantil por área geográfica, el 71.6% vive en el área rural, de los cuales, el 16.6% son niñas y el 55.0% son niños. Asimismo, la región Norte del país es la que presenta mayor proporción de trabajo infantil en el área rural (20.3%), seguido del Suroccidente (15.0%), mientras que los niños y niñas que trabajan en el área urbana se concentran en mayor proporción en el Suroccidente (8.4%) y la Metropolitana (6.1%). (Gráfica 6)

**Gráfica 6.** Distribución del trabajo infantil por área geográfica según Región Político Administrativo. (En términos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, con datos de ENCOVI 2014. INE Guatemala.

En términos generales, se puede decir que las regiones con mayor proporción de trabajo infantil son las del Occidente y Norte del país. Cabe resaltar que estas regiones también son las que presentan mayor proporción de población indígena, situación que se detalla más adelante y en condición de pobreza extrema.

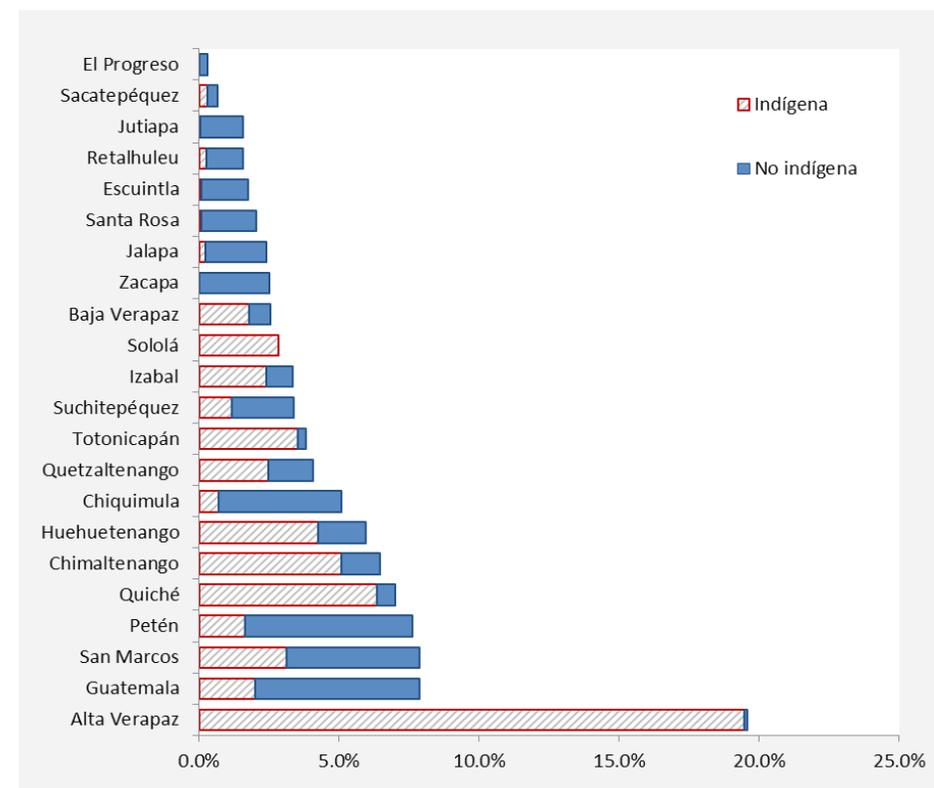
d. *Etnicidad de los niños y niñas que trabajan según departamento*

Al desagregar por departamento la distribución del trabajo infantil y diferenciándolos según la etnia a la que pertenecen, el 57.6% de los niños y niñas que trabajan son indígenas y el 42.4% no indígena. Es importante resaltar que del 2006 al 2014

hubo una reducción de 7.2% del trabajo infantil en la población indígena, incrementándose así la participación de la no indígena.

Según la distribución geográfica del trabajo infantil, los departamentos con mayor proporción son: Alta Verapaz (19.6%); Guatemala (7.9%); San Marcos (7.8%); Petén (7.6%) Quiché (7.0%); Chimaltenango (6.4%); Huehuetenango (5.9%) y Chiquimula (5.1%). (Gráfica 7)

**Gráfica 7.** Distribución del trabajo infantil por departamento, según grupo étnico (En términos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, con datos de ENCOVI 2014. INE Guatemala.

A pesar que de los 22 departamentos, 13 presentan mayor proporción de trabajo infantil en población no indígena, dicha proporción es mínima comparada a la de los departamentos con mayor presencia de población indígena, quedando en evidencia que esta última, es la más afectada con dicho fenómeno. (Gráfico 7)

Se debe considerar que la existencia de estructuras objetivas en la sociedad, entre ellas la cultura y algunos elementos del contexto, explican en cierta medida el problema del trabajo infantil, y aunque este es multicausal, se ve influenciado, por un lado, por la flexibilidad en la legislación nacional y por otro; por su aceptación cultural, considerando al trabajo como un elemento para el desarrollo del niño o niña (OIT 2010).

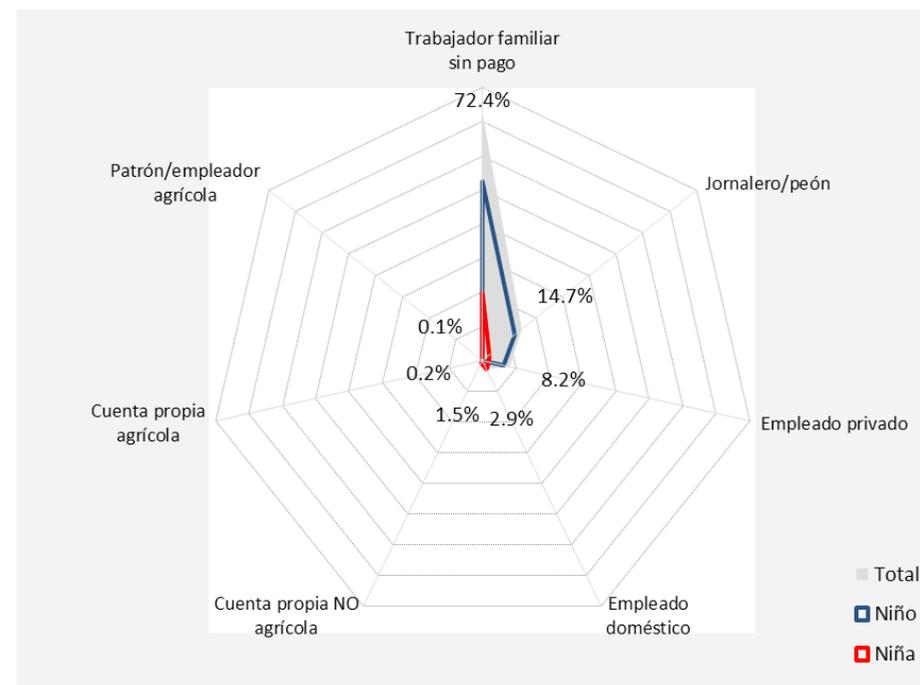
e. *Categoría ocupacional de los niños y niñas que trabajan*

Del total de niños y niñas que trabajan, casi el 80% no reciben pago alguno, ya que estos menores se encuentran empleados con familiares. Asimismo, la principal rama de actividad en la que se ocupan sigue siendo la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, empleando al 63.8% de los niños y niñas entre los 7 y 14 años de edad. (Gráfica 8)

La OIT considera las actividades agrícolas como peligrosas por su naturaleza y las condiciones en las que se realiza, las cuales pueden traer daños a la salud, la seguridad, como puede dañar la moralidad de los niños y niñas, considerando que se exponen a jornadas de trabajo excesiva; temperaturas perjudiciales para la salud; mordeduras y enfermedades transmitidas por animales; lesiones y accidentes por uso de herramientas y maquinaria; y sustancias agrotóxicas peligrosas.

Si el trabajo que realizan no interfiere en la educación de los niños y niñas, dicha actividad puede servir como parte integral en la formación del menor. De lo contrario entorpece el desarrollo cognitivo del niño y niña.

**Gráfica 8.** Distribución del trabajo infantil por categoría ocupacional (*En términos porcentuales*)



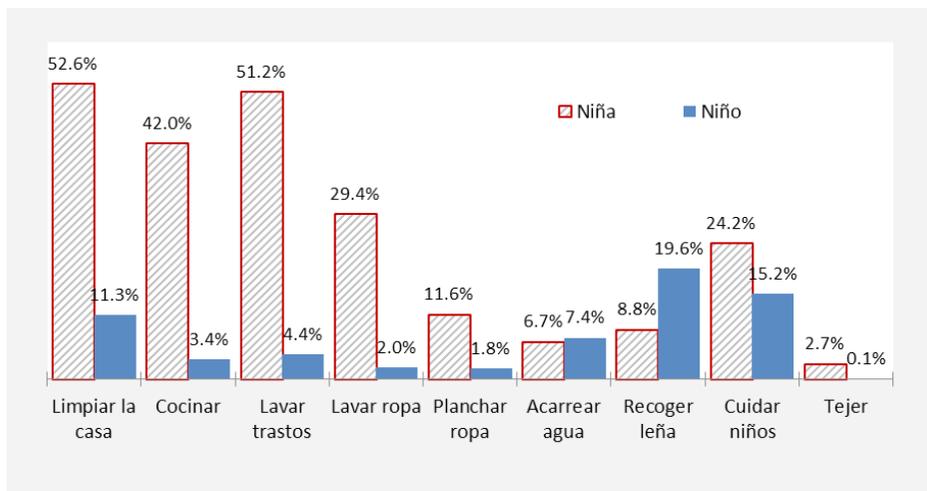
Fuente: Elaboración propia, con datos de ENCOVI 2014, INE Guatemala.

f. *Actividades domésticas que realizan los niños y niñas que trabajan*

Las actividades domésticas que realizan en mayor proporción los niños y niñas dentro de su propio hogar son: limpiar la casa; cocinar; lavar platos; lavar y planchar ropa; acarrear agua; cortar/recoger leña; cuidar niños, el resto se distribuye en actividades como tejer, realizar pagos y tirar basura. En todos estos tipos de actividades, la mayor proporción de trabajo se da en las niñas (excepto el trabajo de recoger o cortar leña que se da más en niño); por lo tanto, el trabajo doméstico tiene un

carácter de género, ya que prácticamente es realizado por las niñas. (Gráfico 9)

**Gráfica 9.** Tipo de actividades domésticas que realizan los niños y niñas de 7 a 14 años de edad dentro del hogar. (En términos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, con datos de ENCOVI 2014, INE Guatemala.

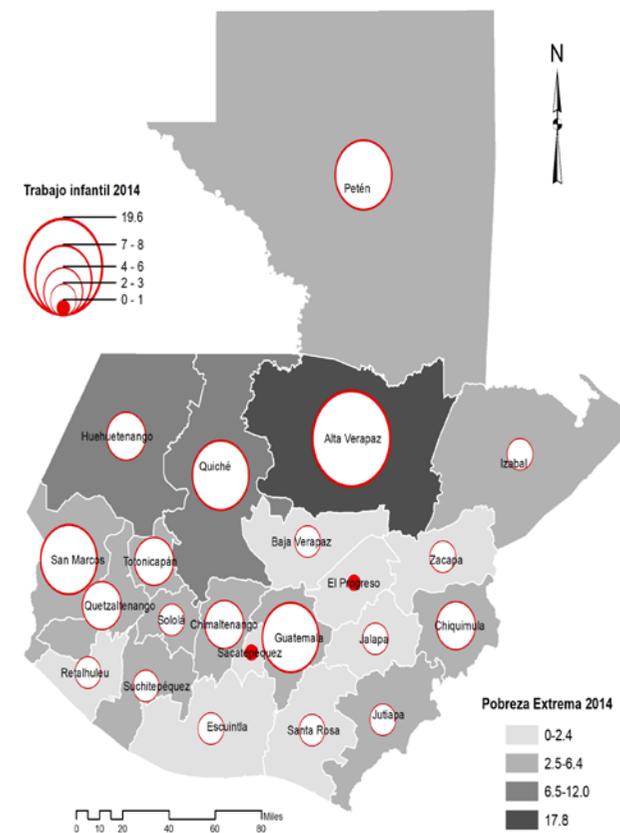
g. *Georreferenciación del trabajo infantil y su relación con el nivel de pobreza*

El trabajo infantil está fuertemente ligado a la situación de pobreza de las personas. El mayor porcentaje de los niños y niñas que trabajan, son los que se encuentran en condición de pobreza no extrema (42.0%), mientras que los pobres extremos representan 39.4%.

Aunque se redujo la participación laboral de los niños y niñas en extrema pobreza, en tres años, se incrementó casi el doble la participación de los pobres no extremos, ya que en el 2011 era de 17.1%. Cabe resaltar que el 18.6% restante de los niños y

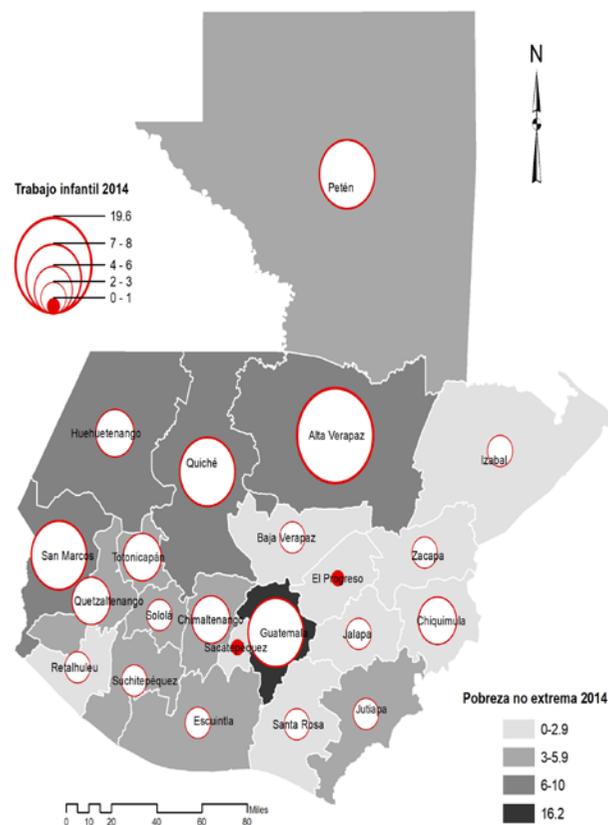
niñas que trabajan no son pobres, según su nivel de bienestar, sin embargo, se encuentran en una condición de ocupados.

**Mapa 1.** Trabajo infantil y pobreza extrema en Guatemala, 2014 (En términos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, con datos de ENCOVI 2014, INE Guatemala

**Mapa 2.** Trabajo infantil y pobreza no extrema en Guatemala, 2014 (En términos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, con datos de ENCOVI 2014, INE Guatemala.

El departamento con mayor nivel de pobreza es Alta Verapaz (17.8%), mismo con mayor porcentaje de trabajo infantil en todo el país; a este departamento le sigue Quiché (12.0%) y

Huehuetenango (9.5%), el resto de departamentos se sitúan por debajo del 7.0% de pobreza extrema, siendo Guastatoya y Sacatepéquez los que presentan menor proporción. (Mapa 1)

En cuanto al nivel de pobreza no extrema, el departamento de Guatemala es el que presenta mayor proporción, a este le sigue Alta Verapaz; Huehuetenango, Quiché y San Marcos. Claramente se puede observar que también son los departamentos que presentan mayor participación de niños y niñas en el trabajo. (Mapa 2)

### III. El trabajo infantil y su relación en la formación y continuidad educativa

En Guatemala, casi el 79.5% de los niños y niñas que trabajan lo hacen de forma no remunerada, sin embargo, se ocupan en actividades que interfieren en su educación. Aun cuando la educación pública es gratuita, para muchas familias pobres es excesivamente cara, tomando en cuenta los costos de libros, cuadernos, uniformes y transporte, lo que representa un enorme esfuerzo enviar a los hijos a la escuela y por lo tanto, ven en el trabajo una alternativa de desarrollo.

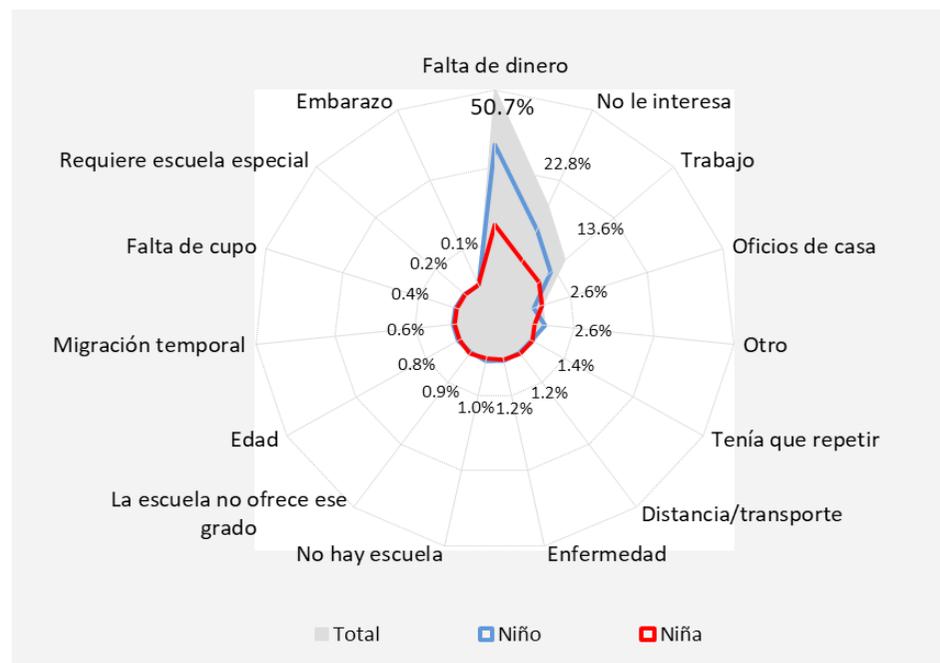
#### 3.1 Asistencia a la escuela y trabajo infantil

Del total de niños y niñas que trabajan, el 50.7% no asiste a la escuela por falta de dinero; al 22.8% no le interesa estudiar y el 13.6% abandonó sus estudios por el trabajo. Situación preocupante considerando que según la teoría de la utilidad del tiempo, el bienestar del niño o niña, depende del tiempo que pasa educándose, ese tiempo de estudio es el que pasa en clase, así como el ocio y el juego. (Gráfica 10)

Un dato importante a resaltar es que existe el 0.1% de niñas que abandonan la escuela por estar embarazadas. Asimismo, las niñas representan mayor proporción de abandono de escuela por oficios de la casa y por la distancia del centro educativo.

Por otro lado, el 0.6% de estos menores dejan de asistir a la escuela porque migran temporalmente hacia otro lugar. Cabe resaltar que muchas veces los hijos acompañan a sus padres en busca de trabajos temporales, por ejemplo; en el tiempo de zafra de los ingenios azucareros y en fincas para el corte de café.

**Gráfica 10.** Razones de abandono de la escuela de los niños y niñas que trabajan (En términos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, con datos de ENCOVI 2014, INE Guatemala.

Es importante resaltar que según la Constitución Política de la República de Guatemala, la educación obligatoria y gratuita se extiende desde la educación inicial (0-3 años de edad) hasta el ciclo básico del nivel medio (13-15 años de edad), tomando en cuenta las características, necesidades e interés del país, en lugares conformados por diversos grupos étnicos y lingüísticos, cuya finalidad es afirmar y fortalecer la identidad y los valores

culturales de las comunidades lingüísticas<sup>6</sup>. Sin embargo, esto difiere de la realidad, aún no existe cobertura total de la educación primaria y básica, y miles de niños y niñas abandonan la escuela por el trabajo.

### 3.2. Actividad principal de los niños y niñas de 7 a 14 años de edad

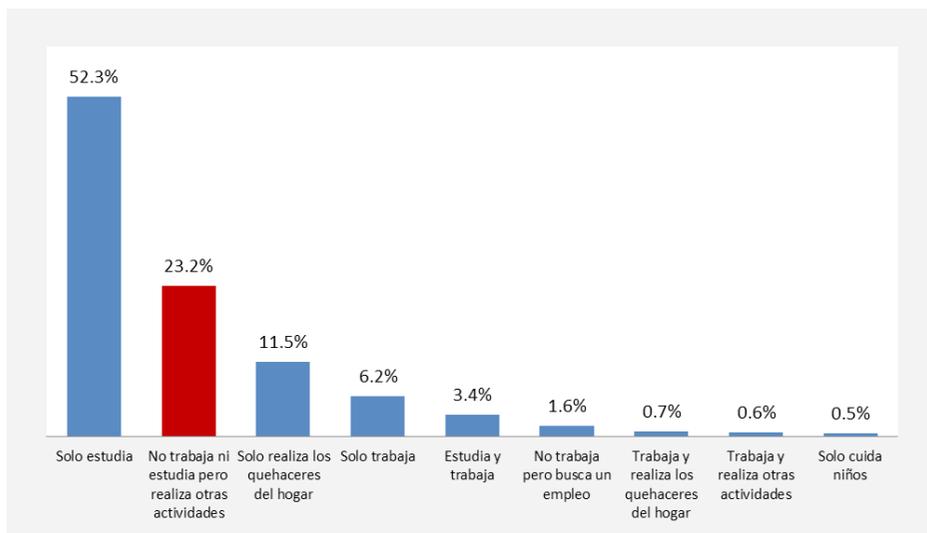
Del total de niños y niñas entre el rango de edad 7-14, el 52.3% solo estudia; el 23.2% no trabaja ni estudia, pero realiza otras actividades no especificadas; el 6.2% solo realiza los oficios del hogar. Por otro lado, el 3.4% de estos menores estudian y trabajan. (Gráfica 11)

Entre los factores más referenciados al momento de abordar la problemática del trabajo infantil, es la calidad de la educación y el acceso a la misma (puede ser un atractivo para que los padres decidan por el estudio del niño). Como es sabido, la posibilidad de una inserción adecuada en el mercado de trabajo ha quedado cada vez más vinculada a las credenciales obtenidas en el sistema educativo.

Una noción a la cual los autores remiten para entender esta vinculación entre trabajo infantil y educación es la de “costo de oportunidad de la educación.” A través de la misma se permite poner en relación el valor que los adultos del grupo familiar le dan a la educación, como mecanismo que permita en un futuro percibir mayores ingresos, contrapesándola con los ingresos que los niños dejarían de obtener al no trabajar y permanecer en la escuela, más los costos y gastos que implica directamente materiales, transporte, entre otros. Es decir, el costo de oportunidad de la educación de los niños, es igual al hipotético salario que estos podrían percibir por trabajar o al producto marginal que aportan en un negocio o finca familiar y los gastos derivados de enviarlos a la escuela (materiales, transporte, etc.).

<sup>6</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, Art. 71, 72, y 77. Ley de Educación Nacional, Art. 1, 39, 50, 56, 57 y 58; y Acuerdo Gubernativo 22-2004 de 12 de enero de 2004, que acuerda generalizar la “Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural” en el sistema educativo nacional.

**Gráfica 11.** Actividad principal de los niños y niñas de 7 a 14 años de edad (En términos porcentuales)



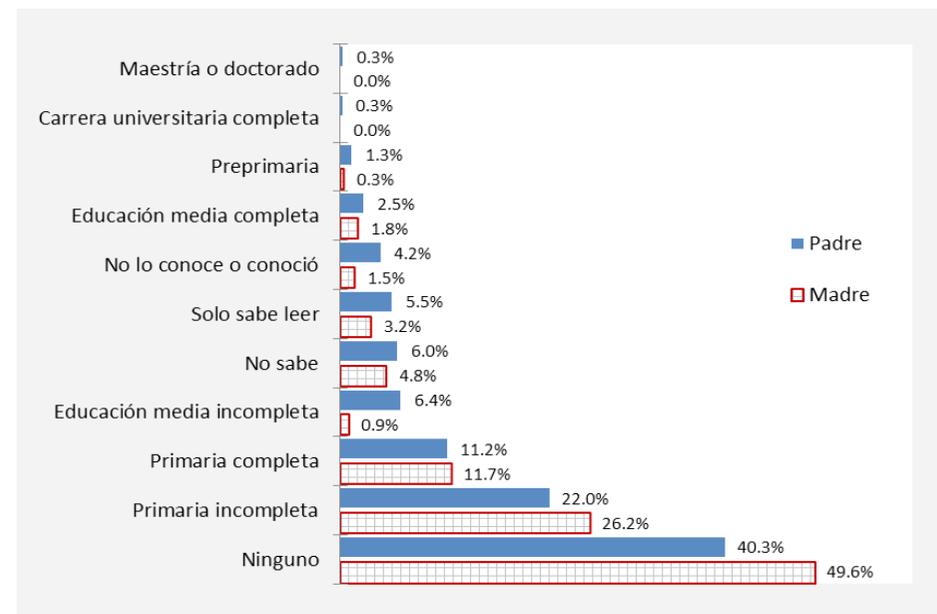
Fuente: Elaboración propia, con datos de ENCOVI 2014, INE Guatemala.

### 3.3. Escolaridad de los padres de niños y niñas que trabajan

La educación de los padres juega un papel importante para que el niño y niña trabaje o no. Como se puede observar en la gráfica 12, casi el 50% de las madres de niños y niñas que trabajan no tienen ningún nivel de escolaridad, un 10.0% en relación a los padres. Así mismo, otra buena proporción de padres de familia únicamente tienen el nivel primario de forma incompleta y primaria completa. Aunque en mayor proporción en relación a las madres, apenas el 5.5% de los padres solo sabe leer y escribir. (Gráfica 12)

Tanto para el padre como para la madre, el comportamiento en relación al nivel de escolaridad es el mismo, situación que está directamente relacionada con la situación del trabajo infantil.

**Gráfica 12.** Nivel de escolaridad de los padres de niños y niñas que trabajan en Guatemala. (Términos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, con datos de ENCOVI 2014, INE Guatemala.

El nivel de instrucción alcanzado por el padre y la madre es un factor condicionante del trabajo infantil. El valor que se le da a dicho trabajo de niñas y niños no se debe al impacto sobre la riqueza o bienestar actual del hogar, sino a factores como: una mayor valoración por la educación en sí misma y a un conocimiento más acabado de los retornos monetarios y simbólicos que a priori permitirían los títulos educativos.

Es importante mencionar que el 18.5% de los padres y 6.2% de las madres de niños y niñas que trabajan, no viven en el hogar. Situación que podría condicionar a estos menores a trabajar, además de asistir a la escuela o no, tomando en cuenta la vulnerabilidad a la que son expuestos ante una situación familiar de ese tipo.

#### IV. Probabilidad que un niño o niña trabaje según los principales factores sociodemográficos

Históricamente se sabe que la condición de pobreza extrema y pobreza no extrema de los niños y niñas, además del bajo acceso a la educación y bajo nivel de escolaridad de los padres, determina en gran medida la participación de dichos menores en el mercado laboral. No obstante, para responder a la pregunta de investigación, y con el fin de calcular el impacto de determinadas variables sociales sobre la probabilidad de que un niño o niña entre los 7 y 14 años de edad trabaje en Guatemala; y siguiendo la orientación teórica, se estimó un modelo econométrico no lineal Probit, en base a un conjunto de variables que serán detalladas más adelante.

##### 4.1. Metodología

En el modelo de regresión Probit, la variable dependiente es binaria o dummy, es decir, se define una variable “Y” (variable dependiente) que puede tomar dos valores; cada uno de ellos representa una combinación particular de la condición de ocupación del niño o niña entre 7 y 14 años de edad, esto de la manera siguiente:

$$\begin{aligned} y_i &= 1 \mid y_i^* > 0 \text{]: si el niño o niña trabaja} \\ y_i &= 0 \mid y_i^* \leq 0 \text{]: si el niño o niña no trabaja} \end{aligned}$$

Donde:  $y_i^*$  es una variable latente no observable. La formulación del modelo Probit es la siguiente:

$$P(y = 1 \mid \mathbf{x}) = P(y = 1 \mid x_1, x_2, \dots, x_k), \quad (1)$$

Donde:  $\mathbf{X}$  = denota el conjunto total de variables explicativas (en este caso, cuando  $y$  es el indicador del empleo, es decir, si un niño o niña trabaja, entonces  $\mathbf{x}$  contiene varias características individuales del niño o niña como la educación, edad, condición de pobreza y otros factores que afectan el estado del empleo.

El modelo probit considera una clase de respuesta binaria considerando la siguiente ecuación:

$$P(y = 1 \mid \mathbf{x}) = G(\beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k) = G(\beta_0 + \mathbf{x}\beta) \quad (2)$$

Donde:  $P(y=1 \mid \mathbf{x})$  = es la probabilidad de que un niño trabaje.  $X$  = es la matriz de variables consideradas (variables independientes).  $G$  = es una función que asume valores estrictamente entre cero y uno para todos los números reales  $z$ . Esto asegura que las probabilidades de respuesta estimada sean estrictamente entre cero y uno. En el modelo probit  $G$  es la función de distribución acumulada normal estándar.

El modelo probit, asume que existe una variable latente no observable ( $y^*$ ) la cual está conectada con la variación de los regresores:

$$y_i^* = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \dots + \beta_k x_{ki} + u_i \quad (3)$$

Según esta idea, cuando esa variable latente supera el umbral del “0”, sucede el “suceso”  $y=1$  y en caso contrario sucede  $y=0$ .

Una vez especificada la ecuación de dicho modelo, se procede a especificar la ecuación del modelo probit para el año 2014 de la siguiente forma:

$$P(TI = 1 \mid \mathbf{x}) = (\beta_0 + \beta_1 Metro + \beta_2 area2 + \beta_3 niño + \beta_4 indigena + \beta_5 Eda79 + \beta_6 Eda1314 + \beta_7 pobrext + \beta_8 Ikiche + \beta_9 Noestudio + \beta_{10} padremed + \beta_{11} madresniv + \beta_{12} mtpie)^7 \quad (4)$$

Donde: TI= es trabajo infantil o la variable dependiente, es decir, una variable de respuesta binaria (1=si trabaja, y 2=no trabaja).

<sup>7</sup> Son las variables independientes a utilizar.

La opción del modelo probit resulta útil en aquellas situaciones en las que se desea clasificar a los sujetos según los valores de un conjunto de variables predictivas. Si la variable determinante se incrementa en una unidad, el signo del coeficiente estimado de una categoría dada, indica la dirección del cambio en la probabilidad de que un niño o niña menor entre 7 y 14 años de edad se encuentre trabajando, es decir, si el signo es (-) la probabilidad que un niño o niña trabaje disminuye, por el contrario si el signo es (+) la probabilidad aumenta.

#### 4.2. Análisis y discusión de resultados

Con el propósito de comprobar estadísticamente lo que la teoría indica, para el 2014 se tomaron en cuenta 15 variables exógenas o independientes. Las variables a tomar en cuenta son: región político administrativo, área geográfica, edad, sexo, variables de etnicidad, nivel de bienestar y educación, mismas que han sido descritas en la metodología anteriormente desarrollada.

La regresión se efectuó con errores estándar robustos (corregidos por heterocedasticidad) verificando el nivel de significancia individual o de cada variable, con coeficientes estadísticamente significativos para un intervalo de confianza del 95%. Asimismo, se determinó los efectos marginales, con el 89.64% de predicciones correctas. (Cuadro 1)

**Cuadro 1.** Resultados del modelo de regresión probit, Trabajo infantil en Guatemala 2014\*

Variable	dy/dx	(P>   z  )****
Niño	0.075093	0.000
Área rural	0.024249	0.000
No indígena	-0.029178	0.000
Edad entre 7-9	0.087862	0.000
Edad entre 10-12	0.212011	0.000
Pobreza extrema	0.021208	0.001
Pobre no extrema	0.015212	0.002
Idioma Kaqchiquel	0.034222	0.005
No gasto en transporte para asistir a la escuela	-0.068442	0.000
El padre del menor sin ningún nivel de escolaridad	0.024088	0.003
Hijo como parentesco del jefe de hogar	0.031247	0.000
Metropolitana	-0.037009	0.000
Central	-0.021857	0.000
Norte	0.061796	0.000
Noroccidente	-0.021498	0.000

Fuente: Elaboración propia, con datos de ENCOVI 2014, INE Guatemala.

\* El Pseudo R<sup>2</sup>= 0.1717. Se tomaron en cuenta las variables significativas al nivel de confianza del 95%.

\*\* Variables exógenas.

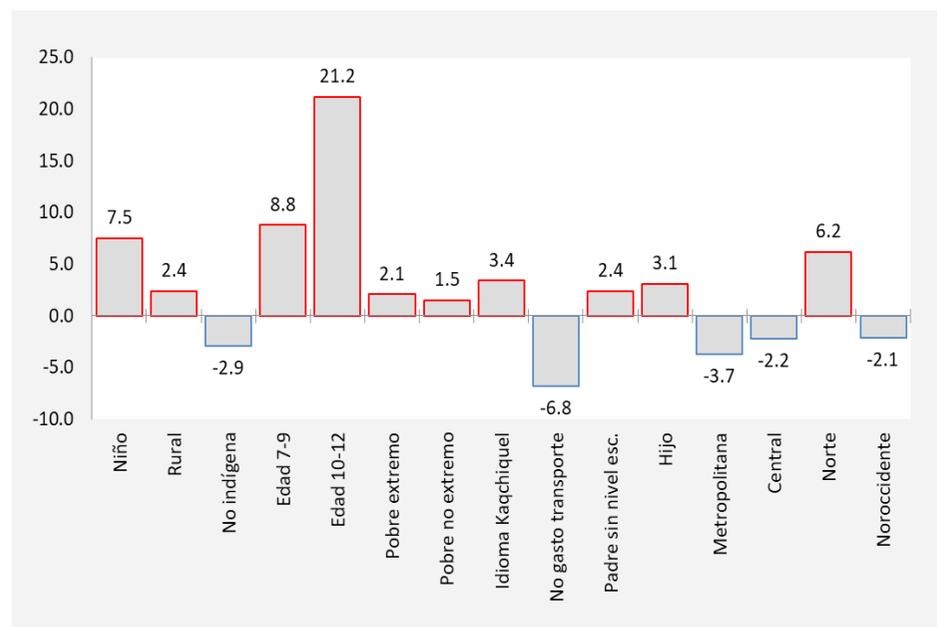
\*\*\* Cambio marginal o bien, el coeficiente que es un cambio discreto de la variable dummy que va de 0 a 1. El signo indica si aumentó o disminuyó la probabilidad.

\*\*\*\* Representan el nivel de significancia individual, donde cada variable debe ser < 0.05.

De acuerdo a los resultados arrojados por el modelo econométrico, la probabilidad que un niño o niña trabaje en Guatemala, aumenta 2.4% si vive en el área rural; y 6.2% si pertenece a la región Norte del país, probabilidad que disminuye si pertenece a la región Metropolitana, Central y Noroccidente. (Gráfica 13)

Cabe resaltar que la región Norte es la que presenta mayores niveles de pobreza extrema en el país, siendo el nivel de bienestar un factor que influye directamente en la probabilidad que un niño o niña trabaje, ya que dicha probabilidad se incrementa tanto en situación de pobreza extrema (2.1%) como en situación de pobreza no extrema (1.5%).

**Gráfica 13.** Probabilidad que un niño o niña trabaje en Guatemala, según variables sociodemográficas



Fuente: Elaboración propia, con datos de ENCOVI 2014, INE Guatemala.

En cuanto al sexo y edad del menor, la probabilidad aumenta en 7.5% si es niño. Asimismo, a mayor edad mayor probabilidad que trabaje según los rangos de edad 7-9 y 10-12. Esto considerando que la edad media del trabajo infantil se sitúa en 10 años.

En la variable de educación, si el niño o niña asiste a la escuela sin que esto le represente algún costo en transporte, la probabilidad que trabaje disminuye 6.8%. Pero aumenta 2.4% si el padre no tiene ningún nivel de escolaridad.

Es importante mencionar que con mayor acceso a la educación, los padres no tendrán que incurrir en gastos de transporte, aunque la educación pública es gratuita, para muchas familias pobres es excesivamente cara, tomando en cuenta los costos de libros, cuadernos y uniformes, por lo que lógicamente si además de los ya mencionados, se incurre en gastos de transporte, es muy probable que el padre, madre o jefe hogar decida no enviar al niño o niña a la escuela, o bien que combine la escuela con el trabajo, ya que representa un enorme esfuerzo económico y por lo tanto, ven en el trabajo una alternativa.

Al tomar en cuenta la etnicidad o grupo étnico al que pertenece el menor, si el niño o niña habla algún idioma maya, en este caso el Kaqchiquel, la probabilidad que trabaje se incrementa 3.4%, pero disminuye 2.9% si el menor pertenece a la población no indígena.

Por otro lado, si el niño o niña es el hijo del jefe de hogar, la probabilidad que trabaje se incrementa 3.1%. Esta situación puede responder a las costumbres o tradiciones familiares, ya que en estos hogares, el trabajo ejerce mayor valor para la formación de los hijos. (Gráfico 13)

Se considera entonces, que los atributos o características sociodemográficas descritas en los párrafos anteriores, actúan como factores que permiten y posibilitan de una u otra forma la reproducción o el incremento en la probabilidad del trabajo infantil, aún en el marco de los avances legislativos, normativos y el nuevo paradigma hacia los derechos sociales, humanos y de protección social sensible a la infancia.

## Conclusiones

De acuerdo con la información proporcionada por la ENCOVI 2014, y en base a los resultados obtenidos en el IV apartado, asimismo, con el fin de dar respuesta a la pregunta de investigación, se presentan las siguientes conclusiones:

- Aunque el trabajo infantil se ha reducido del 2006 al 2014, aún existen más de 300 mil niñas y niños entre 7 y 14 años de edad que trabajan. La mayoría de estos menores, trabaja de forma no remunerada, sin embargo, ayudan a sus padres en las tareas domésticas, siendo las niñas quienes se ocupan en mayor proporción que los niños de las actividades domésticas de su propio hogar, incrementando así la capacidad de trabajo remunerado de los adultos.
- La educación de los padres está fuertemente ligada a la condición de los niños y niñas que trabajan, ya que el nivel educativo más alto de los padres es la educación media completa, y en su mayoría no tienen ningún nivel de escolaridad. Es decir, a menor escolaridad, más inclinación a involucrar en el trabajo a sus hijos menores, abandonando la escuela. La mayor cobertura escolar contribuye a la erradicación del trabajo infantil; el no pago de transporte a la escuela hace disminuir en 6.8% la probabilidad de que los menores trabajen.
- Aunque el trabajo infantil es multicausal, con los datos arrojados por el modelo econométrico, se puede determinar los principales factores sociodemográficos que incrementan la probabilidad de que un niño o niña trabaje, siendo estos: la pobreza extrema y no extrema; el bajo nivel de escolaridad del padre, tener un idioma maya como lengua materna, pertenecer a la población indígena; vivir en área rural y región Norte del país. Asimismo, son los niños quienes tienen mayor probabilidad de trabajar que las niñas, probabilidad que aumenta con la edad. Estos factores sociodemográficos manifiestan la inadecuación del sistema de educación pública que no contribuye a integrar a poblaciones pobres, indígenas monolingües y rurales.

## Referencias bibliográficas

- Basu, K. (2006): Causas, consecuencias y soluciones, Observaciones de las normas laborales internacionales, en Luis Felipe López Calva: Trabajo infantil, Teoría y lecciones de la América Latina, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- CEADEL, (2012): "Situación de la niñez y la adolescencia trabajadora en el sector informal". Informe de investigación, Guatemala, pp. 7-19.
- Congreso de la República de Guatemala, (2004): Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Decreto Número 27-2003, Artículos 25, 36 y 51. Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala, (1991): Ley de Educación Nacional. Decreto Número 12-91, Artículo 1. Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala, (1996): Código de la Niñez y la Juventud. Decreto Número 78-96, Artículos 38-47. Guatemala.
- Constitución Política de la República de Guatemala, (1985): Derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo, Artículo 102, literal (L). Guatemala.
- Del Río, M., Cumsille, P. (2008): ¿Necesidad económica o preferencias culturales? La justificación parental del trabajo infantil en Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 41-45.
- FLACSO, (2012): Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica. San José, Costa Rica.
- INE, Guatemala (2014): Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI). Base de datos personas 2014, Guatemala.
- INE, Guatemala (2011): Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI). Base de datos personas 2011, Guatemala.

INE, Guatemala (2006): Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI). Base de datos personas 2006, Guatemala.

INTERVIDA, (2008): Vidas Explotadas: La explotación laboral infantil. Barcelona, España.

López, L., (2006): Trabajo infantil, Teoría y lecciones de la América Latina. Fondo de Cultura Económica, México, pp. 31-49.

OIT/IPEC, (2013): Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil. Estimaciones y tendencias mundiales entre 2000 y 2012. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Ginebra.

OIT, (2010): *Unidos en la lucha contra el trabajo infantil*. Informe interagencial para la Conferencia mundial sobre trabajo infantil de La Haya de 2010. Ginebra, pp. 7-41, y anexo III.

OIT, (2010): *Tendencias en la participación de los niños en la producción económica y el trabajo infantil en la región América Latina y el Caribe*. Panorama Regional. Lima, Perú.

OIT/IPEC, (2008): *Diagnóstico de situación del trabajo infantil y sus peores formas en Guatemala*. Etapa 1 del componente “Desarrollo de una Hoja de Ruta para hacer de Centroamérica, Panamá y República Dominicana una zona libre de Trabajo Infantil”. Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Guatemala.

OIT, (2008): Juventud y trabajo decente y las vinculaciones entre el trabajo infantil y empleo juvenil, Centroamérica, Panamá y República Dominicana. OIT, pp. 82-90.

OIT/IPEC, (2007): Trabajo infantil: Causa y efecto de la perpetuación de la pobreza. San José, Costa Rica.

OIT/IPEC, (2006): Trabajo infantil y pueblos indígenas. Guatemala, pp. 43-47.

OIT, (2014): Normas del trabajo. C138, Convenio sobre la edad mínima. Recuperado el 12 de junio de 2019, disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P1210\\_0\\_INSTRUMENT\\_ID:312283](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P1210_0_INSTRUMENT_ID:312283)

Pico, M., Salazar M., (2008): “Trabajo infantil como práctica de crianza”. Hacia la promoción de la salud, (13). Colombia, pp. 112-113.

Urueña, S., Tovar, L., Castillo, M., (2009): Determinantes del trabajo infantil y escolaridad: el caso del Valle de Cauca en Colombia. Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud alianza de la Universidad de Manizales y el CINDE. Colombia. Pp. 715-724.

## **Las políticas macroeconómicas y la crisis social (Segunda Parte)**

*MSc. Edgar Arturo Marroquín López\**

### **1. Introducción**

Desde hace varias décadas en nuestro país se manifiesta una gran distancia e incoherencia entre los pregonados logros, 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, se refieren a dos realidades o sociedades distintas, pero se refieren a un mismo país. Guatemala experimenta en forma muy evidente esa dualidad económica y social.

El presente trabajo constituye la segunda parte de la investigación denominada “Las políticas macroeconómicas y la crisis social. En esta ocasión (segunda parte) se desarrollarán los temas sobre la situación social y de crisis económica que afecta a la mayoría de la población guatemalteca, presentando los principales indicadores sociales y económicos que reflejan y confirman esa realidad, la cual es adversa a los resultados y comportamiento de la macroeconomía que pregonan y presentan las autoridades gubernamentales y económicas.

La crisis social por la que atraviesa la mayor parte de la población guatemalteca se manifiesta en una gran variedad de circunstancias y realidades, dentro de las cuales unas son más evidentes y determinantes dentro de la configuración de esa problemática. Por tal motivo, el contenido de la segunda parte versará sobre determinadas variables que a nuestro juicio consideramos las más relevantes para revelar la difícil situación

---

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

social del país, las cuales versarán sobre los temas del gasto público y el gasto social, el peso de la carga tributaria, la canasta básica alimentaria, la canasta vital y los salarios, el desempleo, la pobreza y exclusión, y otros problemas sociales.

## 2. El gasto público y el gasto social

Una de las herramientas más eficaces que los gobiernos de cada país tienen para combatir y reducir la pobreza y la desigualdad es la política fiscal, dentro de la cual destaca el gasto público como el elemento más directo e incisivo dentro de esta tarea. Aunque, como es bien sabido, el gasto público depende de otras variables como, por ejemplo, los ingresos presupuestarios, dentro de los que destacan, a la vez, los ingresos tributarios, a los que más adelante se les dedica un importante espacio de análisis. Al igual que la mayoría de países de América Latina, estas herramientas son subutilizadas, debido a diversos factores como la eficiencia (o ineficiencia) en su asignación o ejecución, factores políticos, intereses económicos, factores culturales y hasta étnico-raciales, entre otros. Guatemala destaca dentro de esta ineficiencia y subutilización.

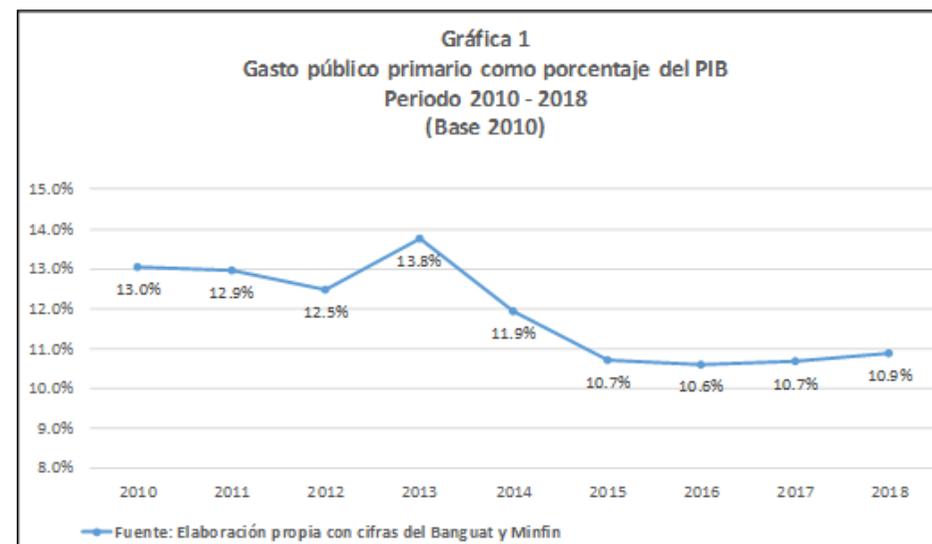
A nivel mundial, en las últimas tres décadas, la participación de los gobiernos en la economía ha venido aumentando constantemente. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2018) el gasto público con relación al Producto Interno Bruto (PIB) se ha incrementado de alrededor del 5% a inicios de los años noventa, a 22% en 2018.

Según la misma fuente, la participación del gobierno en los países desarrollados, 40%, es aproximadamente el doble a la de los países en desarrollo, 20%. En el caso de América Latina y el Caribe, de 1995 a 2019, dicha participación se ha incrementado en aproximadamente 5%, pasando de un 20% a un 25%, respectivamente. (BID, 2018).

En términos generales, la participación del gobierno en la economía, a través del gasto público, depende de factores

económicos, políticos, ideológicos, demográficos y sociales, los cuales se concretan en los gobiernos de turno en cada país.

Contrario a lo anterior, el gasto público<sup>1</sup> en Guatemala en los últimos cuatro años se encuentra prácticamente a la mitad del nivel promedio de los países subdesarrollados, y muy por debajo del 25% de los países de América Latina y El Caribe, promediando en el periodo 2015 – 2018, un 10.7% en términos del PIB, reflejando un constante descenso a partir del 2013 (13.8%), año en que alcanzó su valor más alto a partir de 2010 (Ver gráfica 1). La primera implicación de esos bajos niveles de gasto público, en términos de crecimiento económico, manifiesta una relación inversa con la llamada “Ley de Wagner”, la cual indica que “un gasto público mayor implica un mayor PIB per cápita”, con lo cual el efecto esperado en el país sería de menor ingreso por persona, en términos generales para el país.<sup>2</sup>



1 Gasto total del gobierno central menos los gastos de la deuda.

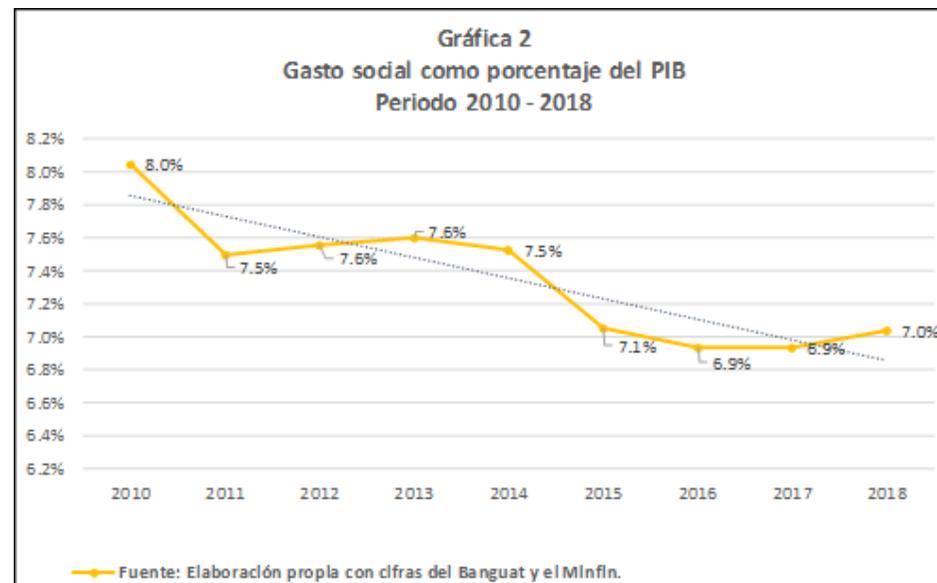
2 Por su forma tan mecánica y cuantitativa de cálculo y determinación, no consideramos al PIB per cápita como un indicador adecuado del bienestar, desarrollo y situación económica de las personas.

La parte del gasto público que se destina a la atención de las principales necesidades de la población es el gasto social, el cual a nivel internacional generalmente se integra con la parte del presupuesto gubernamental dedicado a salud, educación, protección social, vivienda, actividades recreativas y protección del medio ambiente.<sup>3</sup>

En Guatemala, desde el año 2010, el gasto social con respecto al PIB ha venido descendiendo paulatinamente del 8% hasta el 7% observado en 2018, aunque en este último año se observa una leve recuperación de 0.1% con respecto al bienio anterior (ver gráfica 2). Según opiniones especializadas, el área latinoamericana donde tradicionalmente se observa menos inversión en gasto social es la que integran los países de Centroamérica, México y la República Dominicana. Para el año 2018, según la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) (2018), en esta región Guatemala es la que manifiesta el más bajo índice en este tipo de gasto con un 6.9% en términos del PIB, cifra que concuerda plenamente con los datos de la gráfica 2 elaborada por el autor para fines de este documento, lo cual manifiesta de buena forma el desinterés de los gobiernos de turno por abordar con la seriedad y la responsabilidad debidas el problema de la pobreza y la desigualdad en el país, ya que un mayor y mejor gasto social es concomitante con los esfuerzos de un gobierno en la búsqueda de un desarrollo equitativo y reducción de las condiciones de miseria, abandono y de desigualdad social.

A manera de referencia, en el año 2018 los demás países del área mencionada observaron los siguientes indicadores de gasto social en términos del PIB: Honduras y Rep. Dominicana 8%, México 8.7%, Panamá 8.8%, El Salvador 9.0%, Nicaragua 11.1 y Costa Rica 12.1%; habiendo promediado dicha área un 9.1%. Guatemala tiene el agravante de reflejar el menor gasto social tanto en esta región como a nivel latinoamericano (junto con las Bahamas).

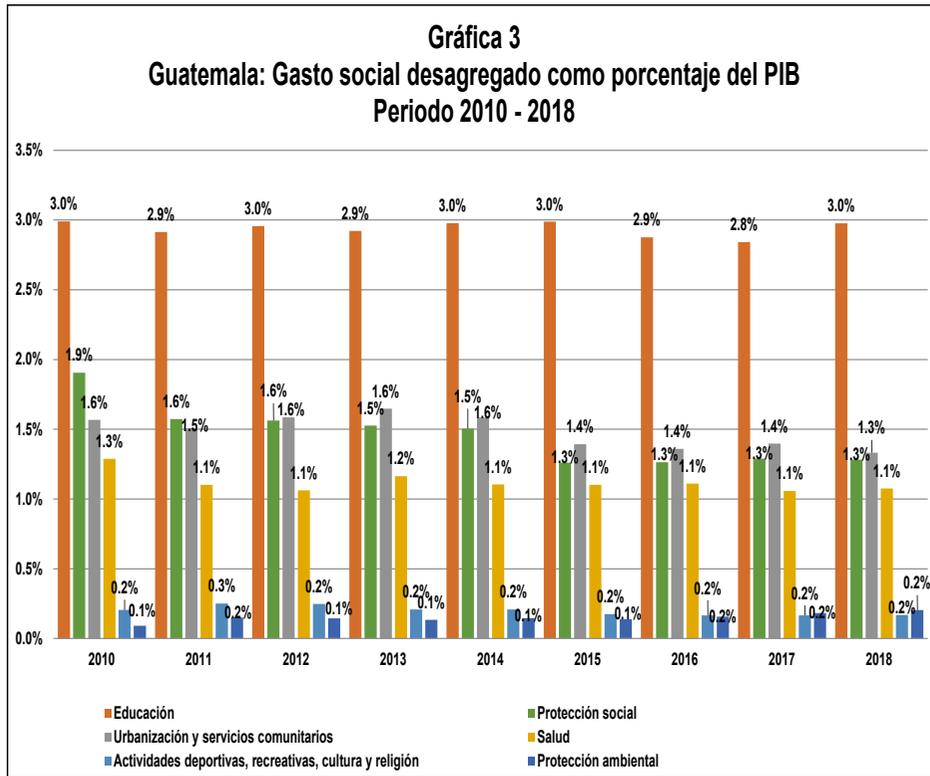
<sup>3</sup> Para el caso de Guatemala no existe un renglón o división específica del gasto social destinado a vivienda. Este tipo de gasto aparece dentro del rubro de Protección Social, aunque con cantidades muy pequeñas e insignificantes, ya que en el país desde hace varias décadas no existe, como tal, una política de vivienda popular.



El gasto público total y el gasto social son fieles indicadores del tamaño de un Estado; en el caso guatemalteco, el tamaño cuantitativo y su tendencia descendente observada en estas dos variables, muestran lo pequeño y el achicamiento del Estado dentro de la economía nacional y en la atención de los aspectos sociales del país. En esta dinámica se ve claramente la influencia de la ideología neoliberal, la cual considera la actividad económica y social del Estado como obstáculo a sus objetivos de imposición del libre mercado, así como al señoreamiento de las actividades empresariales lucrativas en la sociedad, las que en la búsqueda de la máxima ganancia, demonizan a esta institución y relegan a última instancia los intereses y el bienestar de los más pobres y de los sectores marginados y en miseria.

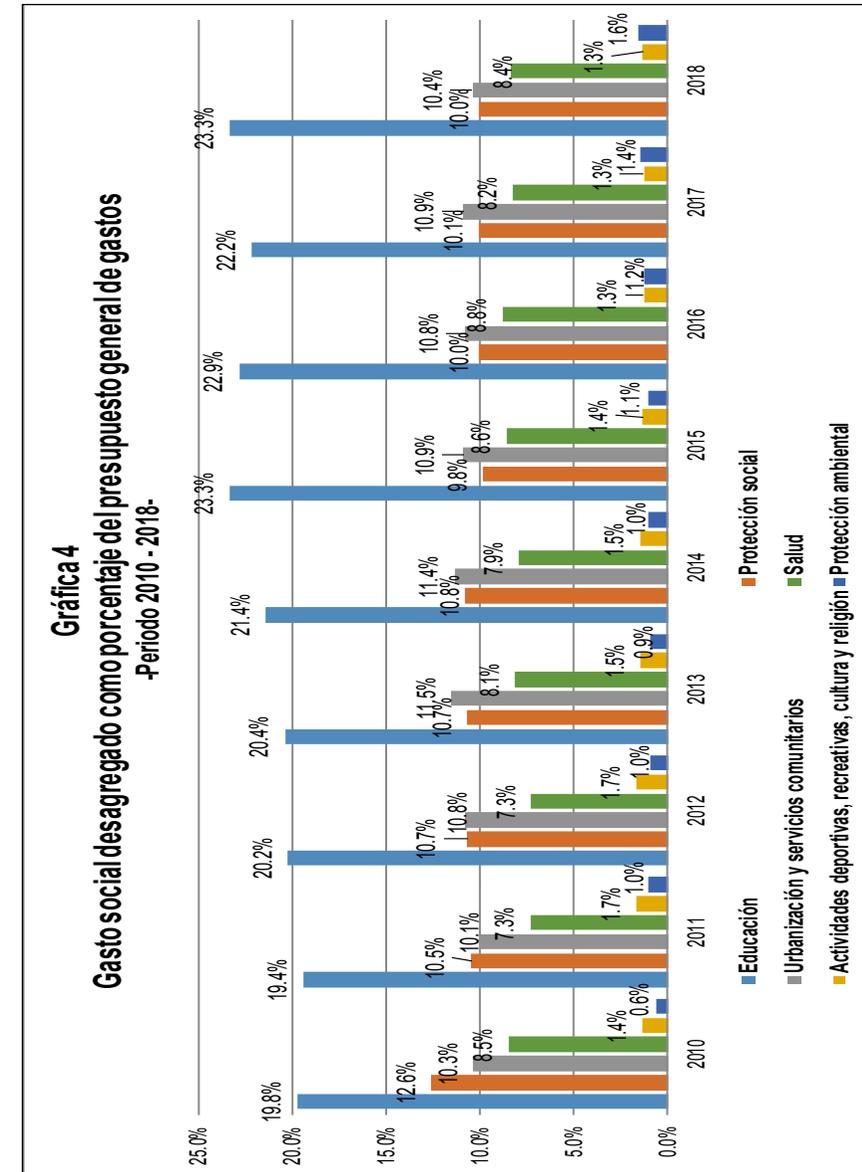
Para efectos del presente análisis, los diversos componentes del gasto social contenidos en los diferentes presupuestos de ingresos y egresos del Estado para el periodo analizado (que concuerdan en un alto porcentaje con la catalogación de la Cepal), son: salud, educación, protección social, actividades

deportivas, recreativas, cultura y religión; urbanización y servicios comunitarios; y protección ambiental.<sup>4</sup> Las gráficas 3 y 4 contienen los valores y comportamiento de estos rubros en el periodo 2010 - 2018.



Fuente: Elaboración propia con cifras del Minfin y del Banguat.

4 Para un mejor entendimiento se desglosan los componentes de los siguientes rubros de gastos sociales que a nuestro juicio requieren un detalle de su contenido. Los gastos de protección social incluyen: enfermedad, discapacidad, edad avanzada (jubilados), sobrevivientes (pensionados), atención a familia e hijos, desempleo, vivienda, otros riesgos de exclusión social. Los gastos de urbanización y servicios comunitarios se integran de: urbanización, desarrollo comunitario, abastecimiento de agua, alumbrado público, entre los más importantes. El resto de los gastos sociales se sobreentienden por sí mismos.



Fuente: Elaboración propia con cifras del Minfin y del Banguat.

Tanto en términos del PIB (gráfica 3), como respecto al presupuesto del Estado (gráfica 4), es evidente la inamovilidad de los valores de todos los componentes del gasto social a lo largo de los nueve años observados, así como la relevancia de los rubros de educación, protección social, urbanización y servicios comunitarios, y salud, respecto al resto de los demás rubros. Si bien en el caso de las asignaciones presupuestarias como porcentaje del gasto se observan ligeros incrementos a través de los años, especialmente en el rubro de educación que de 19.8% en el 2010 pasa a 23.3% en el 2018, la inamovilidad y rigidez de estos gastos se revelan contundentemente cuando se relaciona con el PIB.

Si bien todos los componentes de gasto social son importantes, los gastos en educación y salud destacan en todo el mundo como los prioritarios. Aunque estas áreas se encuentran dentro de las prioridades en el gasto social nacional, la educación ocupa el primer lugar y la salud se encuentra en la cuarta posición en términos del PIB, ocupando el tercer lugar dentro del total del presupuesto del gasto del gobierno. Los componentes y prioridades del gasto social en nuestro país, a nuestro juicio son adecuadas en cuanto a su elección, pero se encuentran muy lejos de ser las debidas en términos de los montos de sus asignaciones, tanto con relación al PIB, como a su participación en el presupuesto de gastos del gobierno, existiendo también otras deficiencias. Debe agregarse a esta situación el hecho que Guatemala es el país con el menor gasto público y gasto social en Latinoamérica y en el mundo, con las menores asignaciones en las áreas de salud y educación y protección social, entre otras, y con grandes deficiencias en cobertura, calidad, atención, asignación presupuestaria y equidad, en estas demandas sociales.

La población en situación de pobreza y pobreza extrema es la que más necesita y demanda atención y servicios en materia de educación, salud, protección social y los demás componentes del gasto público social. Por su misma situación de pobreza dicha población es la que siente directamente y en carne propia la insatisfacción y falta de atención a estas demandas.<sup>5</sup> Superando

<sup>5</sup> En nuestro país son ampliamente conocidas la gravedad, deficiencias y desatención en materia de atención del embarazo y del parto, mortalidad materna, bajo peso al nacer,

la frontera de la pobreza dicha población estaría en mejores condiciones para satisfacer de mejor forma sus necesidades vitales, alcanzando una mejor calidad de vida. La pobreza forma grandes brechas para alcanzar estos objetivos. Según la Cepal (2018), en Guatemala los recursos adicionales necesarios respecto del gasto público social para cerrar la brecha de pobreza extrema equivalen a 8.3% del PIB, y para la pobreza total es de 88.9% del PIB. Es decir, para lograr estos objetivos se requiere de elevar el gasto social en 1.2 veces para combatir la pobreza extrema, y casi suplicar dicho gasto para combatir la pobreza total (ambas opciones en términos del PIB).

Guatemala es un país que enfrenta muchos obstáculos y retos para el logro de sus metas sociales; sin embargo, se encuentra entre los países que asignan menos recursos a su gasto social y, por ende, al financiamiento de políticas sociales. Esto se evidencia grandemente en las áreas de salud, educación y protección social, entre otras importantes demandas sociales. Se requiere de un mejor y más amplio financiamiento del gasto social, como también es necesaria una mejor y más transparente ejecución del gasto, eliminando paralelamente la corrupción. La política tributaria, entre otras, es una opción para el logro de los recursos pretendidos.

### **3. El peso de la carga tributaria**

No obstante, los niveles de pobreza y pobreza extrema y lo precario de las condiciones de salud, educación, protección social, exclusión y demás condiciones de vida digna de la mayoría de la población guatemalteca, es este sector de la población el que carga con el peso de los tributos como principal fuente de financiamiento de los gastos del Estado. Así de cruel es el sistema político-económico del país.

---

desnutrición crónica (especialmente en la niñez menor de cinco años), enfermedades infecciosas en la niñez (diarreicas y respiratorias agudas), mortalidad infantil y de la niñez, enfermedades crónicas no transmisibles, enfermedades transmisibles, cobertura médica y hospitalaria, cobertura escolar en todos los niveles (con énfasis en preprimaria y primario), entre otros.

Si bien Guatemala es el país con menor carga tributaria de América Latina y el Caribe (y entre las más bajas del mundo), esta carga es altamente regresiva ya que su peso recae fundamentalmente en los impuestos indirectos (al consumo), que son los que afectan especialmente a la población asalariada, de escasos recursos económicos y en situación de pobreza en general.

Un bajo nivel de carga tributaria es reflejo de menores ingresos de los gobiernos para hacer frente a sus obligaciones sociales, por lo que esa minimización indica la necesidad de aumentar dichos ingresos especialmente por la vía impositiva, donde se hace necesario, a la vez, activar el dispositivo de justicia y equidad fiscal referente a que “tribute más el que tiene más”.

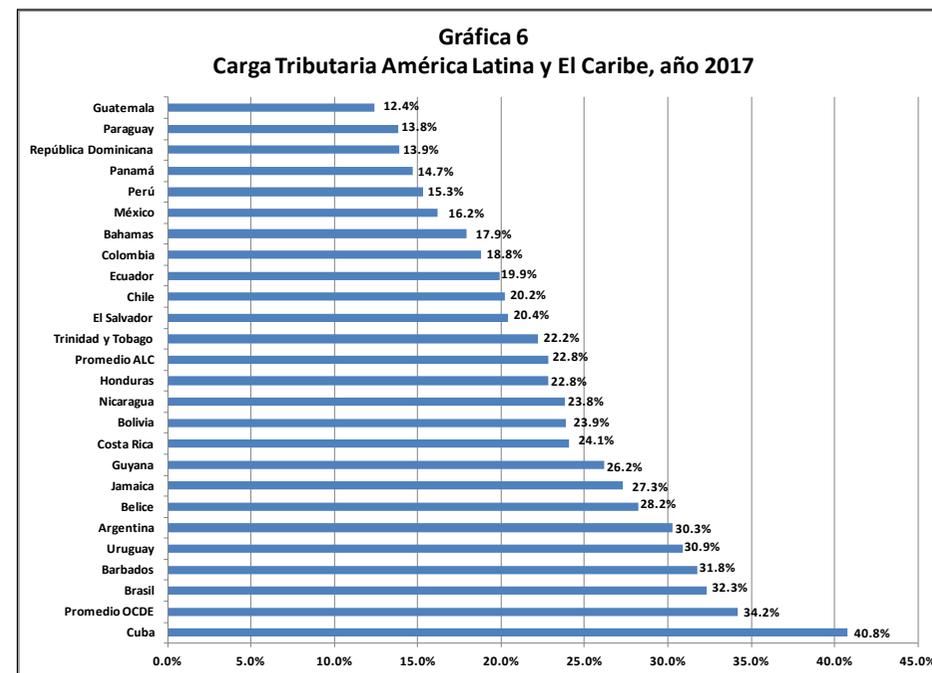
En el año 2018 la población consumidora sufragó el 64.4% de los ingresos del gobierno en la forma de impuestos indirectos. En promedio, en los últimos nueve años los impuestos indirectos han cubierto las dos terceras partes de los ingresos del Estado, con las consecuencias regresivas negativas para la gran mayoría de la población tributante asalariada. (ver cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Ingresos Tributarios de la Administración Central**  
**Periodo 2010 -2018**  
**(Totales en millones de Q - Impuestos en %)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total</b>	<b>34,772.0</b>	<b>40,292.2</b>	<b>42,819.8</b>	<b>46,335.5</b>	<b>49,096.9</b>	<b>49,730.7</b>	<b>54,109.5</b>	<b>56,684.1</b>	<b>58,835.6</b>
<b>Impuestos Directos</b>	<b>29.7%</b>	<b>31.5%</b>	<b>31.4%</b>	<b>34.6%</b>	<b>36.2%</b>	<b>35.3%</b>	<b>38.1%</b>	<b>36.6%</b>	<b>35.6%</b>
<b>Impuestos Indirectos</b>	<b>70.3%</b>	<b>68.5%</b>	<b>68.6%</b>	<b>65.4%</b>	<b>63.8%</b>	<b>64.7%</b>	<b>61.9%</b>	<b>63.4%</b>	<b>64.4%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Administración Tributaria.

Así constituida la estructura tributaria, configura una carga tributaria que desde el año 2013 no supera el 11% con respecto al PIB, siendo la más baja a nivel latinoamericano y el Caribe (y entre las más bajas del mundo). (Ver gráficas 5 y 6).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y El Caribe.

En el último bienio 2017-2018, la carga tributaria del país fue de 10.2% y 10.0%, respectivamente; estando por debajo de la mitad del promedio de América Latina y El Caribe, la cual se situó en 22.8% dentro del mismo periodo. Con excepción de Panamá, todos los países centroamericanos (incluyendo Belice) tienen una carga tributaria que va del 20% al 28.2% con respecto al PIB. Estos valores debieran ser las referencias para el caso guatemalteco, con lo cual se hace evidente la necesidad de aumentar los ingresos tributarios, pero no castigando los salarios y el consumo de la mayoría de la población, sino siguiendo el camino del aumento de los impuestos a las utilidades y las ganancias empresariales y la renta de los que más ingreso y riqueza tienen (impuestos directos). Cabe recordar que según instituciones especializadas como Oxfam y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), indican que en el país el 10% de la población (más) rica tributa menos del 2% al fisco<sup>6</sup>, existiendo un sistema fiscal excluyente, que privilegia la concentración de riqueza y a los que más tienen. Por esta y muchas razones más, la reforma fiscal, el incremento de los ingresos fiscales, deben ir también por el camino de la disminución, sino la erradicación, de la evasión y elusión tributarias.

#### **4. La canasta básica alimentaria, la canasta básica vital o ampliada y los salarios**

Salvo escasas excepciones, los salarios de los trabajadores guatemaltecos, asalariados y por cuenta propia, son insuficientes para satisfacer el costo de las canastas básicas alimentaria (CBA)<sup>7</sup> y la básica vital o ampliada (CA)<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Informes "Tributación para un crecimiento inclusivo" y "Privilegios que niegan derechos". Diario la Hora. Edición del 23 de mayo de 2017

<sup>7</sup> La CBA se define como un conjunto de alimentos que constituyen un mínimo necesario para satisfacer por lo menos las necesidades energéticas y proteínicas de una familia y que se ajustan, en la medida de lo posible, al patrón cultural, capacidad adquisitiva, así como la disponibilidad y precios de los alimentos a nivel local. Actualmente se integra de 34 productos, agrupados en 10 categorías identificadas así: cereales, carnes, lácteos, huevos, grasas y aceites, frutas, verduras/hortalizas, leguminosas, azúcar y miscelánea. (Instituto Nacional de Estadística).

<sup>8</sup> La CA se define como el conjunto de bienes y servicios que satisfacen las necesidades ampliadas de los miembros de un hogar y conforme los datos declarados por los hogares,

Esta situación se manifiesta tanto en los salarios mínimos como en los salarios medios.

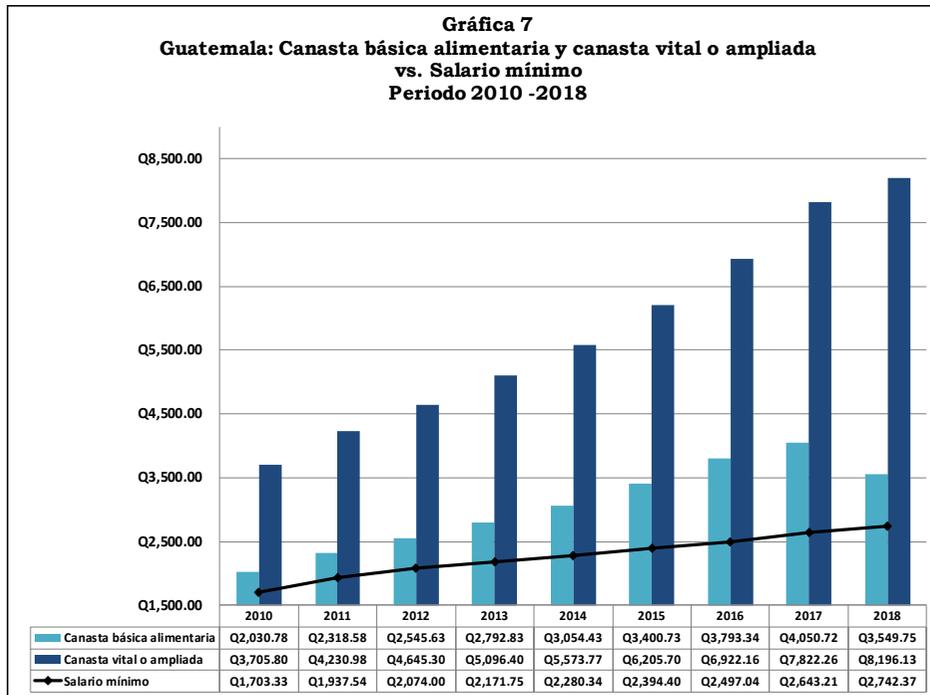
Los guatemaltecos experimentan permanentemente el aumento constante de los precios de las canastas aludidas y un deterioro constante en sus salarios, debido principalmente al paralelo aumento permanente (acumulado) del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y por otras razones económicas y extraeconómicas.

En el caso de los salarios mínimos, si bien en la mayoría de años experimentan pequeños aumentos porcentuales (y nominales), estos se dan muy por debajo de los aumentos de los precios de los productos y servicios de las canastas básicas (ver gráfica 7). En el año 2018 el salario mínimo para las actividades agrícolas y no agrícolas<sup>9</sup> fue equivalente al 77.3% de la CBA, y al 33.5% de la CA. Las condiciones calamitosas de subsistencia de las personas que tienen ingresos iguales o inferiores a los salarios mínimos son evidentes.

---

incluye alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud, comunicaciones, transporte, recreación, cultura, educación, restaurantes, hoteles, bienes y servicios diversos. El cálculo de la Canasta Ampliada se obtiene por medio de un cociente, específicamente se divide el costo total mensual de la CBA por el porcentaje que representa el gasto en alimentos (43.31%) con relación al gasto total en bienes y servicios, de acuerdo a los resultados de la ENCOVI 2014. (Instituto Nacional de Estadística).

<sup>9</sup> La tercera categoría de salario mínimo es la que corresponde a las actividades de exportación y de maquila, los cuales se fijan por debajo de las otras dos categorías, en un promedio de -8.5% (últimos tres años).



Fuente: INE y Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Observación: El salario mínimo en la gráfica corresponde al Agrícola y No agrícola.

En el caso de los salarios medios, solo en muy pocas ocasiones, según área de ocupación, lugar o sector de trabajo, lo devengado mensualmente supera el costo de la CBA, tales son los casos de los empleados de gobierno (áreas Urbano metropolitano, Resto urbano, Rural nacional y Nacional); muy cerca de dicho costo se encuentra el empleado privado en el área Urbano metropolitano, con 94.7% (ver cuadro 2). El resto de los empleados cubre los costos de la CBA en porcentajes que van del 19.8% al 71.8%; para el caso de la CA, la cobertura de los sueldos de todos los empleados y áreas de trabajo se encuentra en un rango del 8.6% al 74.3%. El sector Rural Nacional es donde se observan las menores coberturas de los salarios respecto a ambas canastas. (cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Guatemala: Sueldo o salario medio mensual por área de ocupación**  
**Relación con la Canasta básica alimentaria (CBA) y Canasta ampliada (CA)**  
**En quetzales y porcentajes**  
**Año 2018**

Categoría ocupacional	Total	% de la CBA	% de la CA
<b>Urbano Metropolitano</b>			
Empleado de Gobierno	6,043.7	171.5%	74.3%
Empleado Privado	3,335.5	94.7%	41.0%
Jornalero peón	1,372.1	38.9%	16.9%
Empleado doméstico	1,239.9	35.2%	15.2%
<b>Total</b>	<b>3,452.0</b>	<b>98.0%</b>	<b>42.4%</b>
<b>Resto Urbano</b>			
Empleado de Gobierno	4,235.0	120.2%	52.1%
Empleado Privado	2,275.5	64.6%	28.0%
Jornalero peón	1,375.2	39.0%	16.9%
Empleado doméstico	816.7	23.2%	10.0%
<b>Total</b>	<b>2,301.4</b>	<b>65.3%</b>	<b>28.3%</b>
<b>Rural Nacional</b>			
Empleado de Gobierno	3,665.0	104.0%	45.0%
Empleado Privado	1,989.5	56.5%	24.5%
Jornalero peón	1,092.5	31.0%	13.4%
Empleado doméstico	696.3	19.8%	8.6%
<b>Total</b>	<b>1,605.9</b>	<b>45.6%</b>	<b>19.7%</b>
<b>Nacional</b>			
Empleado de Gobierno	4,478.6	127.1%	55.1%
Empleado Privado	2,528.9	71.8%	31.1%
Jornalero peón	1,166.2	33.1%	14.3%
Empleado doméstico	823.5	23.4%	10.1%
<b>Total</b>	<b>2,252.9</b>	<b>63.9%</b>	<b>27.7%</b>

Fuente: Boletín Economía al día No. 10. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, USAC; Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume.

Por área geográfica, solo el caso del área Urbano metropolitano se encuentra muy cerca del costo promedio mensual de la CBA (97.3%), y el resto de las áreas se encuentran muy por debajo de dicho costo, siendo los salarios medios adimensionales con el costo de la canasta ampliada. (Cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Salario medio mensual por área geográfica**  
**Año 2018**  
**(En quetzales)**

	Salario mensual
Urbano metropolitano	3,452.0
Resto urbano	2,301.4
Rural nacional	<u>1,605.9</u>
<b>Total</b>	<b>2,252.9</b>

Fuente: Boletín Economía al día No. 10. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, USAC; Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume.

Los trabajadores por cuenta propia obtienen “ganancias” que en ningún caso ni siquiera se acercan al costo de la CBA, mucho menos al costo de la CA (cuadro 4). Según el ENEI 2-2018, este tipo de trabajadores en la categoría No agrícola representa el 17.9% del total de la población ocupada según categoría ocupacional; mientras que la categoría Agrícola equivale al 10.2% de dicho total. Es decir, el 28.1% del total de la población ocupada en el país, según categoría ocupacional), obtiene ingresos que distan mucho del costo de la CBA.

**Cuadro 4**  
**"Ganancias" promedio mensuales de los**  
**trabajadores por cuenta propia**  
**Año 2018**  
**(En quetzales)**

	"Ganancia" mensual
Urbano metropolitano	2,642.5
Resto urbano	1,894.1
Rural nacional	<u>1,281.5</u>
<b>Total</b>	<b>1,641.6</b>

Fuente: Boletín Economía al día No. 10. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, USAC; Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume.

Por categoría ocupacional y área o dominio de ocupación, los empleados que superan el salario mínimo vigente para el 2018, son los siguientes: empleado de gobierno y privados (Urbano metropolitano y Resto urbano), empleado de gobierno (Resto urbano, Rural nacional y Nacional), por lo que el resto de los trabajadores a nivel país, sector privado y por cuenta propia, obtienen salarios promedio por debajo de los salarios mínimos vigentes, tanto para las actividades agrícolas, no agrícolas y de exportación y maquila.

En estas circunstancias, las condiciones deplorables en cuanto a salarios, costo de vida, pobreza, pobreza extrema y miseria, se exacerban en el país. Todo lo cual tiene sus consecuencias en el precario acceso de la población trabajadora y asalariada a las condiciones mínimas de salud, educación, vivienda, alimentación, protección social y otras demandas de una vida digna. Esta situación se extiende y se empeora para el resto de la población que no tiene acceso a un trabajo, a un ingreso mínimo ni cobertura social, lo cual los sitúa en condiciones de miseria y exclusión.

Como corolario de este problema social, debe tenerse en cuenta que el 70% de la población ocupada en el país lo hace en el sector informal de la economía, sector que se distingue por no tener cobertura del Seguro Social (IGSS), y donde la mayoría de los salarios medios se encuentran por debajo de los salarios mínimos y con alta inestabilidad laboral, entre otras carencias.

Hasta este nivel de avance del presente estudio cabe preguntarse ¿Existen verdaderamente políticas económicas sociales que traten y contengan soluciones a estos problemas que padece la mayoría de la población excluida y pobre del país?, ¿Serán las tan pregonadas estabilidad y buen manejo de las variables macroeconómicas congruentes con la crisis y calamidad social en la que vive la población mayoritaria guatemalteca? Con las condiciones económicas-sociales arriba descritas, las respuestas se van aclarando por sí mismas.

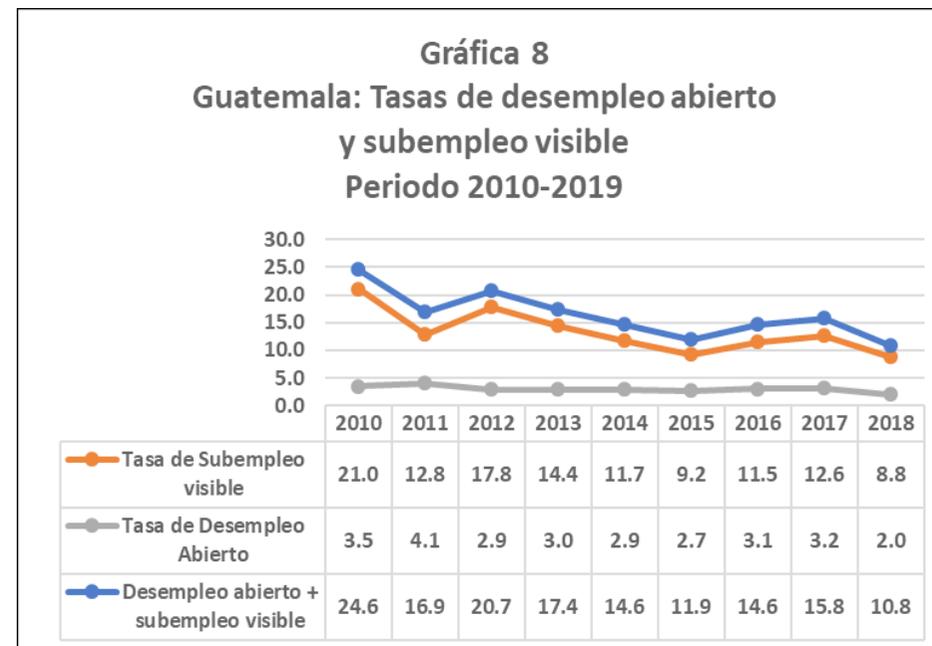
## 5. El problema del desempleo

Guatemala presenta realmente grandes problemas de desempleo manifestado en forma de desempleo abierto, desempleo oculto, subempleo visible e invisible y falta de adecuados niveles de empleo realmente productivo y en condiciones dignas para el trabajador. Esto como consecuencia ancestral de un sector productivo timorato a la innovación, al riesgo y a una verdadera competencia; dependiente del proteccionismo y los privilegios estatales, basado en un modelo monocultivista agroexportador, con rasgos latifundistas y, sobre todo, basado en la explotación de fuerza de trabajo.

Durante el periodo observado de nueve años, a partir del año 2010 la tasa de desempleo abierto o total (con relación a la PEA), en términos generales, ha permanecido estable dentro de un rango de 2% al 4.1%, con una ligera tendencia descendente, hasta situarse en el 2018 en el 2% (gráfica 5). Con este comportamiento y el nivel de tasa alcanzado, pareciera que Guatemala está a punto de alcanzar uno de los máximos objetivos keynesianos y de otras escuelas económicas de diversos y similares enfoques, el cual es el “pleno empleo”.

Con una tasa de desempleo abierto de 2% para el 2018 (PEA = 7,145,191), se presume que la población trabajadora se encuentra ocupada en un 98%, lo cual alimenta el ego y demagogia de los políticos, gobernantes y tomadores de decisiones en materia macroeconómica, presentando estos datos como logros positivos del manejo adecuado y de estabilidad macroeconómica del país.<sup>10</sup> Sin embargo, esas relativas bajas tasas de desempleo abierto y altas tasas de ocupación, realmente son un espejismo de estabilidad económica y social cuando se examina y se evidencia como se encuentran constituidas dichas variables o, mejor dicho, cómo se emplean y qué actividades realizan las personas ocupadas, y cuál es la verdadera dimensión del problema del desempleo en el país.

<sup>10</sup> En recientes declaraciones públicas del innombrable (expresidente) de la República, este ha dicho que en el país “no existe desempleo”. Declaraciones derivadas tanto de su ignorancia en materia económica y motivadas por las cifras oficiales presentadas al respecto.



Fuente: Elaboración propia con cifras del ENEI de los años del periodo y 2-2018.

El *subempleo visible* es en realidad una forma o manifestación del desempleo. Este subempleo se define como “conjunto de personas que trabajan involuntariamente menos de la jornada normal y que desearían trabajar más horas” (ENEI 2-2018). Por los bajos e insuficientes salarios devengados en las horas trabajadas, estas personas realmente necesitan trabajar más horas, en el equivalente a una jornada normal, evidenciando espacios de tiempo desocupado equivalentes a fracciones de jornada o a jornadas parciales de trabajo.<sup>11</sup> Con esto se revela la existencia de una forma de desempleo que se “invisibiliza” y que no se reporta en las cifras del desempleo abierto.

Al no contar con cifras exactas de las horas desempleadas (con relación a una jornada de trabajo normal), para efectos de

<sup>11</sup> El trabajo a tiempo parcial ya es una realidad en el país; no obstante, el acuerdo gubernativo que lo legaliza (89-2019), actualmente se encuentra suspendido parcialmente por dictamen de la Corte de Constitucionalidad.

nuestro análisis intencionalmente tomaremos las cifras (tasas) de subempleo visible reportado en los informes oficiales (gráfica 5). Si bien en el año 2018 la tasa de subempleo visible fue de 8.8% con relación a la PEA, en otros años del periodo ha alcanzado cifras alarmantes de hasta, por ejemplo, 21% (2010) y 17.8% (2012). Al sumar las tasas de desempleo abierto con las tasas de subempleo visible, se tiene una mejor y más objetiva apreciación del impacto negativo de los índices del desempleo o la desocupación plena del país. Con este proceder, se observa que para el primer año del actual gobierno (2016) la tasa de desempleo abierto afectada por el subempleo visible fue de 14.6% y para el año 2018 se situó en 10.8%. (Ver gráfica 5). Entonces, la publicitada estabilidad macroeconómica y el mismo crecimiento económico reportado (del PIB), no tienen los mismos efectos positivos ni se traducen en la estabilidad y mejoramiento de los niveles de empleo del país, ni a ninguna otra área social en términos generales.

Existe también otras variables que incrementan el efecto negativo del desempleo pleno o total, las cuales se identifican con el subempleo invisible por calificaciones y por ingreso, para las que no existen cifras o datos en publicaciones oficiales.

Según el ENEI 2-2018, el subempleo invisible por calificaciones está constituido por el conjunto de personas que, a pesar de trabajar una jornada normal, perciben ingresos anormalmente bajos en relación con sus calificaciones. Mientras que el subempleo invisible por ingreso lo integran las personas que, a pesar de trabajar una jornada normal o mayor, perciben un ingreso menor a lo establecido. Ambos tipos de subempleo son claro ejemplo de la explotación de la fuerza de trabajo, aunque el segundo caso se identifica plenamente con el concepto marxista de *plusvalía absoluta*.

Por falta de oportunidades y de oferta de empleos dignos y productivos para la fuerza de trabajo, son miles de personas que en el país se encuentran subempleadas en cualquiera de estos dos tipos de subempleo invisible. Por ejemplo, son muchos los casos, y cada vez son más, de profesionales de nivel medio y egresados universitarios, así como técnicos que se encuentran dentro del

subempleo invisible por calificaciones. El no cumplimiento del pago de salarios mínimos y la prevalencia de salarios medios ínfimos e inferiores a los mínimos, evidencian la generalización de la explotación laboral en los mercados de trabajo y, específicamente, en la gran mayoría de empresas. Con esta realidad, la situación calamitosa de los índices de desempleo, y de empleo, se empeora cada vez más tanto cuantitativa como cualitativamente.

Las características actuales del mercado laboral guatemalteco propician y profundizan el problema del empleo en el país; según la Secretaria General de la Cepal, Alicia Bárcena (al referirse al caso guatemalteco) el primer problema es que cada año ingresan al mercado laboral cerca de 200 mil jóvenes que buscan empleo, pero la economía solo tiene la capacidad de generar 20 mil puestos, por lo que existe un gran déficit. La brecha de empleos formales en 2018 es de más de tres millones y ahí se exige que se cree empleos productivos.<sup>12</sup>

Para el año 2018 la PEA fue de 7, 145,191 personas, de los cuales el 65.8% son hombres y el 34.2% son mujeres. El desempleo afecta más a los hombres con un 1.07% y el de las mujeres fue de 0.93%. Lo mismo sucede en el caso del subempleo visible donde los hombres tienen un índice de 5.44% y las mujeres de 3.36%. La PEA está constituida con un 35.5% de población indígena y un 64.5% de población no indígena. El desempleo y el subempleo visible afectan más a los segundos que a los primeros. La población no indígena refleja un índice de desempleo de 1.7% y de subempleo visible de 5.5%. Todos los porcentajes están calculados con relación a la PEA.

En el mercado de trabajo guatemalteco se contrata también trabajo infantil (7 a 14 años). Según el ENEI 2-2018, dentro de esta categoría se encuentran 396,479 “trabajadores”, de los cuales 287,408 eran hombres y 99,071 mujeres.

La misma fuente reporta que para el año 2018 existe una Población en Edad de Trabajar (PET) de 11,735,646, de las cuales

<sup>12</sup> “Sí, Guatemala crece, pero sin derrama social”: Las palabras de la secretaria de Cepal a Giammattei”. [www.prensalibre.com.gt](http://www.prensalibre.com.gt), 16 de enero 2020.

4,590,455 constituyen la población económicamente inactiva (39.12%). Tomando en cuenta que el modelo económico-productivo del país absorbe mucha mano de obra menor de 14 años, buena parte de ese 39.12% estaría prácticamente en condiciones de desempleo, añadiendo una mancha más al tigre del desempleo o subempleo, en cualquiera de sus manifestaciones.

Dentro de otros aspectos, reflejo elocuente del problema del desempleo y subempleo en todas sus variantes lo constituyen las migraciones (ilegales). Se estima que más de 1.8 millones de guatemaltecos son las que envían remesas a una población beneficiaria de 6.2 millones.<sup>13</sup> Millones de personas han emigrado (principalmente a los Estados Unidos de América) y muchos miles siguen y seguirán emigrando en busca de mejores condiciones de vida para ellos mismos y para sus familiares que dejan en el país. Además de la violencia e inseguridad, la pobreza y la falta de empleo y de ingresos mínimos y dignos para satisfacer sus necesidades vitales y desarrollo personal y de sus familias, se constituyen en fuertes detonantes para la diáspora observada principalmente en los últimos años.

Real y lamentablemente, de no darse este tipo de migraciones la economía del país se vería en condiciones serias de inestabilidad económica, menor crecimiento, empeoramiento de los indicadores sociales de salud, educación, vivienda, violencia, y por supuesto, incremento en las tasas de desempleo y subempleo, entre otros. Las personas en condición de pobreza y pobreza extrema aumentarían aún más.

Las condiciones económicas y sociales del país indican que realmente el crecimiento económico de Guatemala (PIB) está dinamizado más por el consumo, mientras que la estabilidad macroeconómica reflejada descansa fundamentalmente en el ingreso de remesas familiares (divisas). En el año 2018 las remesas familiares ascendieron a US\$ 9,287.7 millones, y en el 2019 se reporta un ingreso de US\$ 10,508.3 millones, valores similares

<sup>13</sup> Organización Internacional de Migraciones (OIM), publicado en Prensa Libre de fecha 9 de enero de 2020, versión electrónica (Guatemaltecos enviaron remesas por más de US\$1 millón por hora en 2019).

a los presupuestos de ingresos del Estado asignados en dichos años; así también, muy cercanos al valor de las exportaciones del mismo periodo y muy superior al ingreso de divisas por las exportaciones del país en el mismo periodo.

El crecimiento de las remesas familiares fue de 13% en el último bienio, siendo su principal destino el consumo y la demanda interna de bienes y servicios en los hogares receptores. Las personas receptoras también las destinan a gastos de inversión, ahorro, consumo intermedio y construcción y ampliación de vivienda. El monto de las divisas representa el 12% del PIB.

Por falta de políticas públicas con enfoque social y de inversión, al ingreso de divisas por remesas familiares no se les da un destino más productivo que incentive el crecimiento y desarrollo de las familias y sus comunidades, convirtiéndolas en una fuerte herramienta sostenible y de largo plazo, en el combate a la pobreza y de mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Paradójicamente, las regiones donde residen la mayor parte de personas receptoras de divisas (Guatemala, Huehuetenango, San Marcos, Quetzaltenango, Petén y Chiquimula)<sup>14</sup>, son regiones donde se observan grandes índices de pobreza y pobreza extrema, hambruna y otras calamidades sociales.

En estas circunstancias, por la escasez de oportunidades y de oferta de empleos dignos y productivos para la fuerza de trabajo, son miles de personas que en el país se encuentran subempleadas en cualquiera de los dos tipos de subempleo invisible arriba mencionados. No obstante, la generación de empleo ha sido la cantalera de siempre del sector empresarial organizado para presionar a los gobiernos de turno hacia los proteccionismos empresariales y privilegios fiscales, que solo a sus intereses individuales beneficia. Es más, el mantenimiento de altas tasas de desempleo y subempleo (que constituyen verdaderos *ejércitos de reserva*), los faculta para mantener niveles de salarios de hambre y la reproducción de las condiciones de explotación de la clase obrera (salarios mínimos, salarios diferenciados, trabajo a tiempo parcial, entre otros).

<sup>14</sup> Ibid.

## **6. La pobreza y la exclusión**

El problema económico-social más profundo y dañino de cualquier sociedad es la pobreza, la cual se deriva, como un proceso dialéctico concatenado, de la presencia de muchos factores y problemas sociales, como los ya mencionados en este documento, siendo la pobreza, a la vez, causa de estos mismos problemas y de muchos otros más. En las condiciones de pobreza de una sociedad es donde verdaderamente deben dimensionarse y reflejarse los resultados de las políticas públicas, especialmente las de orden social y económico (léase, políticas macroeconómicas).

Generalmente los indicadores de pobreza se miden o se determinan con un enfoque monetario y de consumo, utilizando como referencia al salario y las posibilidades de consumo de las personas derivadas de sus ingresos. Se establece entonces una “pobreza monetaria”, la cual adquiere diferentes dimensiones que se utilizan para realizar las respectivas evaluaciones.

Utilizando los ingresos de las personas (salarios) y la canasta de alimentos y satisfactores básicos y vitales de las familias, según las últimas mediciones oficiales del año 2014, en Guatemala la **pobreza total** se encuentra en un nivel del 59.3%, y la **pobreza extrema** es de 23.4%. No obstante, la pobreza alcanza diversas dimensiones y manifestaciones, llegando en muchos países, como Guatemala, a expresiones calamitosas de miseria e indigencia, ya que un grueso sector de la población no tiene el menor acceso a un salario o disposición monetaria, sobreviviendo de la caridad pública, basura, desechos y en condiciones físicas y geográficas deprimentes e inhumanas. Así mismo, la pobreza no es solo monetaria, sino que también se es pobre por la carencia o no acceso a otros satisfactores vitales de diversa índole (pobreza multidimensional).

Las líneas de pobreza más conocidas y utilizadas también son denominadas como de pobreza total y de pobreza extrema, las cuales suelen establecerse con valores cercanos a los de las canastas denominadas CBA y CA. Con base a los valores de dichas líneas de pobreza, puede también afirmarse que el 59.3% de la población guatemalteca se encuentra bajo el manto de la pobreza

total, y que el 23.4% de la población está en extrema pobreza, a la cual no le alcanza ni para cubrir los costos de los alimentos diarios mínimos. Las condiciones de esta población son de sobrevivencia, aún si goza de un salario mínimo o menor.

En los indicadores de pobreza Guatemala ocupa los primeros lugares en América Latina y El Caribe, y a nivel mundial. Aunque las mediciones de varios organismos internacionales son generalmente más conservadoras (y diferentes en metodologías y valores de los indicadores), la prevalencia y “relevancia” de Guatemala en los niveles de pobreza se mantienen. Organismos como la Cepal, Banco Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sitúan a Guatemala en una posición grave en materia de pobreza solo superada por Honduras, en la región centroamericana y, por lo tanto, a nivel latinoamericana. Otras, la colocan en el primer lugar (el peor).

Alrededor del año 2017, a nivel latinoamericano (18 países seleccionados), en promedio, la pobreza total se encontraba en 30.1% y la pobreza extrema en 10.5% (Cepal, 2019). A falta de mediciones y estadísticas oficiales más recientes, y considerando la evidencia del empeoramiento de las condiciones de vida de la población, así como la presencia de cada vez más grandes sectores de la población indigente y en miseria, podría afirmarse que los índices de pobreza en el país, si no se han mantenido, se han empeorado, siendo lo más probable su agravamiento. En tales circunstancias puede afirmarse con mucha probabilidad de acierto, que los indicadores de pobreza en Guatemala, como mínimo duplican los promedios de Latinoamérica, siendo peor el caso de la pobreza extrema.

El otro indicador de pobreza es el denominado Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el cual se integra con una serie de carencias de satisfactores que restringen el bienestar de las personas. Este indicador define la pobreza no solo desde el punto de vista unidimensional ingreso/consumo, sino que lo hace desde un punto de vista de la privación de múltiples factores que no permiten a la población alcanzar una condición de vida digna y de bienestar. En otras palabras, explica por qué y en qué las personas son pobres.

El IPM elaborado por el PNUD, abarca un conjunto de privaciones que afectan a las personas en tres dimensiones: nivel de vida, salud y educación, las cuales se miden a través de trece indicadores específicos (PNUD, 2016).<sup>15</sup>

Según el PNUD, el IPM para Guatemala muestra que el 67% de la población se encuentra en condiciones de pobreza multidimensional (incidencia); es decir, casi 7 de cada 10 personas son multidimensionalmente pobres, con privaciones de 34% o más de los indicadores. Según la estructura de dicho IPM, la dimensión con más intensidad de privaciones es la de los ingresos, ya que “el 76% de la población no cuenta con ingresos para una canasta básica de bienes y servicios que permitirían una vida medianamente decorosa. La falta de servicios de salud impacta la dimensión respectiva: un 73% de la población no tiene ningún aseguramiento y las condiciones de saneamiento y de calidad de las viviendas muestran una alta precariedad. Las brechas en la cobertura educativa tienden a cerrarse, pero casi seis de cada 10 adultos no terminó la primaria y uno de cada cinco niños tiene altas probabilidades de no concluirla.”<sup>16</sup>

Continúa expresando el informe de PNUD que “la pobreza afecta más a las poblaciones en desventaja. En algunos de los indicadores de base, las privaciones en las poblaciones rurales y en los pueblos indígenas alcanzan al 90% de la población, que no logra cubrir sus necesidades económicas básicas, incluyendo más del 40% de la población adulta sin escolaridad y en condiciones habitacionales muy precarias. Las intensidades de las privaciones económicas y de salud sobrepasan el 0.5, lo que indica una profundidad extendida de la pobreza.”<sup>17</sup>

La realidad nos evidencia que la vida de la población se precariza cada vez más; la pobreza, en cualquiera de sus manifestaciones, se profundiza en los sectores más vulnerables y

15 El Ministerio de Desarrollo Social ha construido un IPM para Guatemala, el cual está conformado por cinco áreas: salud y seguridad alimentaria y nutricional, educación, empleo digno, vivienda y acceso a servicios básicos. Se subdivide en 17 indicadores. ([www.prensalibre.com.gt](http://www.prensalibre.com.gt) 20/06/19)

16 PNUD, El estado reciente del desarrollo humano en Guatemala. 2016. P. 31 a 34.

17 Ibid.

excluidos de la sociedad. Esta situación obliga al cuestionamiento serio del modelo económico-político del país, así como a replantear el concepto de desarrollo derivado de él; estos deben responder verdaderamente a las necesidades y expectativas de los sectores más necesitados y excluidos. El desarrollo pretendido debe ser integral y multidimensional, no debe verse solo como un crecimiento económico y medido mecánicamente y cuantitativamente (monetariamente) por el crecimiento del producto interno. Las condiciones de vida de toda la población, especialmente la más pobre, marginada y excluida, deben sentir y expresar los beneficios del crecimiento y desarrollo.

La pobreza es sinónimo de exclusión y desigualdad; los niveles de pobreza son fieles indicadores del cuánto un país es desigual y excluyente. A la vez, la desigualdad nos indica de buena forma la profundidad de la exclusión en una sociedad. La desigualdad suele medirse con los indicadores de la distribución o estratificación de los ingresos o riqueza en un país.

Guatemala es un país ancestral y estructuralmente desigual y excluyente, figurando entre los países con mayor desigualdad a nivel latinoamericano y mundial (índice de Gini); aunque, vale mencionar, esta es una característica de la mayor parte de las sociedades latinoamericanas. Según la Cepal (2018) América Latina y el Caribe siguen siendo la región más desigual del mundo, por sobre África Subsahariana (la segunda más desigual).

La desigualdad es la antítesis del desarrollo, la que además de sus múltiples efectos negativos en las personas, también impide o reduce los esfuerzos para la erradicación de la pobreza, así como para el crecimiento económico y desarrollo de cualquier sociedad. A la vez, se convierte en una traba para la búsqueda y consolidación de una democracia duradera y del ejercicio de los derechos ciudadanos de sus habitantes.

Como arriba se mencionó, la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad, continúan siendo, conjuntamente, el problema toral de la sociedad guatemalteca. Hasta el año 2014, últimos datos oficiales disponibles, el grado de desigualdad en

Guatemala, medida por el índice de Gini<sup>18</sup>, fue de 0.54. situándose entre los más altos de América Latina y el Caribe (18 países seleccionados). Aunque en algunas mediciones recientes de organismos internacionales la situación en torno a este indicador parece que ha mejorado, la evidencia de las malas y cada vez peores condiciones de vida, ingresos y pobreza de la población guatemalteca, parecen negar rotundamente dicha mejora.

Contrariamente, la concentración de ingresos y riqueza crece cada vez más, derivado de la desigualdad existente. Esto conduce a una estratificación, y hasta la polarización social, de la sociedad guatemalteca, lo cual simple y objetivamente es y ha sido conceptualizado por la sociología materialista como la clara expresión de la existencia de las clases sociales, con origen económico. A este respecto, según el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016 (PNUD), hasta el año 2014 la estratificación social del país por grupos, según sus ingresos, se encontraba de la siguiente forma:

Estrato bajo	41%
Estrato vulnerable	37%
Estrato medio	21%
Estrato alto	1%

Esta estratificación puede interpretarse como que el 41% de la población devenga ingresos bajos (pobres), el 37% es vulnerable a pasar al rango de ingresos bajos (vulnerables a ser pobres), el 21% tiene ingresos medios y solo en el 1% de la población tiene ingresos altos. La estratificación en los sectores indígenas y rurales es más calamitosa, especialmente en los estratos bajos donde el 59% de la población se encuentra en estas condiciones.

La polarización y la precarización de las condiciones de vida de la población, los altos índices de pobreza, pobreza extrema y desigualdad siguen siendo características de la sociedad

<sup>18</sup> El índice de Gini toma valores entre 0 (ausencia de desigualdad) y 1 (máxima desigualdad).

guatemalteca. Esta realidad, aunada a muchas otras de orden social, manifiestan claramente el fracaso del modelo económico-político del país, el cual se han empeñado en mantener y reproducir los sectores y élites dominantes del país, protegiendo sus intereses y privilegios y fortaleciendo su dominio y poder.

## Conclusiones

1. Guatemala enfrenta muchos desafíos y retos para el logro de sus metas sociales; sin embargo, se encuentra entre los países que asignan menos recursos a su gasto social y, por ende, al financiamiento de políticas sociales. Esta precariedad se evidencia grandemente en las áreas de salud, educación y protección social, entre muchas otras demandas sociales.
2. Guatemala es el país con menor carga tributaria de América Latina y el Caribe (y entre las más bajas del mundo), esta carga es altamente regresiva ya que su peso recae fundamentalmente en los impuestos indirectos (al consumo), que son los que afectan especialmente a la población asalariada, de escasos recursos económicos y en situación de pobreza en general. Así de cruel es el sistema político-económico del país.
3. Las condiciones deplorables en cuanto a salarios, costo de vida, pobreza, pobreza extrema y miseria, se exacerban en el país. Estas condiciones tienen sus consecuencias en el escaso acceso de la población trabajadora y asalariada a condiciones mínimas de salud, educación, vivienda, alimentación, protección social y otras demandas de una vida digna.
4. Con una tasa de desempleo abierto de 2% en el año 2018, se presume vanamente que la población trabajadora se encuentra ocupada en un 98%, lo cual alimenta el ego y demagogia de los políticos, gobernantes y tomadores de decisiones en materia macroeconómica, presentando estos

datos como efectos positivos del manejo adecuado y de estabilidad macroeconómica del país.

5. Existe otras variables que incrementan el efecto negativo del desempleo pleno o total, las cuales se identifican con el subempleo invisible por calificaciones y por ingreso. Por falta de oportunidades y de oferta de empleos dignos y productivos para la fuerza de trabajo, son miles de personas que en el país se encuentran subempleadas en cualquiera de estos dos tipos de subempleo invisible.
6. La pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad, continúan siendo, conjuntamente, el problema toral de la sociedad guatemalteca; la concentración de ingresos y riqueza crece cada vez más, derivado de la desigualdad existente. Esto conduce a una estratificación y a una polarización social, lo cual es una clara expresión de la existencia de las clases sociales, con origen económico, en la sociedad guatemalteca.

### **Bibliografía**

- Banco Interamericano de Desarrollo, *¿Como dividimos la cuenta?, Impuestos y gasto público para cerrar brechas étnicas y raciales en América Latina.* (2019).
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos.* (2018).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, (2019)* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, 2019.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina (2018).* LC/PUB.2019/3-P, Santiago, 2019.

Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (2014). Tomo 1, 2016. Guatemala, Centro América.

Instituto Nacional de Estadística, *Encuestas Nacional de Empleo e Ingresos 2-2018.* (2018). Guatemala, Centro América.

Instituto Nacional de Estadística, *Encuestas Nacional de Empleo e Ingresos 1-2019.* (2019). Guatemala, Centro América.

Instituto Nacional de Estadística, República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014, Primeros Resultados. (2015). Guatemala, Centro América.

Polanco Sagastume, Mara Luz, *Los salarios mínimos, los salarios “medios mínimos” y las pretensiones empresariales.* Boletín Economía al día No. 10. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Guatemala, octubre 2019.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Más allá del conflicto, luchas por el bienestar. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016 Guatemala.* (2016).

### **e-grafía**

- Banco de Guatemala (varias fechas). [www.banguat.gob.gt](http://www.banguat.gob.gt)
- Index Mundi, Población bajo el nivel de pobreza (varias fechas). <https://www.indexmundi.com/g/r.aspx?v=69&l=es>
- Ministerio de Finanzas Públicas (varias fechas). [www.minfin.gob.gt](http://www.minfin.gob.gt)

**Proceso electoral 2019**  
**Discurso y propuestas de los partidos políticos**  
**en torno a las cuestiones económico-sociales**  
¿Cambio o continuidad?

*Elaborado por: Mara Luz Polanco\**

**I. Antecedentes**

Como sabemos, en el año 2019 se realizaron en el país elecciones generales para elegir al presidente de la república, los diputados al Congreso de la República, el Parlamento Centroamericano y las corporaciones municipales. En éstas participaron 25 organizaciones políticas, la mayoría de las cuales compitieron por la presidencia y vicepresidencia de la república en un contexto electoral marcado por la descomposición del sistema político y las acciones de las elites por mantener el statu quo amenazado a partir de 2015 por las denuncias que el Ministerio Público (MP) y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), realizaron en contra de funcionarios públicos, partidos políticos y empresarios involucrados en actos de corrupción. Esta cruzada, apoyada entonces por el gobierno estadounidense, evidenció el grado de corrupción existente en las instituciones públicas y en el sistema político, bajo el control de las elites económicas y de otros grupos asociados al crimen organizado. Las acciones del MP y la CICIG desembocaron en la acusación o captura de una proporción significativa de la clase política nacional situada en altos cargos dentro de los organismos del Estado, entre éstos el presidente y vicepresidenta de la república, diputados del Congreso de la República, jueces y magistrados.

Fue en ese contexto político que se eligió a Jimmy Morales, quien dirigió el gobierno entre 2015 y 2020, al ser postulado por el Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación), un partido que fue fundado por militares y que durante la campaña de 2014 fue

---

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

financiado por éstos, así como por empresarios pertenecientes a las elites económicas del país como Felipe Bosh (de la Corporación Multi Inversiones), José

Guillermo Castillo Villacorta (del Grupo Castillo Hermanos), José Miguel Torrebiarte Novela (de Cementos Progreso), Salvador Paiz del Carmen (del Grupo Paiz del Carmen), Fraternal Villa Girón (del Ingenio San Diego) y Andrés Botrán (del Ingenio Santa Ana), quienes fueron procesados posteriormente por el delito de financiamiento electoral ilícito.

En esas condiciones electorales caracterizadas por las evidencias de corrupción y captura del sistema político y del Estado por grupos lícitos e ilícitos, Jimmy Morales se posicionó como favorito porque se promocionó como un candidato sin historia política dispuesto a combatir la corrupción y porque tuvo, como se mencionó, el apoyo de las elites económicas que apostaron por alguien ligado a los militares y sin experiencia política, pero claramente dispuesto a defender sus intereses. En otras palabras, el FCN dada su naturaleza conservadora, tenía la confianza de los grandes empresarios nacionales y su discurso de campaña, fue por supuesto, el discurso empresarial. De hecho, la posición del FCN, aunque no era esencialmente diferente a la de otros partidos que hacen uso de un discurso neoliberal, fue entonces especialmente afín al empresariado. Cuestiones como cerrar los programas sociales, desarrollar la infraestructura en carreteras, crear empleos, involucrar a las empresas en el desarrollo educativo, fueron parte de las promesas de campaña del FCN avaladas por las elites nacionales.

Sin embargo, como otros partidos, el FCN no tuvo un plan de gobierno propiamente dicho y dada la crisis del sistema político que viene desarrollándose desde hace décadas, los medios de comunicación y el electorado le restaron importancia a la inexistencia de proyectos claros, como al contenido político-ideológico de los mismos. Como consecuencia del pensamiento único que se fue adoptando en el contexto de la globalización capitalista neoliberal, las referencias de partidos y analistas

respecto a la inexistencia de las ideologías también tuvo aceptación entre un electorado desinformado o con escasa formación política. A esto hay que agregar la decepción ciudadana respecto a la política, los políticos, los procesos electorales y los precarios resultados de gobiernos sin proyecto político propio, con altos niveles de corrupción.

Aunque con algunas diferencias, el proceso electoral transcurrió en condiciones similares: a) se desarrolló aún alrededor de la pugna entre los grupos que buscan mantener el statu quo, evitando la acción beligerante de la CICIG y el Ministerio Público en la lucha contra la corrupción y quienes demandan la erradicación de la corrupción en el país; b) fue evidente la alianza explícita o sobreentendida entre el gobierno de Jimmy Morales, los militares, las elites económicas y grupos del crimen organizado interesados en obtener beneficios de la función y el erario público; c) se acentuó la percepción de que la corrupción es bien recibida o no interesa a la mayoría de organizaciones políticas ni a las elites económicas nacionales, precisamente porque es de tales dimensiones que abarca a un número significativo de funcionarios públicos, e involucra a una gran proporción de los negocios que hace el Estado con las empresas; d) compitieron una gran cantidad de partidos políticos, muchos de los cuales carecían de un proyecto consolidado o un plan de gobierno bien estructurado; e) la mayor parte de estos partidos políticos son organizaciones conservadoras que procuran el mantenimiento del statu quo, cuyas propuestas reproducen los proyectos y programas de las elites económicas.

En ese contexto, hubo también muchos discursos y programas de gobierno similares, aunque con proyectos o propuestas distintas respecto a cómo proceder para alcanzar los objetivos planteados por las organizaciones políticas. Entre los partidos que se ubican en izquierda ideológica también hay discursos o propuestas afines con las lógicas económico-sociales que se han impuesto en el contexto de la globalización neoliberal, con excepción quizás del Movimiento por la Liberación de los Pueblos (MLP), que se desmarcó de la oferta electoral tradicional planteando entre otras cuestiones la creación de una Asamblea Nacional Constituyente Plurinacional y la nacionalización de los bienes y servicios

privatizados en el segundo quinquenio de los años noventa durante el gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen, como la energía eléctrica, las telecomunicaciones, el ferrocarril y otros.

Por otra parte, en las últimas dos décadas se han hecho evidentes las dificultades que existen para el logro de mejores condiciones de vida en el país. Si bien ha aumentado la cobertura de la educación, el acceso a la salud o la participación económica, estos avances se deben a los esfuerzos particulares de quienes tienen acceso al trabajo y al capital, por el contrario, el esfuerzo colectivo que debería hacerse desde el Estado, desde la administración pública en favor de la educación, la salud, la provisión de vivienda, la seguridad ciudadana, el acceso a justicia, la inclusión de las mujeres, de los pueblos indígenas, la atención a la niñez o el combate a la corrupción, la vida en democracia, fue truncado en favor de los esfuerzos dirigidos por las elites económicas y políticas a la promoción de las ideas y las prácticas de carácter neoliberal que reforzaron el descrédito de lo público, los subsidios y la necesaria función social del Estado, sumando a su campaña la captura del sistema político por medio del financiamiento de partidos políticos proclives a la reproducción del statu quo.

A partir de esas ideas y considerando el contexto político electoral del año 2019, se analizarán los discursos y las propuestas de los principales partidos políticos con el propósito de evaluar los proyectos electorales y las perspectivas del país en el ámbito político y económico, discutiendo las cuestiones que dan continuidad a la actual situación o que pueden representar un cambio en la vida política del país. De manera particular se analizará el plan de gobierno del partido Vamos por una Guatemala Diferente (VAMOS), cuyo candidato Alejandro Giammatei, ganó la elección presidencial. También se comentará el plan gobierno del Movimiento por la Liberación de los Pueblos (MLP), que quedó en cuarto lugar presentando un discurso y una plataforma que contrasta con las cuestiones planteadas por el resto de organizaciones políticas.

## **II. Algunas características del proceso electoral 2019**

### **2.1 Cuestiones generales**

El proceso electoral 2019, transcurrió como se esperaba, en medio de la polémica creada en el país por la expulsión de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la pugna de las agrupaciones políticas y los poderes fácticos para restituir las condiciones previas a las acciones llevadas a cabo por este organismo y por el Ministerio Público, que pusieron en evidencia los actos de corrupción llevados a cabo por los funcionarios del gobierno de Otto Pérez Molina, así como aquellos cometidos por políticos de todo tipo, diputados, jueces, empleados públicos y empresarios ligados a la construcción y otros negocios con El Estado.

Los casos y los análisis e informes que presentó la CICIG pusieron en duda las bases sobre las cuales se cimienta el Estado guatemalteco y su sistema político, develando las anomalías institucionales y políticas existentes en torno a la conducción de las cuestiones públicas en el país. Informes como el correspondiente a la captura del Estado, en el cual se explica el funcionamiento de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS), sirvieron para corroborar una situación de la cual se venía hablando desde hace tiempo y para poner en entredicho el papel de las elites en la cooptación del Estado.

Según el informe mencionado, la captura del Estado se da por medio de “la influencia desproporcionada y no regulada de grupos de interés en los procesos de toma de decisión pública. (...) Éstos moldean o influyen decisivamente en la elaboración de leyes, políticas y regulaciones a través de prácticas como las contribuciones ilícitas a partidos políticos para campañas electorales; la compra de votos parlamentarios, la compra de decretos presidenciales o decisiones judiciales, así como el lobby ilegítimo y compromisos de “puerta giratoria” (paso de funcionarios a directorios de empresas y viceversa). (...) La captura del Estado también puede surgir de un sutil alineamiento cercano de intereses entre elites empresariales y políticas específicas a través

de lazos familiares, amistad y la propiedad compartida de bienes económicos”.<sup>1</sup>

En ese sentido, las políticas, las leyes y en general la configuración del Estado se centra cada vez más en intereses particulares o de pequeños grupos y se desvincula del interés público, “en detrimento de empresas pequeñas y grupos menos influyentes y la sociedad en general” comportamiento que “puede afectar seriamente el desarrollo económico, la calidad de las regulaciones, la provisión de servicios públicos, la calidad de la educación y servicios públicos, las decisiones sobre construcción de infraestructura, e incluso la salud pública y el ambiente.”<sup>2</sup>

Esta situación ha contribuido durante décadas a configurar el sistema de partidos políticos, caracterizado por múltiples organizaciones, con proyectos políticos similares, corta vida y prácticas clientelares que generalmente se instituyen para favorecer proyectos personales o de las elites que los financian, distantes muchas veces de las problemáticas que afectan a las grandes mayorías del país, y por eso muy cercanos al discurso dominante, al proyecto neoliberal y al sostenimiento de los privilegios que resultan de la captura del Estado. Es por eso que fue posible también la confabulación que terminó con la salida de la CICIG del país, pues contó con el apoyo o el silencio de muchas de las organizaciones políticas y fueron escasas las claras expresiones de rechazo hacia la medida tomada por el gobierno de Jimmy Morales, quien se alió con aquellos que sabían que el combate a la corrupción amenazaba el funcionamiento del Estado convertido en botín de las elites y sus partidos políticos. Sólo los partidos situados a la izquierda del espectro político o socialdemócratas expresaron su rechazo a la expulsión de Iván Velásquez y la CICIG, entre estos la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), el Movimiento Político Winaq y los diputados de Convergencia por la Revolución Democrática (CRD-CPO), así como el Encuentro por Guatemala, identificado como un partido demócrata progresista, de centro.

1 Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Guatemala: un Estado capturado. Págs. 9-10.

2 CICIG, *Ibid.* Pág. 10.

El silencio del resto de organizaciones políticas fue una manifestación de la naturalización de la corrupción como mecanismo para alcanzar y permanecer en el poder, así como de la lealtad de las organizaciones con sus financistas y con la gran cantidad de funcionarios públicos partidarios o aliados de éstas denunciados ante los tribunales por actos de corrupción. Por eso también el Congreso de la República, dominado por denominaciones partidarias conservadoras, se convirtió en el gran aliado de Jimmy Morales en contra del juzgamiento de los delincuentes de cuello blanco, entre los cuales se encontraban varios integrantes de la legislatura acostumbrados a hacer negocios aprovechando el poder y el erario público.

De tal modo que las graves denuncias hechas por la CICIG, así como la gran cantidad de funcionarios públicos denunciados ante los tribunales de justicia por actos de corrupción convulsionaron seriamente un escenario político caracterizado por la implementación de políticas y acciones generalmente hechas a la medida de sectores o grupos conservadores cuyas propuestas y soluciones a la problemática económica se guían desde hace décadas por el ideario neoliberal. La perspectiva de que las acciones de la CICIG en contra de la corrupción abarcara finalmente a la mayor parte de empresarios y políticos acostumbrados a definir políticas y aprovechar en beneficio propio los proyectos, bienes y servicios del Estado terminó por unir a las elites en contra del Comisionado Iván Velásquez, de la CICIG y la Fiscal General Thelma Aldana, dejando claro que los grupos en el poder no permitirían ningún cambio que diera paso a la pérdida de sus privilegios y por tanto, ninguno en términos de la orientación política del Estado.

La arremetida de los grupos de derecha conservadores, incluyó el ataque a las instituciones y personas que se pronunciaron o fallaron en contra de la CICIG en el país, como la Corte de Constitucionalidad (CC) y la Procuraduría de Derechos Humanos, así como en contra de varios fiscales del MP. Esta situación disminuyó las posibilidades de que surgieran proyectos políticos comprometidos con la lucha contra la corrupción y otras causas populares, dando paso a un proceso electoral similar al de períodos

anteriores, aunque con algunas diferencias relacionadas con la crisis derivada de la lucha contra la corrupción o asociadas con el proceso político que se gesta desde la resistencia al extractivismo, la defensa de la tierra y los recursos naturales.

En esas condiciones, la presión popular, alcanzó sólo para hacer algunos cambios de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), que entre otras cuestiones se orientan a regular y transparentar el financiamiento de los partidos políticos, los tiempos para hacer propaganda, las tarifas pagadas a los medios de comunicación y la contratación de los espacios publicitarios. Así mismo, el Decreto 26-2016 dejó en manos del TSE la contratación de espacios publicitarios y redujo las tarifas cobradas por los medios al 20% del precio de mercado, lo cual provocó tensión entre los medios de comunicación, la CC y las disposiciones del TSE derivadas de la aplicación de las reformas, pues éstas afectaban los ingresos y ganancias obtenidas por aquéllos.

Sin embargo, como en períodos anteriores, en 2019 hubo una excesiva cantidad de partidos políticos compitiendo por los cargos de elección popular, y en su mayoría, por el apoyo político y financiero de los poderes fácticos. Y por supuesto, las esperanzas de cambio que se albergaron durante la crisis política de 2015 terminaron nuevamente con un proceso político que cambió sólo en función de los cambios de la LEPP, pero que no dio por resultado cambios sustanciales al interior de los partidos políticos y respecto a su naturaleza o fundamentos ideológicos. De tal modo que en muchos casos sus planes de gobierno y proyectos se caracterizan por sus similitudes congruentes con el discurso y dinámica de la economía internacional. En otras palabras, las elecciones del año 2019 ocurrieron en un escenario en donde los grupos de poder luchaban por la restauración sin fisura alguna de las condiciones institucionales que les permiten la captura del Estado, condiciones que cuentan con la participación de la mayoría de organizaciones políticas.

Así, durante el proceso electoral pocos partidos se posicionaron del lado de la lucha contra la corrupción y sólo uno, el Movimiento por la Liberación de los Pueblos (MLP), desarrolló un discurso

consistente por la defensa del territorio y los recursos naturales. Otra nueva organización, el Movimiento Semilla, de tendencia socialdemócrata que había anunciado la frustrada candidatura de la exfiscal Thelma Aldanda, se manifestó también abiertamente en contra de la corrupción como también lo hizo el Partido Encuentro por Guatemala.

Dentro del espectro político ideológico puede decirse además que la mayoría de las organizaciones partidarias son de derecha o centro derecha y, unas pocas, de izquierda. Sin embargo, en muchos casos situarlos ideológicamente resulta complicado, pues no todos se identifican a sí mismos de esta manera y quienes lo hacen no profundizan en esta denominación por lo que muchas veces su adscripción ideológica es difusa. Este comportamiento está relacionado con las características que ha adquirido la mayoría de partidos políticos, los cuales presentan plataformas electorales clientelares, están poco institucionalizados y se identifican más por la presencia de un candidato o caudillo que por naturaleza ideológica o propuestas específicas. Además, los partidos políticos prefieren eludir esta identificación para atraer a una ciudadanía más interesada en las caras visibles de los partidos que en los proyectos o intereses propiamente dichos. Esto contribuye por supuesto a la rápida deslegitimación de los gobiernos y partidos gobernantes no solamente por la hipercorrupción imperante en el país, sino también porque en la práctica llevan a cabo políticas que se distancian de las demandas sentidas de la población.

Asimismo, la difusa identificación ideológica permite a los partidos adoptar propuestas de distinto tipo y que generalmente responden a orientaciones definidas por instancias internacionales, orientadas por el proceso de globalización neoliberal. De la mano con el carácter electoral del sistema político, los partidos de derecha buscan al mismo tiempo eludir cualquier estigmatización para garantizarse el apoyo financiero de las élites económicas y militares que reproducen hoy el discurso contrainsurgente para salvaguardar los intereses de empresas nacionales y transnacionales interesadas en la explotación de los recursos naturales. Por su parte, los partidos que podrían ubicarse en la izquierda política, también prefieren no identificarse en estos

términos, eludiendo la estigmatización proveniente de personas y organizaciones que para desacreditarlos recurren al discurso anticomunista.

Sin embargo, a partir del análisis de los estatutos, de la declaración de principios y fundamentos políticos es posible derivar orientación ideológica de los partidos políticos. Esta orientación se puede extraer asimismo del carácter de las propuestas económicas y sociales planteadas en los planes de gobierno.

## **2.2 Los partidos políticos guatemaltecos y su adscripción ideológica**

Como se mencionó anteriormente, en el proceso electoral del año 2019, veinticinco partidos políticos propusieron candidatos a puestos de elección popular y 19 compitieron por el control del Ejecutivo, presentando candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la república. La mayoría de estos partidos están ubicados ala derecha o centro derecha del espectro ideológico. Entre éstos el Partido Unionista (PU), el gobernante Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación), Visión con Valores (VIVA), el Partido Todos, la Unión del Centro Nacional (UCN), el Partido de Avanzada Nacional (PAN), el Partido Vamos por una Guatemala Diferente (VAMOS), el Partido Humanista de Guatemala (PHG), Partido Compromiso Renovación y Orden (CREO) y el Partido Prosperidad Ciudadana (PC), entre otros. También participaron la Unión Nacional de la Esperanza (UNE) y el nuevo Partido Semilla, ambos de tendencia socialdemócrata, así como cuatro organizaciones de izquierda: la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), el Partido Winaq, Convergencia por la Revolución Democrática (CRD) y el Movimiento por la Liberación de los Pueblos (MLP).

Atendiendo a su carácter ideológico la mayor parte de los planes de gobierno presentados por estos partidos o sus discursos se inspiran en ideas, en conceptos y explicaciones difundidas en los últimos cuarenta años con el desarrollo del proceso de globalización capitalista y que se condensan en el ideario neoliberal profundamente economicista, en donde predominan los valores

que ponen en el centro el individualismo y al mercado como el mejor distribuidor de los recursos. Procuran el achicamiento del Estado, dejando a la iniciativa privada la realización de la producción y la ejecución, y en muchos casos la gestión de los recursos públicos, incluida la educación, la salud, la construcción y gestión de la red vial, la administración de los servicios públicos, etc. En ese contexto ideológico-político la acción política del Estado tiende a dar privilegios a las empresas y usar los programas sociales de manera subsidiaria como paliativos que contribuyen a hacer más llevaderas las políticas que favorecen el fortalecimiento de los negocios. Asimismo, cuestiones como la salud y la educación son considerados sólo como mecanismos que contribuyen a mejorar las capacidades para el trabajo, y se relega su función de contribuir al desarrollo integral del ser humano y por tanto, al desarrollo del pensamiento crítico para el ejercicio de la ciudadanía.

De ahí que el énfasis de muchos de estos programas recaiga sobre políticas o medidas macroeconómicas y procuren llevar a cabo medidas o reformas legales que aseguren que los inversionistas nacionales y extranjeros puedan llevar a cabo sus actividades económicas libres, pero también privilegiadamente. Algunas de estas cuestiones por supuesto son deseables, sin embargo, en las condiciones de desigualdad y corrupción existente en nuestro país, esta conducta político-ideológica supone por parte del Estado, el ejercicio de acciones en contra de grupos, organizaciones o pobladores que luchan por el respeto a los derechos humanos, económicos, políticos y culturales, en mejores condiciones ambientales. Es una posición ideológico-política que en la práctica nacional se traduce en relaciones de poder profundamente antidemocráticas, porque el acceso a la institucionalidad estatal, a la política y la justicia es desigual.

Alejándose de las concepciones neoliberales, se encuentran los proyectos socialdemócratas, por cuanto en su discurso y sus programas, sin distanciarse del todo de ciertos conceptos neoliberales, centran su discurso en el bien común, la defensa de los derechos humanos, el desarrollo del ser humano, el cuidado ambiental y una política fiscal fuerte que fortalezca la acción pública, enfatizando en la progresividad de los impuestos. Se

retoman aquí conceptos como el de justicia social, distribución de la riqueza, equidad (social, de género, etc.). Se trata de una concepción que ha cambiado a través de los años y que actualmente pretende humanizar el capitalismo, atendiendo las problemáticas sociales sin cambiar el sistema. La socialdemocracia hoy también se ha practicado como una “tercera vía” entre la socialdemocracia original que pretendía generar condiciones para el socialismo y el neoliberalismo que ha profundizado la explotación, la desigualdad y la depredación de los recursos naturales.

En el otro extremo se encontrarían teóricamente los partidos de izquierda, que históricamente se caracterizaron por buscar el cambio del sistema económico y cuyas propuestas, dadas las condiciones políticas internacionales después de la derrota del socialismo real, discurren actualmente entre el avance hacia el socialismo y una intervención estatal que contribuya a eliminar los privilegios de los que más tienen, procurando el bien común por medio de un Estado más comprometido con las causas populares que con el capital. De hecho, actualmente la línea entre quienes dicen tener una ideología socialdemócrata y quienes se autodenominan como partidos revolucionarios o de izquierda es difusa. En Guatemala, estos partidos se identifican más por su discurso centrado en generación de condiciones que permitan a las personas una vida digna con pleno goce de sus derechos individuales y colectivos, que por sus demandas respecto a la transformación radical del sistema económico. Enfatizan en la necesidad de un Estado garante de los derechos económicos y políticos, de las necesidades e intereses de la población, incluyente, plurinacional, multiétnico y plurilingüe, descolonizado, que procure la eliminación del racismo, la cultura patriarcal, con un régimen democrático real, que permita la participación equitativa de los pueblos en el ejercicio de la política, capaces de ejercer su ciudadanía libremente, fortaleciendo los procesos democráticos, así como la adopción de políticas que privilegien la preservación de los recursos naturales y un desarrollo productivo que esté en armonía con la naturaleza. Aquí se ubican claramente la UNE, partido que quedó en segundo lugar en las elecciones generales de 2019, y el Movimiento Semilla, cuyo plan de gobierno calza muy bien con la ideología socialdemócrata.

Entre los partidos de izquierda, sobresale por su ideología, el MLP, quien a diferencia de los demás presentó un programa centrado en la concepción del buen vivir. El MLP es por el momento la única organización política cuya base se encuentra en un comité campesino que se desarrolló como una organización civil defensora de los derechos humanos y económicos de las comunidades de su área de influencia. Esta organización entiende el buen vivir como una forma de vida en donde se satisfacen las necesidades básicas de la población por medio de una economía autosuficiente que se realiza en armonía con la naturaleza, y en donde el desarrollo material y espiritual de la sociedad se orienta por la libertad y creatividad, distanciándose de las lógicas mercantiles. El MLP se posiciona ideológicamente en contra del modelo económico liberal y del Estado-Nación moderno, empeñado en la homogenización cultural y conducido por una clase dominante. En cambio, proponen un Estado plurinacional basado en una organización política en la que estén representados todos los pueblos y sectores sociales, considerando su diversidad cultural.

Puede decirse entonces que en términos de otras campañas electorales esta fue muy similar a otras en términos de las lógicas de organización y propaganda o de la cantidad de organizaciones políticas de tipo electorero clientelar, pero fue diferente en cuanto a la inclusión de elementos ideológicos opuestos a las tradicionales concepciones neoliberales. Políticamente sí hubo un retroceso respecto a la posibilidad de avanzar hacia un estado republicano respetuoso de los derechos humanos, económicos y sociales, pues el ataque de los poderes fácticos en contra de la CICIG, y en general, de la lucha contra la corrupción, alejó las posibilidades de cambio institucional y favoreció la permanencia de las condiciones que han permitido el saqueo de los recursos públicos y de la corrupción en sus diversas formas, incluida la disfuncionalidad del mismo sistema político, cooptado por los intereses personales de los políticos, sus negocios, y los de sus financistas.

Y si bien hubo algunos cambios en el proceso electoral, dados por las modificaciones hechas a la Ley electoral y de partidos políticos, no impactaron significativamente en el proceso político

guatemalteco, afectado principalmente por la permanencia de relaciones de poder que limitan la democratización del país y reproducen las exclusiones y la desigualdad, que se manifiestan en las limitaciones que tienen los pueblos indígenas y las mujeres para acceder a los cargos de elección popular, así como en la existencia de indicadores económicos y sociales que hablan de la falta de acceso a la salud, a la educación, al empleo bien remunerado, a los recursos naturales y en general, al bienestar, de la mayoría de la población. Cuestiones asociadas con la agenda neoliberal que se viene desarrollando desde hace cuatro décadas, en donde se insiste en el pensamiento único, en la aplicación de una serie de decisiones o medidas que dadas las relaciones de poder nacionales e internacionales orientadas por la globalización capitalista no admiten variaciones en las políticas económicas y sociales que han demostrado ser insuficientes para el logro del bienestar de la sociedad guatemalteca.

En ese sentido puede decirse que el tipo de política que se realiza actualmente, que tiene como propósito sostener las condiciones de reproducción capitalista actuales y que se sostiene y manifiesta en un fundamentalismo económico se ha constituido por medio de éste en una especie de dictadura promovida por medio de los organismos nacionales e internacionales y que limita o impide desde los poderes constituidos el ejercicio o ensayo de medidas económicas distintas a las acordadas entre los poderes fácticos. De ahí que sea factible con los instrumentos metodológicos aplicados mantener la estabilidad macroeconómica y un crecimiento económico moderado, pero retroceder en términos de la cobertura educativa y de salud. Detrás de esta situación se encuentra todo el andamiaje ideológico que resumido en medidas económicas y sociales da redundantemente por resultado un moderado crecimiento económico con igualmente pocas modificaciones en la distribución de la riqueza.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este documento abordaremos el estudio de las propuestas realizadas por VAMOS, cuya propuesta programática va en la dirección de profundizar las medidas económicas de corte neoliberal; así como el plan de gobierno del MLP, por cuanto constituye una opción política ideológicamente

distinta a las demás y porque obtuvo una importante cantidad de votos en la elección presidencial durante la primera ronda electoral.

### **III. Propuestas económicas y sociales realizadas por los principales partidos políticos en sus planes de gobierno**

#### **3.1 Principales propuestas económicas contenidas en el plan de gobierno de VAMOS**

El llamado “Plan Nacional de Innovación y Desarrollo (PLANID), presentado por VAMOS, se desarrolla en 5 ejes temáticos: 1) Economía, competitividad y prosperidad; 2) Desarrollo Social; 3) Gobernabilidad y seguridad en desarrollo; 4) Estado responsable, transparente y efectivo; y 5) Relaciones con el mundo. Las propuestas en materia económica y social que comentaremos aquí, están contenidas principalmente en los primeros dos ejes.

En el eje Economía, competitividad y prosperidad, el PLANID empieza afirmando que la estabilidad macroeconómica es insuficiente y propone impulsar políticas más agresivas con el propósito de estimular “la inversión, el comercio exterior, la innovación, las MIPYMES, el turismo, el acceso al crédito productivo, la creación de polos de desarrollo y estrategias de participación en la infraestructura pública, entre otros.”

En seguida, se indica que la inversión, la calidad educativa y el emprendimiento son motores claves para el desarrollo, el crecimiento y el empleo. Por esto plantea como objetivo estratégico “Propiciar el crecimiento económico y el aumento sostenible del empleo”, pues afirma, para el aumento del empleo es condición necesaria el crecimiento económico y la mayor parte del empleo en Guatemala es generada por el sector privado. El Estado, continúa, tiene la obligación constitucional “de generar las condiciones adecuadas para la inversión y el crecimiento de la economía, y de allí la creación de más oportunidades de empleo”. Creemos, afirma el plan en otra parte, “que la pobreza y la extrema pobreza se combaten con empleo”.

Veamos aquí como desde el principio del discurso de VAMOS se hilvana con una serie de ideas y conceptos que tienen una historia, responden a una ideología y a un proyecto económico. En otras palabras, este discurso no es atemporal ni neutro respecto a los intereses que en el mismo se representan. El desarrollo y uso de conceptos como competitividad, emprendimiento o capital humano que aparecerá posteriormente entre las propuestas, son de cuño relativamente reciente y sustentan una concepción económica y del mundo, surgen en el transcurso de las últimas cinco décadas en el contexto de la globalización capitalista y el afianzamiento del neoliberalismo como ideología dominante. Ponen en el centro al mercado como motor del capital y del empleo. Por eso inicialmente se aclara, entre líneas, que el empleo es una cuestión de la iniciativa privada y que en nuestro país el Estado no puede intervenir en la economía, por cuanto su obligación es solamente, crear las condiciones para la inversión y el crecimiento económico. Adelante, el plan de VAMOS será más enfático, afirmando “Tenemos claro que no existe otra forma más eficiente para asignar los recursos que el mercado, aunque estos no producen igualdad de resultados, y para ello deben impulsarse reformas y políticas que propicien una menor desigualdad, como mejorar la calidad educativa”.<sup>3</sup>

En otras palabras, no hay opciones más que el mercado. De ahí también conceptos como emprendimiento y capital humano, que hacen depender el desarrollo económico sólo de los esfuerzos individuales, aunque paradójicamente los recursos del Estado se utilicen en última instancia para servir al desarrollo de los capitalistas. Lo humano es en este sentido una forma de capital y la educación sirve ya no para el desarrollo integral del ser humano y su transformación, sino para la formación de capacidades que contribuyan a las necesidades del capital. Por supuesto que en ese marco de ideas el concepto de educación de Paulo Freire se encuentra del otro lado del espectro ideológico. Para este teórico la educación será un instrumento para la opresión, pero también para la toma de conciencia y la liberación. Sirve para el conocimiento de la realidad social, económica y política, y por tanto, para la transformación del mundo.

<sup>3</sup> VAMOS, Plan Nacional de Innovación y Desarrollo, Pg. 28. Edición electrónica en <https://vamosguatemala.com/planid/>

El PLANID avanza en su desarrollo indicando que el gobierno de VAMOS se enfocará en tres motores para impulsar la economía: las exportaciones, las MIPYMES y el turismo, “teniendo como base la estabilidad macroeconómica, una infraestructura estratégica adecuada, finanzas públicas equilibradas e instituciones públicas fuertes. Para esto plantea 6 objetivos sectoriales. En el primer objetivo se propone “generar las condiciones adecuadas y buen clima de negocios para propiciar el aumento de la inversión y la mejora de la competitividad”. Aquí el plan se centra en la necesidad de profundizar la apertura de la economía atrayendo inversiones al país, implementando políticas orientadas a tener estabilidad e instituciones fuertes, buena infraestructura, procesos que faciliten los negocios, capital humano capacitado, incentivos orientados y un mercado competitivo.

Entre las acciones estratégicas definidas para cumplir con este objetivo se propone atraer la inversión adoptando medidas para mejorar la calificación y los indicadores internacionales, facilitar los procedimientos para la apertura, el cierre de empresas, el pago de impuestos y los trámites burocráticos. Y finalmente, otra de las condiciones para atraer inversiones hacia el país es implementar el régimen de flexibilidad laboral, así como esquemas de salarios diferenciados y tiempo parcial.

El plan de VAMOS, pretende de esta manera concretar el último paso de la agenda neoliberal, ofreciendo plena flexibilidad en la contratación de los trabajadores, y por tanto, mayores niveles de explotación de la fuerza laboral del país, pues el trabajo a tiempo parcial y los salarios diferenciados tienen el propósito de adaptar mucho más las condiciones laborales a las necesidades del capital, lo cual supone por supuesto el incremento de los niveles de rentabilidad capitalista. Por esa razón este es uno de los proyectos más importantes para el sector privado organizado que desde hace años ha presionado para cambiar legalmente las condiciones de contratación de los trabajadores.

Otra de las acciones contenidas en el PLANID es por supuesto el impulso y ampliación de las zonas francas, zonas económicas industriales, recintos aduaneros y almacenes generales de depósito,

así como de parques tecnológicos, con la contribución del sistema bancario y el fortalecimiento del mercado de valores y capitales.

Institucionalmente esto implica consolidar el sistema y la agenda nacional de competitividad, fortaleciendo a su vez el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), impulsando las alianzas público-privadas y fortaleciendo la Agenda Nacional de Alianzas para el Desarrollo Infraestructura Económica (ANADIE). Lo que en última instancia, busca dar a los empresarios nacionales y extranjeros no solamente la construcción de la infraestructura sino también su administración en el largo plazo. De tal modo que se reduzcan los costos estatales, trasladando el costo de mantenimiento de la obra pública a los consumidores. Dando un paso más hacia la separación del Estado de la ejecución de cualquier proyecto económico, poniendo en el centro al mercado y dejando el uso de las obras realizadas con recursos públicos para quien las pueda pagar.

De acuerdo con el segundo objetivo del Plan de VAMOS, lo que el partido gobernante pretende es propiciar el crecimiento de las exportaciones impulsando un modelo exportador. Se proponen con esto cerrar la brecha existente en la balanza comercial del 13% del PIB actual al 7% a finales de 2023. Esto implica mejorar la institucionalidad relacionada con el impulso a las exportaciones, propiciar incentivos para la inversión en el sector exportador, facilitando el acceso al crédito bancario ofreciendo a los exportadores tasas de interés competitivas por medio del Crédito Hipotecario Nacional (CHN). También se tiene la intención de mejorar los incentivos fiscales, agilizar la devolución del crédito fiscal, ajustar la política cambiaria al modelo exportador revisando el cálculo para la determinación del tipo de cambio con la intención de depreciar el quetzal favoreciendo a los exportadores, quienes recibirían más quetzales por cada dólar recibido por sus ventas en el exterior.

Con relación a lo anterior podemos comentar algunas cuestiones. El programa económico de VAMOS respecto al modelo económico es, tal cual, el Programa de la Asociación de Exportadores de Guatemala (AGEXPORT), que desde hace varios años ha pedido mejores condiciones para la competitividad de las exportaciones

guatemaltecas en el exterior, entre éstas cambiar la metodología de cálculo para el tipo de cambio con el propósito de provocar una depreciación inducida del quetzal. Por supuesto que esta demanda no le ha hecho gracia a los importadores que tendrían que pagar más quetzales por cada dólar para hacer sus compras en el exterior, pero la petición tampoco ha sido avalada por la Junta Monetaria, en donde se considera que el tipo de cambio responde a las condiciones del mercado y no favorece a uno u otro sector.

Respecto a lo anterior, la política monetaria de VAMOS es diferente a lo que se ha venido practicando en los últimos años en términos de la determinación del tipo de cambio. Teóricamente se corre el riesgo sin embargo, de que una depreciación inducida provoque un proceso inflacionario, y aunque se ha argumentado que un proceso similar en México no significó un aumento descontrolado de la inflación, debido al comportamiento de otras variables macroeconómicas, como el crecimiento económico y los bajos precios de las materias primas, por ejemplo; es evidente que las condiciones de la economía guatemalteca son distintas, pues las necesidades de bienes de consumo e insumos importados para la agricultura y la industria son importantes.

Como una acción complementaria al fortalecimiento del modelo exportador, el tercer objetivo del eje “Economía, competitividad y prosperidad”, plantea la necesidad de generar condiciones para el desarrollo y fortalecimiento de las MIPYMES y el sector cooperativo, no solamente porque éstas representan una proporción importante de las empresas nacionales, sino también porque constituyen un elemento importante en la generación de empleo y pueden servir para la estructuración de cadenas de valor para el fortalecimiento de las exportaciones.

Como en el caso del impulso al sector exportador, respecto a las MIPYMES, el PLANID también propone acciones encaminadas a mejorar el “capital humano”, mejorar las capacidades de nuevos “emprendedores” e implementar una estrategia de apoyo financiero y técnico. Asimismo, expresa el compromiso de crear al menos cuatro institutos técnicos industriales vocacionales de nivel medio destinados a formar a los nuevos “emprendedores”.

Se piensa también crear un fondo para financiar sus iniciativas de negocios, una política de capital semilla y líneas de financiamiento para los interesados.

En la línea de apoyo a las MIPYMES también se propone, con el apoyo de los Consejos Departamentales y las autoridades locales, impulsar la construcción de caminos rurales, ampliar la red de sistemas de riego y centros de acopio del sector público similares al Instituto de Comercialización Agrícola (INDECA). Además, en materias de reformas legislativas, el plan plantea, por ejemplo, modificar la Ley de Bancos y Grupos Financieros y el Reglamento para la Administración de Riesgo de Crédito con el propósito de facilitar el acceso al crédito bancario por parte de las MIPYMES.

El fortalecimiento de las MIPYMES es coherente también con la necesidad de fomentar la economía formal, de ahí también el interés en formar “emprendedores de negocios”, es decir micro o pequeños empresarios con algún grado de educación formal para el establecimiento de los negocios, innovador, con herramientas para desarrollar su creatividad respecto a la producción, desarrollo y promoción de bienes y servicios, así como con conocimientos sobre los procedimientos necesarios para instalar una empresa formal en términos de la legislación correspondiente. Sin embargo, uno de los valladares para desarrollar este tipo de negocios es, como se afirma en el plan, la dificultad que tienen los microempresarios para acceder a líneas de financiamiento cuando no cuentan con las garantías requeridas por el sistema bancario; además, en Guatemala al menos el 40% de la fuerza laboral está constituida por trabajadores por cuenta propia o pequeños negocios con dos trabajadores, o trabajadores familiares que se dedican especialmente a los servicios; personas sin educación formal para el desarrollo de negocios, que aprenden sobre éstos en la práctica cotidiana, y que difícilmente tienen acceso al crédito bancario. Por esa razón, no basta con la formación de nuevos “emprendedores de negocios” se requiere también formación y líneas de crédito para los trabajadores por cuenta propia o pequeños empresarios que ya realizan una actividad económica, que prestan un servicio a su comunidad y que no siempre tienen los insumos o las herramientas adecuadas para desarrollar su

trabajo. Por supuesto que este financiamiento no puede venir de un sistema bancario que mide los riesgos y no las metas de desarrollo del país. Una línea de crédito con bajos intereses en un banco estatal como el CHN es pertinente, pero también una concepción del desarrollo que a partir de la realidad actual mire hacia la comunidad como el núcleo que a partir de su historia, de su cosmovisión, su cultura, satisface sus necesidades cotidianas con la contribución de las actividades económicas. Esto supone pensar en otro tipo de prioridades, de enfoque educativo, formación para los negocios, o de financiamiento. Enfatizar en el fortalecimiento de los esfuerzos cooperativos comunitarios, podría resultar en mejores resultados para el Estado y el bienestar de la población. En ese marco de ideas la producción para la exportación, sería un dividendo, no un fin.

El cuarto objetivo del eje “Economía, Competitividad y prosperidad” es aprovechar las condiciones del país para incrementar el turismo, impulsando una estrategia de Estado-sector privado. Como meta VAMOS propone duplicar el ingreso de turistas al país e incrementar el ingreso de divisas en proporciones superiores al 10%. En este sentido se formulará un Plan Maestro para el Turismo Sostenible, se creará el Gabinete de Turismo, se fortalecerá el Consejo Nacional de Turismo con la participación del sector privado y de los Comités Locales de Turismo y se creará el Viceministerio de Turismo en el Ministerio de Relaciones Exteriores para facilitar la toma de decisiones, considerando si es necesario la eliminación de algunas instituciones. Al respecto, en el eje temático “Relaciones con el Mundo”, además de reiterar el papel protagónico del Ministerio de Relaciones Exteriores en la promoción del turismo, el PLANID, indica que se revisará y reformará la Ley Orgánica del INGUAT con el propósito de modernizarlo y reenfocar sus acciones y estrategias. También se reestructurará el presupuesto destinado al turismo, utilizando la mayor parte del mismo para la inversión productiva.

A la par de los cambios institucionales, el plan propone mejorar las vías de acceso a los centros turísticos, fortalecer la seguridad turística, mejorar la atención y las condiciones físicas del Aeropuerto La Aurora, así como la atención en las

zonas fronterizas por las vías terrestres y portuarias. Además, se impulsarán nuevos clusters de turismo como el médico, de convenciones, académico, deportivo y arqueológico, entre otros. Con esto se pretende también la creación de más MIPYMES turísticas para lograr el triple propósito de fortalecer este tipo de empresas, generar empleo y atraer divisas al país. Esto implica además establecer estándares de calidad en los servicios de alojamiento, desarrollando a la vez el turismo interno social, de salud, recreativo y deportivo, así como impulsar o derogar algunas leyes, entre estas se pretende impulsar una Ley de Atracción de inversiones, empleo y productividad, modificar la legislación de días festivos y asuetos y la derogación de todas las leyes que se opongan a la estrategia de impulso al turismo.

El quinto objetivo del eje temático “Economía, competitividad y prosperidad” es mantener la estabilidad macroeconómica y del sistema financiero. En este caso, el PLANID insiste en que el tipo de cambio del quetzal se ha apreciado artificialmente en los últimos años, pero indica que se respetará la independencia del BANGUAT, se mantendrá la estabilidad con tasas de inflación bajas, manteniendo la independencia del BANGUAT. También se procurará mantener baja la tasa activa de interés para propiciar la inversión y se revisará la legislación en términos de riesgos financieros y se avanzará en el establecimiento de estándares internacionales.

Se fortalecerá el gabinete económico para que coordine efectivamente las políticas económicas y se convierta en una instancia de estrategia económica y puesta en marcha de acciones que incentiven al sector productivo del país. Agrega también que se promoverá la competencia combatiendo las conductas monopólicas. En materia fiscal el plan indica que se permitirá que el gasto crezca según las tendencias de la economía y no según los vaivenes políticos.

En otras palabras, las diferencias mencionadas respecto a las cuestiones relativas al tipo de cambio, la propuesta económica de VAMOS respecto a la macroeconomía no es, por supuesto, distinta a la que se ha venido practicando desde finales de los años ochenta,

es sólo una profundización del modelo económico requerido por globalización capitalista, no sólo por el tipo de medidas económicas que se adoptarán, sino también porque el gobierno de Alejandro Giammattei está más cercano a los exportadores y dispuesto a poner la institucionalidad estatal, sin condiciones, al servicio de los proyectos requeridos por las elites económicas.

El sexto objetivo del eje temático “Economía, competitividad y desarrollo” es fortalecer la situación financiera del Estado y priorizar el gasto de inversión. Dada la crisis fiscal que se manifiesta en la caída de la carga tributaria, el plan de VAMOS propone austeridad en el gasto público y aumento de la recaudación por la vía del aumento de la base tributaria, el combate a la evasión fiscal y al contrabando, el mejoramiento de los procesos de cobro de impuestos y atención al contribuyente, así como la adopción de sistemas de control de inteligencia y educación fiscal para alcanzar una carga tributaria de por lo menos 14%. En cuanto al gasto de inversión, el programa enfatiza especialmente en orientar la inversión a proyectos de infraestructura educativa, de salud, construcción de la red vial estratégica, de seguridad y sistemas de riego. También se buscará la coordinación con las municipalidades y los consejos departamentales de desarrollo para la realización de proyectos de infraestructura básica.

En materia tributaria el plan también menciona la revisión de las leyes tributarias para considerar nuevos ingresos y revisar las tasas actuales, así como una revisión exhaustiva de los beneficios fiscales otorgados para eliminar los que han demostrado no ser efectivos para el país.

Como sabemos, la situación fiscal, junto a las rigideces institucionales, constituyen el principal valladar del nuevo gobierno para llevar a la práctica el PLANID, pues en 2019, la legislatura no logró acuerdos para aprobar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y por esa razón se inició el año 2020 con un presupuesto de Q. 88.2 millardos, inferior al presupuesto también desfinanciado, presentado por el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), cuyo monto ascendía a Q. 91.9 millardos. La caída de la carga tributaria y el incumplimiento de las metas de recaudación

en los últimos años<sup>4</sup> hacían prever desde finales del año pasado que sólo por esa razón habría un importante déficit fiscal, pero a esto hay que agregar el impacto que la “Ley de simplificación, actualización e incorporación tributaria” y la resolución de la Corte de Constitucionalidad que corrige la base para el cálculo de los aportes constitucionales, tendrán sobre las obligaciones presupuestarias, pues se estima que por estos compromisos, el presupuesto tendrá un déficit de Q. 7,000.0 millones. Si a esto se le agregan los requerimientos para llevar al cabo el PLANID, así como las rigideces existentes en la estructura del presupuesto que impiden aumentar significativamente el presupuesto de inversión, es evidente que el gobierno de Alejandro Giammattei tiene en el financiamiento del presupuesto una de las principales dificultades.

Otra de las limitaciones para la concreción del plan de gobierno, puede ser el propio modelo económico propuesto, pues aunque menciona que revisarán el gasto tributario que alcanza el 2.4% del PIB para eliminar los que ya no son efectivos, la cuestión es que una proporción importante del gasto tributario está normado por disposiciones constitucionales o son beneficios otorgados a las maquilas, las zonas francas y otras actividades mercantiles, pero además su alianza con el sector exportador implicará, como se sugiere en el PLANID, el otorgamiento de beneficios adicionales al mismo.

Además, como en el sexto objetivo del PLANID, orientado a propiciar la infraestructura estratégica necesaria para apoyar la actividad económica y la generación de empleo, se plantea que de ser necesario se entregarán en concesión al sector privado los puertos, los aeropuertos, los ferrocarriles y derechos de vía, así como el anillo metropolitano, etc., se deshecha cualquier posibilidad de que el Estado obtenga ingresos por la gestión de nuevos proyectos de infraestructura. Debe tenerse en cuenta que nuevamente, en concordancia con la ideología neoliberal, se da por hecho que la gestión pública no puede ser eficiente bajo ninguna circunstancia y se procede trasladar los recursos del Estado al sector privado, convirtiendo lo público en privado y trasladando los

<sup>4</sup> En el año 2019 la meta de recaudación propuesta fue de Q. 63,468.9 y la recaudación realizada ascendió a Q. 72,077.3.

costos a los usuarios. Esta situación también tiene implicaciones políticas porque el Estado cede el poder político al ceder su poder económico.

En conclusión, la problemática fiscal actual, sin una reforma fiscal integral, puede significar un aumento de la deuda pública a lo largo de los próximos cuatro años de gobierno. De hecho, el Ministro de Finanzas Públicas, Álvaro González Ricci, anunció recientemente que pedirá al Congreso de la República una ampliación presupuestaria por el monto de Q. 5,000.0 millones, destinados a cumplir con los compromisos del nuevo gobierno. Estos recursos provendrán de un préstamo por US\$.250.0 millones contratado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la colocación de bonos del tesoro por Q. 3,000.0 millones.

### 3.2 Sobre el desarrollo social

El eje temático o el segundo pilar del PLANID, se denomina Desarrollo Social. En la parte introductoria de este componente VAMOS hace una justificación de sus planteamientos, afirmando que “no obstante (...) los principios ideológicos relacionados con la economía de mercado, un enfoque liberal, respeto a la propiedad privada y cumplimiento del estado de derecho, (el partido sí cree) en la participación del Estado para propiciar un mejor futuro para las familias por medio de programas subsidiados y de asistencia social con criterios de temporalidad, condicionados y orientados a la población más necesitada y vulnerable, sin que ello llegue a crear dependencia”.

Veamos que esa justificación está también planteada en términos de que toda contribución económica estatal debiese estar orientada hacia el fortalecimiento del mercado, de tal modo que no puede ser sostenida en el tiempo sin que genere resultados económicos, cuando el Estado subsidiario surge en el neoliberalismo como la respuesta a la desestructuración de un Estado más comprometido con el bienestar de la población. Con el mercado como centro de la vida social, los subsidios sociales son precisamente la respuesta a la desigualdad generada por las políticas económicas, porque se descarta la posibilidad de que

el Estado participe directamente en la realización de actividades económicas.

Según estos criterios la erradicación de la pobreza se lograría por medio del empleo sostenible y digno, y por ello con más inversión y crecimiento económico sostenido con estabilidad. El desarrollo social implica en este contexto propiciar la igualdad de oportunidades para acceder a los bienes y servicios. En este sentido, el gobierno de VAMOS se propone entonces destinar los recursos primordialmente hacia la educación, la salud, la nutrición y la vivienda.

En materia educativa se buscará ampliar la cobertura de la educación preprimaria, primaria, básica y diversificada, elevando los niveles educativos, pues la escolaridad promedio de las personas adultas en el país es de sólo 4 años. Los argumentos principales en torno a las intervenciones en educación contenidos en el PLANID se refieren a la necesidad de hacer coincidir la educación con las necesidades de la demanda laboral en el contexto de la globalización capitalista. Para lograrlo se buscará elevar la cobertura educativa con la creación de un programa de transferencias condicionadas y cubrir las necesidades de infraestructura estableciendo acuerdos entre las municipalidades y el gobierno central.

El plan también menciona que se reforzará la educación secundaria en las áreas formativas claves orientadas a “emprendedores”, así como “la capacidad de generar competencias cognitivas que los niños y jóvenes requieren para enfrentar la realidad actual”, en ese sentido, se insiste en que se harán reformas para incorporar los avances modernos y reducir gradualmente el tamaño de los “cursos no esenciales”, y que se reforzarán las áreas claves para el desarrollo de las competencias en el mundo de hoy. No queda claro si en esto está la intención de eliminar definitivamente del currículo cursos indispensables para el desarrollo del pensamiento crítico, como los estudios sociales, la sociología, la historia y otras, como ya se está haciendo con la eliminación paulatina de los estudios sociales del currículum nacional base del nivel primario y la inclusión de otros orientados a la preparación para los negocios.

En cuanto a la provisión de la refacción escolar, equipamiento e insumos escolares, VAMOS se compromete entregarlos oportunamente, así como a dotar a los establecimientos del nivel primario y secundario de equipos de cómputo e internet. También indica que se ampliará el presupuesto para becas destinadas a los jóvenes en situación de pobreza y pobreza extrema que estudien en los centros educativos de formación vocacional y que impulsarán campañas nacionales de alfabetización para jóvenes mayores de edad, especialmente en el área rural.

En el ámbito de la salud el PLANID se propone, entre otras, las siguientes acciones: a) fortalecer el sistema público, mejorando el acceso y la oportunidad de atención médica, contratando más personal médico y técnico, brindando más capacitación, transitando hacia un sistema de cuidado integral de la familia asociado a programas alimentarios y transferencias condicionadas, implementando programas de salud para el adulto mayor, facilitando el ingreso a medicamentos y manteniendo abastecidos los hospitales; b) ampliar de los servicios contratados de clínicas, laboratorios y profesionales para ampliar la capacidad del sistema; c) impulsar estrategias de atención primaria en salud, involucrando a los maestros; los COCODES, los COMUDES y los líderes comunitarios; d) impulsar programas de autogestión de la salud con la administración parcial o total en las comunidades, fomentando la medicina genérica y alternativa; e) reforzar la salud psicológica, atendiendo especialmente la depresión, los efectos del alcoholismo y la drogadicción en las familias más vulnerables; f) ampliar la infraestructura hospitalaria y reparar la existente; g) impulsar la contratación colectiva de planes de seguro médico privados para rebajar el costo de éstos, descongestionando los servicios de salud pública.

Respecto a la desnutrición, el PLANID se propone: a) invertir los recursos necesarios para reforzar el programa de reducción de la desnutrición crónica en los municipios con más pobreza y el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria (SINASAN); b) promover la lactancia materna; c) proveer a las familias más vulnerables de alimentos fortificados; d) fortalecer la estrategia de desayunos y refacciones dirigidos especialmente a las escuelas primarias

de municipios y comunidades más pobres del país; e) ampliar la inversión en saneamiento ambiental, propiciando la inversión en infraestructura básica como letrinas, agua potable, drenajes, etc.; f) promover un sistema de información para la educación nutricional, propiciando el cambio en los hábitos alimenticios, evitando, por ejemplo, la obesidad infantil y juvenil; y g) promover la creación de huertos escolares pedagógicos.

Finalmente, en torno a la vivienda, el PLANID propone, entre otras acciones, la formulación del Plan Nacional de Reducción del Déficit Habitacional de personas en estado de pobreza y pobreza extrema, creando un fondo nacional de vivienda popular para otorgar subsidios de hasta un 25% del valor de la vivienda, creando líneas de crédito con bajos intereses en el CHN, creando proyectos de autoconstrucción dirigida, construyendo multifamiliares en las áreas precarias de las áreas urbanas, reestructurando y reforzando el fondo de garantía de créditos para la vivienda social, promoviendo el financiamiento para la vivienda popular en el sistema financiero, en las cooperativas de ahorro y crédito, así como en las entidades de microfinanzas. También se promoverán cambios en la legislación tributaria para otorgar exenciones en la adquisición de viviendas de interés social, así como la exoneración del impuesto sobre la renta por intereses a quienes reciban derivados de esos programas sociales.

Como lo hizo la UNE, el gobierno de VAMOS se propone combatir la pobreza con los subsidios por medio de transferencias condicionadas a la asistencia de los niños a las escuelas públicas, a los programas de vacunación infantil y a la capacitación de los adultos. Estos lograron en alguna medida ampliar la matriculación escolar y la asistencia de los niños a los centros de salud, pero no tanto como en algunos países de América del Sur en donde la inversión en los mismos es mayor y ha abarcado una proporción de la población mayor que la que se encuentra en estado de extrema pobreza o de pobreza. De acuerdo con un informe de CEPAL, en Guatemala, Haití y Belice las transferencias condicionadas sólo habrían abarcado al 20% de la población en estado de pobreza.<sup>5</sup> Pero en Guatemala, además del

<sup>5</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Pág. 42. Edición electrónica en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/1/S1700419\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/1/S1700419_es.pdf)

insuficiente gasto social en salud, educación, vivienda, seguridad y justicia, que en 2019 sólo representó el 7% del PIB, existen condiciones de hipercorrupción que absorben, según algunos estudios, miles de millones de recursos públicos anualmente. Contratos ficticios, contratación de personal que no cumple con el perfil correspondiente al puesto, apropiación indebida de recursos por parte de los funcionarios públicos, pago de coimas, robo de medicamentos en la red pública de salud, sobresueldos, corrupción en el ejercicio de la política, y en general, cooptación del Estado por parte de las elites económicas, son cuestiones que limitan la acción pública en favor de la población en estado de pobreza.

En Guatemala, las transferencias condicionadas y la entrega de alimentos a las familias de escasos recursos, estuvo limitada por la cultura política clientelar, así como por las arbitrariedades atribuidas a la falta de censos y estudios adecuados que garantizaran que la ayuda llegara a las familias más necesitadas. El Ministerio de Desarrollo Social creado durante la administración de Otto Pérez Molina, que operó en 2019 con un presupuesto Q. 1,152.0 millones, demostró desde el principio dificultades para cumplir con la ejecución de los programas sociales, de tal modo que los niveles de cobertura alcanzados en el período gubernamental anterior (2008-2012) se redujeron.

El ambicioso programa social del actual gobierno requiere por eso no sólo de recursos económicos, sino también de una reestructuración político-institucional que tras el cese de la lucha contra la corrupción llevada a cabo por la CICIG y desarticulado por los poderes fácticos con el apoyo o el silencio de casi todos los partidos políticos guatemaltecos, tiene ahora más que en otros momentos, grandes dificultades para realizarse. La Comisión Presidencial Contra la Corrupción (CPCC), creada por Alejandro Giammattei difícilmente podrá actuar eficientemente en contra de la corrupción, pues se requiere que para alcanzar sus fines este tipo de comisiones sean financiera y políticamente independientes, y cuenten a su vez con alguna cuota de poder real, tal y como ocurrió con la CICIG. La comisión presidencial no tiene estas características y será juez y parte en los procesos anticorrupción.

Políticamente, esta comisión intenta también justificar la alianza tácita que VAMOS, como otros partidos, mantiene con quienes echaron a la CICIG del país, entre los que se encuentran sus aliados con poder económico, así como militares y políticos del llamado pacto de corruptos.

En conclusión, el programa social del gobierno es ambicioso, aunque tanto éste como las medidas económicas que plantea no dejan de ser un listado de buenas intenciones, por cuanto no se establecen plazos, metas, ni fuentes de financiamiento para su realización y considerando la situación de las finanzas públicas, se puede concluir que una de las mayores dificultades para la realización de su agenda programática es la crisis fiscal, especialmente porque no hay una clara intención de realizar la reforma fiscal que se requiere, y la alternativa es el aumento de la deuda pública.

### **3.3 Ideología y plan de gobierno del MLP**

En el otro lado del espectro ideológico se encuentra, como mencionamos arriba, el Movimiento por la Liberación de los Pueblos que a partir de su concepción del Buen Vivir propone medidas para la transformación radical del sistema político y de la política económica y social. Su planteamiento más importante en este sentido es llevar a cabo un proceso de Asamblea Constituyente Popular y Plurinacional para discutir y formular una nueva Constitución, con la representación de todos los pueblos y sectores del país. Busca la instalación de una asamblea constituyente originaria que posibilite la destrucción del gobierno de las minorías, y con éste, de las exclusiones, el racismo y el machismo.

Desde esta perspectiva, el MLP enfatiza en la necesidad de cambiar radicalmente el sistema político para restablecer la democracia con la participación de los pueblos. Para ellos el Estado Plurinacional significa dar a los pueblos el derecho de elegir su propio gobierno, hacer sus propias leyes y rescatar al Estado del secuestro y la corrupción por parte de los grupos oligarcas.

Es también una postura que critica las políticas neoliberales implementadas por los gobiernos guatemaltecos desde los años 90 que tuvieron el efecto de restringir la función reguladora del Estado, reduciéndolo, según las palabras del MLP, a una oficina de trámites y contratos que no puede actuar en contra de las empresas que atentan contra los recursos naturales, los trabajadores y los consumidores.

El MLP aboga entonces porque se recuperen todas las funciones del Estado que se perdieron con la asunción del neoliberalismo como pensamiento único. Proponen devolverle al Estado su potestad de intervenir directamente en las actividades económicas, y en este sentido abogan por la recuperación de los bienes y servicios públicos que fueron privatizados, como la generación y comercialización de la energía eléctrica para que su precio sea accesible a las familias de más escasos recursos.

También proponen revisar la concesión de las frecuencias radioeléctricas, incluyendo los canales de televisión abierta, las frecuencias de radio, así como las bandas de telefonía móvil y la transmisión de datos por internet, para determinar si son lesivas a los intereses del Estado. El MLP tiene interés en el desarrollo de radios comunitarias, pues la legislación aprobada en los años noventa, dispuso la realización de subastas para la entrega de las frecuencias, favoreciendo únicamente a quienes tienen los recursos para comprarlas, lo cual ha provocado que algunos empresarios las compren para evitar la competencia y limitar la participación de medios de comunicación alternativos en los espacios comunitarios.

La existencia de las radios comunitarias también ha sido amenazada por un discurso que las criminaliza, pues han sido acusadas de operar clandestinamente como radios piratas por quienes cuentan con los recursos para comprar las frecuencias y ejercen el monopolio del espectro radioeléctrico nacional, representados por la Cámara de Medios de Guatemala. Por eso surgió el Movimiento Nacional de Radios Comunitarias de Guatemala que lleva a cabo acciones reivindicativas en defensa del derecho que tiene el Pueblo Maya al ejercicio de sus propias formas de comunicación y libertad de

expresión, cuyo discurso señala la existencia de un Estado racista que no ha querido legislar a favor de las radios comunitarias y mantiene, por ejemplo, las subastas del espectro radioeléctrico, en contra de las recomendaciones realizadas en su momento por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) y los relatores especiales para la libertad de expresión de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.<sup>6</sup>

Siguiendo su concepción del buen vivir, al referirse a las medidas para el sistema económico indica que ven la economía como el instrumento que sirve para la mejora de la vida del ser humano y no al revés. Asimismo, enfatizando en el carácter político de su proyecto expresan que, aunque la generación de ingresos para el Estado es importante, valoran más la gobernabilidad social y el respeto a los derechos de las comunidades. Se proponen por eso impulsar el desarrollo material desde una lógica de pertenencia cultural y de género, desarrollando proyectos productivos que respeten los sistemas sociales y políticos de los pueblos indígenas, tales como la conservación de bosques, el turismo comunitario sostenible, los huertos y la agricultura comunitaria.

En su plan, el MLP no separa lo económico de lo político y coincide en algunas propuestas con las realizadas por VAMOS. En este sentido expresa que basará la reducción de la pobreza en dos programas concretos: a) las remesas condicionadas enfocadas en las mujeres, con el propósito de que las familias de escasos recursos tengan un ingreso mínimo para la alimentación, y estén obligadas a practicar la salud preventiva y enviar a los hijos a la escuela; y b) un programa de apoyo al pequeño agricultor y agricultor de subsistencia que incluya el usufructo de la tierra, dotación de insumos y asistencia técnica.

Asimismo, se contempla crear un programa de garantías de crédito y facilidades tributarias para las pequeñas y medianas empresas, y buscar la aprobación de la Ley Antimonopolios prohibidos en Constitución Política de la República. Se propone también

<sup>6</sup> Agencia CERIGUA, Radios comunitarias llevan 15 años de lucha por su reconocimiento. La Hora, 17 de enero de 2013. Edición electrónica en: <https://lahora.gt/hemeroteca-lh/radios-comunitarias-llevar-15-anos-de-lucha-por-su-reconocimiento/>

fortalecer la Dirección de Atención al Consumidor (DIACO), creando una oficina de la misma en cada municipio para que defiendan efectivamente los intereses de los consumidores frente a las empresas.

En cuanto a las medidas de carácter social, en los ámbitos de la salud y la educación, el programa del MLP indica que la salud es el fundamento básico de una sociedad próspera y es por eso un pilar del Buen Vivir, de tal modo que su recuperación es considerada por el partido una emergencia nacional que requerirá de los mayores presupuestos del Estado. Con ese propósito se trabajará en la salud preventiva y en la remedial o secundaria: a) se impulsará un programa de remesas condicionadas dirigidas a las familias de escasos recursos, quienes para recibir el apoyo económico deberán demostrar que los miembros de las mismas asisten a las consultas preventivas; b) se creará un sistema de salud intercultural, reconociendo la medicina ancestral de los pueblos, así como el trabajo de las comadronas y los médicos tradicionales; c) se recuperará la infraestructura de la salud y se establecerán clínicas comunitarias en todo el territorio; d) los centros de salud deberán atender todas las especialidades médicas y estar abastecidos con insumos y medicamentos de alta calidad; e) se eliminarán las prácticas clientelares que buscan beneficiar a las empresas farmacéuticas con la compra de medicamentos; y f) se dignificará al personal honesto del sistema de salud pública y toda persona será asistida sin discriminación alguna.

En el ámbito educativo, el plan del MLP dispone impulsar una educación crítica, gratuita y de alta calidad, procurando que ninguna comunidad se quede sin acceso a la educación en todos los niveles educativos. También se condicionará la entrega de remesas monetarias a los padres de los menores de edad que prueben su asistencia a la escuela y la realización de las tareas escolares.

Atendiendo a su ideología, el MLP propone una educación que deje de promover la cultura del neoliberalismo y el individualismo anticomunitario. En cambio, aboga por una educación que estimule la cultura comunitaria, la solidaridad, el humanocentrismo,

el pensamiento crítico y el desarrollo de la ciencia. Que esté al servicio de los pueblos y del Estado Plurinacional, con el objetivo de formar sujetos críticos, dignos, y “no clientes, explotadores u operarios del sistema”. De igual manera contempla dignificar la carrera docente y restablecer la carrera del magisterio en el nivel diversificado.

Finalmente, la educación bilingüe, es para el MLP un instrumento para la emancipación y la liberación de los pueblos, por eso considera necesario descentralizar, descolonizar y despatriarcalizar los contenidos educativos (superando “de raíz” el Currículum Nacional Base), así como la institucionalidad estatal por medio del contenido y la práctica integradora del Estado Plurinacional.

En síntesis, el plan de gobierno del MLP es breve y contiene una respuesta al modelo neoliberal desde la concepción y la práctica de los pueblos afectados por el impacto de ese tipo de medidas económicas y sociales. Es la propuesta de quienes no se beneficiaron con la privatización de las empresas del Estado, con la apertura externa, la estabilidad macroeconómica, la Constitución del 85, el sistema político o el llamado proceso de transición hacia la democracia.

No ahonda este plan en las cuestiones económicas ni hace referencia a las fuentes de financiamiento necesarias para realizarlo porque se centra en una cuestión que es fundamental para avanzar en el proceso de desarrollo del país: la inviabilidad y la necesidad de cambio de un sistema ideológico-político que contribuye a reproducir las exclusiones económico sociales, en otras palabras, la inviabilidad del pensamiento único y la necesidad de avanzar hacia la descolonización de las ideas poniendo en el centro la vida, la pluralidad cultural y la democratización del país.

#### **IV. Reflexión final**

Por sus planteamientos en el PLANID, el gobierno actual representa la continuidad y profundización de las medidas económicas que se han venido implementando en las últimas décadas y que si bien se cristalizaron en un la estabilidad macroeconómica y un

moderado crecimiento económico, no contribuyeron a erradicar las condiciones de desigualdad existentes en el país. Y no lo hicieron porque su naturaleza centrada en las relaciones de mercado, no afectó las relaciones de poder que hicieron del Estado de Guatemala un instrumento para la reproducción de la violencia y las exclusiones, convirtiendo al sistema político en un mecanismo clientelar, para la conservación del poder y los privilegios de las elites económicas.

De ahí la postura reivindicativa de los partidos de izquierda y especialmente del MLP, cuyas propuestas surgen de la necesidad de generar mejores condiciones de vida y de romper con el racismo y las exclusiones históricas experimentadas por los pueblos indígenas y reproducidas por las relaciones de poder que también se potencian con la institucionalización, pensamiento y las políticas neoliberales. Se trata de una postura que además demuestra las limitaciones del pensamiento único, la certeza de que el pensamiento debe ser emancipador y que la solución a las problemáticas económicas y sociales supone la superación del conservadurismo y del fundamentalismo neoliberal. Cualquier concepción o postura que se identifique a sí misma como única e incuestionable seguramente será superada por la historia.

#### **V. Bibliografía**

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Santiago, junio de 2017. 82 Pp. Edición electrónica en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/1/S1700419\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/1/S1700419_es.pdf)
- Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Guatemala: un Estado capturado. Guatemala, sin fecha. 109 Pp.

- Movimiento para la Liberación de los Pueblos (MLP), Por el Buen Vivir para todos y todas, Vamos por la construcción del estado plurinacional. Guatemala, 2019. 19 Pp.
- Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), Plan de gobierno Guatemala próspera y en paz – 2020-2024. Guatemala, sin fecha. 31 Pp.
- VAMOS, Plan Nacional de Innovación y Desarrollo. Guatemala, sin fecha. 221 Pp. Edición electrónica en <https://vamosguatemala.com/planid/>

## **SALUD Y SEGURIDAD OCUPACIONAL EN EL MARCO DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS DE LAS EMPRESAS E INDUSTRIAS**

*MSc. Herlem Isol Reyes López\**

### **I. INTRODUCCIÓN**

Los principios y derechos fundamentales en el trabajo hacen un reconocimiento efectivo del derecho que tiene toda persona a mantener condiciones de trabajo seguras que incluyan un ambiente sano y libre de enfermedades profesionales y accidentes laborales. Los entornos laborales saludables llevan implícito el bienestar de los trabajadores y el cumplimiento de la legislación laboral, y a la vez, se considera un imperativo moral y un compromiso de liderazgo de la conducta empresarial.

El Trabajo Decente promovido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es un concepto amplio que hace referencia a la importancia de que los trabajadores dispongan de condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, que tengan acceso a seguros de salud y protección social que los resguarde en caso de cualquier enfermedad, lesión o discapacidad causadas por accidentes en el lugar de trabajo. La evidencia señala que las compañías más exitosas son las que mantienen prácticas de salud, de seguridad y bienestar para sus trabajadores, promoviendo una cultura de prevención de riesgos laborales en todo momento.<sup>1</sup>

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), un entorno de trabajo saludable, “es aquel en el que los trabajadores y jefes colaboran en un proceso de mejora continua para promover y proteger la salud, seguridad y bienestar de los trabajadores y la sustentabilidad del ambiente”.<sup>2</sup> Se señala que los principales

\* Administradora de Empresas, Magister en Desarrollo Humano Local. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIES-USAC.

1 World Health Organization. Entornos Laborales Saludables: Fundamentos y Modelo de la OMS. Contextualización, Prácticas y Literatura de Apoyo. Pág. 15.

2 Ídem. Pág. 11.

indicadores a medir, debieran de considerar la salud, seguridad y bienestar en el ambiente físico del trabajo y el medio psicosocial de los trabajadores, tomando en cuenta la organización y la cultura de los espacios, así como los recursos de salud personales y las formas en que la comunidad busca mejorar la salud de las familias y de todos sus miembros.

En ese sentido, la implementación y promoción de una cultura preventiva entre trabajadores y empleadores, donde se valore la divulgación de conocimientos sobre los riesgos de accidentes y enfermedades que puede ocasionar la realización de una actividad laboral en particular, unido a políticas y sistemas de gestión de salud y seguridad ocupacional, constituyen uno de los primeros pasos para la protección de los trabajadores en cuanto a riesgos, enfermedades, discapacidades y tragedias completamente prevenibles.

## II. ANTECEDENTES DE LA SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO

Hablar de salud y seguridad en el trabajo es enfocarse en aspectos mutuamente dependientes. A lo largo de la historia se pueden encontrar antecedentes que refieren la relación entre los accidentes y enfermedades derivadas del trabajo, y las diferentes prácticas de intervención de la salud en el campo laboral.

Por otra parte, la creación de organismos e instancias de carácter internacional ha promovido la elaboración, aprobación y ratificación de instrumentos vinculantes para los Estados a nivel global, trasladando a la normativa nacional de los países, disposiciones de observancia general y de orden público, con los cuales se ha podido tener avances en materia de salud y seguridad ocupacional.

### 2.1 Época Antigua

En la época antigua, se creía que las enfermedades y accidentes eran resultado de divinidades o castigo de los dioses. Los esclavos fueron la representación de la fuerza laboral y la garantía para

la conquista de nuevos imperios a través de las guerras. Se desarrollaban rituales de curación para las enfermedades y para atender las heridas resultado de los accidentes y eventos bélicos.

El Código de Hammurabi (1700 a. C.)<sup>3</sup>, acopia el legado de una de las primeras leyes que regían en la época antigua. En sus escritos se detallan claramente los diferentes estatutos en el ejercicio de las profesiones, los salarios para cada una de las labores realizadas, así como las compensaciones que derivaban como resultado de los accidentes y prácticas laborales.

En la Grecia antigua, Hipócrates (460-337 a.C.), es considerado como el padre de la medicina y el referente en el estudio de las enfermedades a partir de la observación e interpretación física y racional de los síntomas. En el campo laboral, sus aportes destacan en el estudio de las enfermedades que presentaban los mineros por la contaminación del plomo. Sostenía que “había diferencias individuales en la severidad de los síntomas de enfermedades y que algunos individuos las resistían mejor que otros”.<sup>4</sup>

El médico italiano Bernardo Ramazzini (1633-1714), es considerado el referente histórico en el estudio de la medicina del trabajo. Su obra *De morbis artificum diatriba*, es reconocida como el primer libro donde se estudia la medicina y la relación de las enfermedades con las ocupaciones y condiciones laborales que presentaban los trabajadores de la época.

Entre las contribuciones de Ramazzini a la medicina laboral, se destaca su método innovador para evaluar los síntomas de los trabajadores enfermos, “¿qué arte ejerce?”<sup>5</sup>, interrogatorio con el cual marcaría un hito y una mirada diferente en el proceso para indagar los síntomas de los pacientes, especialmente en el área de la medicina del trabajo.

3 Código de Hammurabi. Anónimo. Luarna Ediciones. Págs. 8-63.

4 Universidad Autónoma de México, Facultad de Medicina. Hipócrates. Consulta sitio web.

5 Losardo, Binignat-Gutierrez, Pando Miranda (Dres). Historia de la Medicina. Bernardo Ramazzini: un pionero de la medicina del trabajo. Revista de la Asociación Médica Argentina, vol. 132, Número 4 de 2019. Págs. 10-12.

## 2.2 Revolución Industrial

A lo largo de la Revolución Industrial se generaron transformaciones económicas, sociales y tecnológicas importantes que marcaron un horizonte en el desarrollo de la industrialización, aumentando los niveles de producción, el intercambio comercial y el grueso de las economías de los países desarrollados.

Por ejemplo, en las primeras dos etapas de la Revolución Industrial (1750-1840 / 1880-1914)<sup>6</sup>, el aumento de la demanda de productos trajo consigo disponer de mano de obra abundante. Esta realidad comercial transformó a su vez las relaciones laborales con los obreros al frente de las fábricas. La sustitución del vapor por la electricidad en las fábricas, promovió largas jornadas de trabajo, ambientes insalubres, inseguridad laboral y salarios reducidos para los trabajadores.

La exposición de los trabajadores a los peligros por la utilización de maquinaria peligrosa, riesgos de accidentes en industrias de minería y exposición a minerales, fibras y metales tóxicos, entre otros, constituyeron algunas de las causas de las enfermedades y accidentes derivados en el lugar de trabajo en estas etapas de desarrollo productivo y expansión económica de la Revolución Industrial.

Las jornadas extensas y sin ningún tipo de protección para los trabajadores (cascos, guantes, mascarillas, etc.), comprometía su salud, seguridad y esperanza de vida. Esta situación generó una serie de luchas de la clase obrera y de los trabajadores de distintas profesiones, dando paso a la conformación de organizaciones sindicales que velaron por la reivindicación de derechos laborales y de mejores condiciones económicas y de salud y seguridad social para los trabajadores.

6 Reyes López, Herlem Isol. Recursos Humanos y Competencias Laborales en el Marco de la Cuarta Revolución Industrial –Guatemala situación actual-. Revista Economía No. 218, octubre-diciembre 2018, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Págs. 2-5.

## 2.3 Siglos XIX-XX

Los avances de la tecnificación e industrialización, no constituyeron mejoras laborales para los trabajadores. Al contrario, prevalecía una situación de explotación, de riesgos y accidentes laborales, que aumentaba el descontento y los conflictos sociales. En este proceso de explotación e injusticia laboral, son reconocidos los esfuerzos realizados por dos líderes industriales, el galés Robert Owen (1771-1853) y el suizo radicado en Francia Daniel Le Grand (1783-1859), sus aportes son valorados en la búsqueda para encontrar soluciones globales a las condiciones de injusticia laboral de aquella época.

A Robert Owen se le atribuye haber “abogado por primera vez por la creación de una ley internacional para la protección de los trabajadores en una petición dirigida en 1818 al Congreso de la Santa Alianza”<sup>7</sup>, conformada por potencias militares de Rusia, Austria y Prusia, después de la derrota de Napoleón. En el caso de Le Grand, es considerado precursor de la reglamentación internacional de las condiciones de trabajo<sup>8</sup>. Estudió la situación jurídica de los obreros y empezó a redactar proyectos de leyes internacionales para lograr una puesta en común de legislación laboral a nivel global.

Entre los escritos de Le Grand, se valoran proyectos de leyes para mejorar las condiciones de los trabajadores en cuanto a “jornadas de trabajo, la fijación de un día de descanso, el trabajo nocturno, las actividades insalubres o peligrosas y una reglamentación especial para los niños”.<sup>9</sup> Se señala que dichas propuestas “fueron enviadas en forma de memorial a algunos gobiernos europeos entre 1840 y 1847”.<sup>10</sup>

Las leyes elaboradas por Le Grand, son consideradas la base para la creación de la Asociación Internacional para la Protección

7 Ramos Vázquez, Isabel. Derecho Internacional Obrero, origen y concepto. IUSLabor 3/2017. Pág. 338-339.

8 Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las normas internacionales del trabajo. Cuarta edición (revisada), Manual de educación obrera. Pág. 1.

9 Ídem.

10 Ramos Vázquez, Isabel. Ídem.

Internacional de los Trabajadores, inaugurada en Basilea, Suiza, el 1.º de mayo de 1901, entidad precursora inmediata de la Oficina Internacional del Trabajo, que luego de finalizar la Primera Guerra Mundial y como parte del Tratado de Versalles, pasó a conformar con carácter internacional, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), instituida en el año 1919.<sup>11</sup>

En el Preámbulo concerniente a la Constitución de la OIT, se resalta entre otros aspectos, la importancia de la justicia social para alcanzar la paz universal. En el tema propiamente laboral, se reconocen las condiciones de injusticia, miseria y privaciones de la mayoría de seres humanos. Se proponen medidas para la reglamentación de jornadas y horas de trabajo, contratación de mano de obra, salario digno, protección para niños, mujeres y jóvenes. En cuanto a salud y seguridad ocupacional, se resalta la “protección del trabajador contra enfermedades o accidentes como consecuencia de su trabajo”<sup>12</sup>, pensiones por vejez e invalidez, entre otros.

En la segunda mitad del Siglo XX, con la aprobación y ratificación de la Carta de las Naciones Unidas por parte de la mayoría de los 51 Estados Miembros signatarios, se fundó con carácter internacional la Organización de Naciones Unidas (ONU) el 24 de octubre de 1945<sup>13</sup>, después de la Segunda Guerra Mundial. A dicha Organización se le confirieron facultades para tomar las medidas en cuanto a resolver los problemas que enfrenta la población a nivel global, “...por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional”.<sup>14</sup>

Con la ratificación de la Carta de las Naciones Unidas, se planteó una hoja de ruta para reafirmar y garantizar los derechos fundamentales de todas las personas en dignidad e igualdad de derechos. Se propuso promover “niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y

11 Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las normas internacionales del trabajo. Ídem. Pág. 3 y 6.

12 Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2019). Carta de las Naciones Unidas. Preámbulo. Consulta sitio web.

13 Naciones Unidas. Información general. Consulta sitio web.

14 Organización de las Naciones Unidas (ONU). Carta de las Naciones Unidas, Capítulo I, Artículo 1. Consulta sitio web.

desarrollo económico y social”.<sup>15</sup> Dichos preceptos, fueron incluidos posteriormente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en París el 10 de diciembre de 1948.

La Declaración Universal de Derechos Humanos contiene derechos fundamentales de todas las personas, se basan “en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de condiciones de derechos de hombres y mujeres”<sup>16</sup>, los cuales deben de protegerse y respetarse en el mundo entero. El reconocimiento y aplicación universal de los derechos fundamentales por los Estados Miembros y sus territorios, constituyen una garantía en tanto “en ningún caso, podrán ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios dictados por las Naciones Unidas”.<sup>17</sup>

La Declaración consta de treinta Artículos, de los cuales los números 3, 22, 23, 24 y 25, hacen alusión específicamente a los derechos que tienen todos los individuos como miembros de la sociedad, a la vida, a la salud, al trabajo, a igual salario por trabajo igual, a una remuneración equitativa y satisfactoria, a medios de protección social, derecho a la asistencia médica y a la seguridad social de su persona, a seguros en caso de enfermedad, invalidez, vejez, entre otros.

Las medidas y normas internacionales sobre el derecho al trabajo, a la salud y seguridad ocupacional, constituyen redes de protección global para garantizar a los trabajadores el cumplimiento de sus derechos económicos y sociales, en tanto determinantes que promueven su bienestar, progreso y desarrollo personal y el de sus familias.

En el tema de salud y seguridad ocupacional, las medidas y normas internacionales vinculantes a los Estados y sus territorios, marcan de alguna manera un antes y un después en materia de protección

15 Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2019). Carta de las Naciones Unidas, Capítulo IX. Consulta sitio web.

16 Naciones Unidas. La Declaración Universal de Derechos Humanos. Preámbulo. Consulta sitio web.

17 Declaración Universal de los Derechos Humanos, Consulta sitio web.

para los trabajadores. Pueden considerarse garantías mínimas de protección, si se toma en cuenta la rápida innovación tecnológica y transformación de los procesos productivos a lo largo de los años, que a su vez, ha aumentado también de manera importante, “la exposición a peligros en el lugar de trabajo, considerándose la causa de la epidemia mundial silenciosa de enfermedades profesionales y ocupacionales”<sup>18</sup> que afecta a los trabajadores en la época actual.

### **III. CONCEPTOS, PRINCIPIOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA SALUD Y SEGURIDAD OCUPACIONAL**

#### **3.1 Conceptos, definiciones y principios**

##### **3.1.1 Salud**

El término de salud enfocado en el lugar de trabajo, es una acepción que va más allá de ser medida a través de la carencia de alguna afección o enfermedad. Es un concepto de carácter multidimensional, y de acuerdo con el Convenio 155 de la OIT, su relación involucra “elementos físicos y mentales que afectan a la salud y están directamente relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo”.<sup>19</sup>

##### **3.1.2 Salud y Seguridad Ocupacional**

Hablar de salud y seguridad ocupacional encierra una serie de conceptos y definiciones de acuerdo con el enfoque que se aborde. Para la OIT, la salud y bienestar de los trabajadores es una cuestión de justicia social. En sus enunciados se aborda de manera integral la razón de la problemática y las posibles soluciones. Se señalan fundamentos de naturaleza social, técnico y lo más importante, de naturaleza política, en función de la voluntad que se tenga para hacer o dejar de hacer algo al respecto donde es prioritario.

<sup>18</sup> Organización Panamericana de la Salud (OPS)/ Organización Mundial de la Salud (OMS). Salud y seguridad de los trabajadores: pilar del desarrollo sostenible. Consulta sitio web.

<sup>19</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). Artículo 3, C155 – Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).

Desde su Constitución la OIT promueve principios relacionados con la protección de la vida y la salud de los trabajadores, sin hacer distinción del tipo de trabajo u ocupaciones que se realicen. En el marco del trabajo decente que promueve dicho Organismo, el acceso a la salud y seguridad en el trabajo se resalta como un principio generador de protección social y de respeto a los derechos laborales fundamentales, es decir, articula lo que debería de ser en la práctica un trabajo pleno y digno para todos los trabajadores sin importar el sexo, raza o el país de que se trate.

Por otra parte, el enfoque de salud y seguridad ocupacional que maneja la Organización Mundial de la Salud (OMS), se enmarca en el derecho humano que tienen todos los individuos para gozar del grado

máximo de salud sin distinción alguna, el cual incluye un acceso oportuno a la salud, aceptable, asequible y de calidad. Asimismo, abarca libertades y derechos para que las personas por sí mismas puedan controlar su salud y su cuerpo, y al mismo tiempo, puedan disponer de un sistema de protección de salud que ofrezca las mismas oportunidades para todos.

La Organización Mundial de la Salud, es una Institución aliada de la OIT en cuanto a cumplir con los objetivos de mejorar la protección social de los trabajadores. Su visión integradora de la salud, hace resaltar una relación intrínseca del derecho humano a la salud y el derecho de los trabajadores a disponer de condiciones de trabajo seguras, en tanto derechos humanos que se complementan mutuamente. Se hace especial énfasis en “grupos vulnerables que pueden ser víctimas de leyes y políticas que agravan la marginación y dificultan aún más el acceso a servicios de prevención y atención”.<sup>20</sup> En ese sentido, la adopción de medidas de protección para los trabajadores, enfocadas a prevenir lesiones, accidentes y enfermedades derivadas del trabajo, se considera una acción prioritaria.

Retomando los enunciados anteriores, puede señalarse que, para la OIT y la OMS, el concepto de salud en el trabajo o salud

<sup>20</sup> Organización Mundial de la Salud. Salud y derechos humanos. Consulta sitio web.

ocupacional, llamados indistintamente, implica, entre otros aspectos:

“... la promoción y mantenimiento del mayor grado de bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las ocupaciones mediante la prevención de las desviaciones de la salud, control de riesgos y la adaptación del trabajo a la gente, y la gente a sus puestos de trabajo”. (Organización Mundial de la Salud (OMS), Salud y derechos humanos. Recuperado de: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/human-rights-and-health>)

Por otra parte, en el marco de la salud y seguridad en el trabajo existen conceptos y definiciones vinculantes que facilitan la comprensión sobre las consecuencias que derivan para los trabajadores disponer o no de un ambiente sano y seguro en su lugar de trabajo. Entre estos conceptos pueden señalarse: lugar de trabajo, ambiente laboral, suceso peligroso, incidente de trabajo, accidente de trabajo, y enfermedad profesional, los cuales se describen a continuación.

### 3.1.3 Lugar de Trabajo

Hace referencia a “todos los sitios donde los trabajadores deben permanecer o a donde tienen que acudir por razón de su trabajo, y que se hallan bajo el control directo o indirecto del empleador”.<sup>21</sup>

### 3.1.4 Ambiente Laboral

El vínculo entre ambiente laboral y salud y seguridad ocupacional, involucra una serie de situaciones y premisas que están relacionadas con las condiciones de trabajo en las que el trabajador desarrolla sus actividades laborales y su relación con el entorno. Entre otros aspectos pueden señalarse:

- Condiciones físicas en el lugar de trabajo que incluyen espacios adecuados, de fácil acceso, seguros y evitando el hacinamiento

<sup>21</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). Artículo 3, C155 - Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores. Ídem.

y los riesgos de accidentes laborales, iluminados, libres de contaminación ambiental y auditiva, con una adecuada ventilación, con acceso a servicios sanitarios diferenciados entre hombres y mujeres, con disponibilidad suficiente de agua potable, equipo especializado de protección y vestidores para hombres y mujeres en actividades que lo demanden, etc.

- Totalidad de horas de trabajo y el equilibrio de descanso y recuperación del trabajador entre una jornada y otra.
- La seguridad jurídica del contrato y de la relación laboral.
- La organización del trabajo y las funciones que realiza el trabajador en el puesto de trabajo en base a las condiciones establecidas en el contrato.
- El monto de los salarios establecidos y su relación con los mínimos establecidos en ley.
- El equilibrio de las relaciones interpersonales entre el personal a lo interno, colaboradores externos, proveedores y clientes de la empresa.
- Acceso a negociación colectiva, prestaciones sociales y políticas de prevención en materia de salud y seguridad ocupacional.

### 3.1.5 Suceso Peligroso

En el campo del trabajo un suceso peligroso es “toda contingencia fácilmente reconocible, según las definiciones de la legislación nacional, que puede causar lesiones o enfermedades a las personas en su trabajo, o a la población”.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Organización Internacional del Trabajo. Registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1996. Pág. 4.

### 3.1.6 Incidente de Trabajo

Un incidente de trabajo es sinónimo de accidente, suceso o acontecimiento “acaecido en el curso del trabajo o en relación con el trabajo, en el que la persona afectada no sufre lesiones corporales, o en el que éstas sólo requieren cuidados de primeros auxilios”.<sup>23</sup>

### 3.1.7 Accidente de Trabajo

De acuerdo con el repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT, el concepto de accidente de trabajo está enfocado en el “suceso ocurrido en el curso del trabajo o en relación con el trabajo, el cual causa lesiones profesionales mortales y no mortales”.<sup>24</sup> De acuerdo con su naturaleza, están agrupados según la lesión, por la ubicación de la lesión, según la forma del accidente y según el agente material. Por otra parte, un accidente de trayecto es considerado como:

“... aquel que ocurre en el camino que debe recorrer el trabajador entre el lugar de trabajo y;

- a) su residencia principal o secundaria;
- b) el lugar en el que suele tomar sus comidas; o
- c) el lugar en el que suele cobrar su remuneración.

y es causa de defunción o de lesiones corporales que conlleven pérdida de tiempo de trabajo. Los accidentes que tengan los trabajadores en tránsito por las vías públicas durante las horas de trabajo y en cumplimiento de un trabajo remunerado se consideran como accidentes de trabajo”. (Organización Internacional del Trabajo. Registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1996. Pág. 2).

### 3.1.8 Enfermedad Profesional

De acuerdo con la lista de enfermedades profesionales elaboradas por la OIT, el concepto de enfermedad profesional involucra a

<sup>23</sup> Ídem. Pág. 3.

<sup>24</sup> Ídem. Pág. 2.

todas las enfermedades profesionales causadas por la exposición a sustancias o agentes peligrosos que resulte de las actividades laborales. Por ejemplo, enfermedades causadas por agentes químicos, por agentes físicos, agentes biológicos, enfermedades profesionales según el órgano o sistema afectado, cáncer profesional y otras enfermedades causadas por ocupaciones o procesos laborales específicos. Por otra parte, se estima que una enfermedad profesional es inherente a dos elementos importantes, siendo estos:

“...la relación causal entre la exposición en un entorno de trabajo o actividad laboral específicos, y una enfermedad específica, y el hecho de que, dentro de un grupo de personas expuestas, la enfermedad se produce con una frecuencia superior a la tasa media de morbilidad del resto de la población”. (Organización Internacional del Trabajo (OIT), Lista de enfermedades profesionales (revisada en 2010). Identificación y reconocimiento de las enfermedades profesionales: Criterios para incluir enfermedades en la lista de enfermedades profesionales de la OIT, Ginebra, 2010 (Serie Seguridad y Salud en el Trabajo, núm. 74. Pág. 7).

En ese sentido y retomando los conceptos anteriores, puede señalarse que un trabajo que dignifica y promueve el bienestar y desarrollo de los trabajadores, es un trabajo donde se garantiza la protección social y se promueven medidas preventivas de salud y seguridad ocupacional, que desarrolla a su vez, una cultura de información y divulgación de posibles riesgos y alcances en materia de accidentes y enfermedades derivadas del trabajo.

### 3.2 Características

Las enfermedades y lesiones ocupacionales siguen constituyendo un alto coste para la vida humana, y una carga económica para los trabajadores, sus familias y las empresas, resultado de malas prácticas de prevención en salud y seguridad ocupacional. Decenas de millones de personas en sus lugares de trabajo, están expuestas a riesgos mecánicos, químicos, físicos y sociales que agotan su salud y las expone a problemas de lesiones y enfermedades ocupacionales.

Estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), refieren que anualmente ocurren 374 millones de lesiones relacionadas con el trabajo, las cuales resultan en cuatro días de absentismo laboral<sup>25</sup>, y en casos extremos, expone a los trabajadores a discapacidad temporal o permanente y/o incluso a la muerte. Se estima además, que la tasa de accidentes laborales mortales en América Latina y el Caribe, superan cuatro veces<sup>26</sup> en número a los que se reportan en los países industrializados.

El sector económico, la profesión y las condiciones en las que se desarrollan las tareas laborales, constituyen factores importantes a tomar en cuenta al momento de resaltar los factores de riesgo latente de salud al que están expuestos diariamente los trabajadores. En el ramo de la construcción por ejemplo, se considera que aumentan 10 veces los riesgos<sup>27</sup> para los trabajadores de países en desarrollo en comparación con los de países industrializados.

La salud y seguridad ocupacional se retoma en el marco de la regulación de las normas laborales y derechos de los trabajadores como un objetivo de justicia social<sup>28</sup>, en tanto que involucra la salud y bienestar de los trabajadores desde un enfoque multidisciplinario. Se estima que, no es simplemente la falta de conocimiento lo que perpetúa el coste de la muerte, discapacidad y enfermedad en la población trabajadora, más bien, es la falta de medios sociales y de voluntad política de los tomadores de decisiones para hacer algo al respecto.

#### **IV. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL EN MATERIA DE SALUD Y SEGURIDAD OCUPACIONAL**

Garantizar la salud y seguridad ocupacional de los trabajadores, es enfocarse en el marco legal que regula las disposiciones en materia de protección social de los trabajadores. A nivel internacional las

<sup>25</sup> Ídem.

<sup>26</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). La OIT estima que se produce más de un millón de muertos en el trabajo cada año. Consulta sitio web.

<sup>27</sup> Ídem.

<sup>28</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo. Presentación de la Cuarta Edición en inglés. Ginebra 1998. Pág. 7.

normas, convenios y repertorios de recomendaciones prácticas de la OIT, constituyen una guía que permite a los gobiernos, empleadores y trabajadores, trabajar de forma tripartita en la implementación de acciones y estrategias enfocadas en la protección de los derechos laborales y en la prevención de lesiones, accidentes y enfermedades profesionales.

Las normas internacionales del trabajo de la OIT son reconocidas como instrumentos de aplicación universal. En el marco de su aprobación, ratificación y cumplimiento obligatorio por parte de los Estados Miembros, se efectúan mecanismos de control, vigilancia y evaluación periódicos y de procedimientos especiales, que permiten verificar el grado de implementación y de avance de los principios y recomendaciones que revisten en dichas normas. Es decir, las normas internacionales, tienen como objetivo ayudar a los países a abordar la problemática laboral interna, poniendo en práctica las directrices emanadas de los diferentes convenios aprobados.

En ese sentido cada Estado que ratifica un convenio internacional de la OIT, está obligado a presentar de forma anual, una memoria de las medidas adoptadas para poner en práctica los convenios ratificados, así como de señalar las dificultades y obstáculos que han enfrentado para su aplicación. No obstante, aunque un Estado no haya ratificado un convenio en particular, está obligado a informar de forma regular, sobre las acciones implementadas en correspondencia de algunos convenios y de las dificultades que le impiden su ratificación.

Es de señalar que, en el caso de los repertorios de recomendaciones prácticas sobre salud y seguridad en el trabajo elaborados por la OIT, aunque no son instrumentos legalmente vinculantes con los Estados Miembros, se consideran herramientas valiosas en cuanto a que aportan lineamientos de seguridad y salud laboral en áreas productivas específicas. A continuación, se describen características de algunos de los convenios internacionales vinculados en materia de derechos laborales y de salud y seguridad en el trabajo.

#### **4.1 Convenios Internacionales OIT y su relación con salud y seguridad en el trabajo**

*C081 – Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (núm. 81).*

Fue adoptado en la 30ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, en Ginebra el 11 de julio de 1947, y puesto en vigencia el 7 de abril de 1950, actualizado a través de Convenios de Gobernanza prioritarios. El Convenio 081 contiene proposiciones en materia de Inspección del Trabajo en la Industria y en el Comercio. En sus Artículos número 2, 3 y 23, se hace referencia a que todo Estado Miembro donde entre en vigor el Convenio, deberá mantener un sistema de inspección del trabajo, a través del cual se vele por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene, y bienestar y protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión.

*C129 – Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm.129).*

Este Convenio fue adoptado en la 53ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, en Ginebra el 25 de junio de 1969, y puesto en vigor el 19 de enero de 1972, con un estatus en la actualidad de Convenio de Gobernanza prioritario. En concordancia con las disposiciones del Convenio sobre Inspección del Trabajo, el de aplicación a personas que trabajan en empresas agrícolas, estipula también el velar por el cumplimiento de las condiciones legales relacionadas con las condiciones de trabajo y protección de los trabajadores en lo concerniente a horas de trabajo, salarios, descanso semanal y vacaciones, seguridad, higiene y bienestar, empleo de mujeres y menores, entre otros.

Asimismo, se estipula que todo Estado Miembro donde cobre vigencia el Convenio, está encargado de proporcionar a los trabajadores en la rama de la agricultura, la información técnica y asesoramiento necesario con relación al cumplimiento de las disposiciones legales sobre condiciones de vida de los trabajadores y sus familias, medida que podrá encomendar a los inspectores de trabajo en la agricultura.

*C149 – Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 149).*

La adopción del Convenio se hizo efectiva en la 63ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, en Ginebra el veintiuno de junio de 1977, y puesto en vigencia dos años más tarde, el 11 de julio de 1979, actualmente es un Instrumento actualizado a través de Convenios Técnicos. En el marco de sus disposiciones legales, se define como personal de enfermería, a todas las categorías de personal que prestan asistencia y servicios en esta área del sector de la medicina.

En la parte del Preámbulo y Artículo 7 del presente Convenio, se remarcan las disposiciones y recomendaciones internacionales que protegen las condiciones de trabajo del personal de enfermería, señalando además que los Estados Miembros que ratifiquen el mismo, deben de esforzarse paraproteger la salud, higiene y seguridad de los trabajadores en esta categoría, adaptándolas a las características propias del trabajo y al medio en el que éste se realiza.

*C152 – Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 152).*

Adoptado en la 65ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, el día veinticinco de junio de 1979 y con vigencia el 5 de diciembre de 1981, actualizado a través de Convenios Técnicos. Su campo de aplicación está enfocado a los trabajadores que se dediquen a realizar actividades relacionadas a la totalidad o cada una de las partes de los trabajos de carga y descarga de buques u operaciones relacionadas. Se resalta que los gobiernos deberán de tomar las medidas adecuadas de protección para garantizar que todos los trabajos se realicen en condiciones de seguridad para los trabajadores.

En las Disposiciones Generales del Convenio, se especifica que dentro de la legislación de cada país se disponga de las medidas adecuadas para asegurar que se proporcionen a los trabajadores, lugares y equipos seguros y que no impliquen riesgos a su salud. Asimismo, que se disponga entre otros aspectos de equipo y

prendas de protección personal contra riesgos de accidente o daño para la salud, servicios de salvamento y primeros auxilios, equipos para la prevención y protección contra el fuego y explosiones, instalaciones sanitarias y lavados, instalaciones de descanso y bienestar, organización de la seguridad e higiene a través de procedimientos adecuados, así como disponer de información e investigación de accidentes y enfermedades profesionales derivadas del trabajo, entre otros.

*C169 – Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).*

El Convenio 169 fue adoptado en la 76ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, el veintisiete de junio de 1985 con vigencia a partir del 5 de septiembre de 1991, actualizado a través de Convenios Técnicos. Tiene como precedente la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos internacionales sobre prevención de la discriminación y la Recomendación sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957.

El Convenio 169 en el tema propiamente de empleo, establece que, de acuerdo con la naturaleza y condiciones propias de cada país, los gobiernos en cooperación con los pueblos interesados, deberán adoptar las medidas necesarias que garanticen a los trabajadores pertenecientes de dichos pueblos, los servicios de salud, seguridad e higiene adecuados, prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo.

Por otra parte, las disposiciones del Convenio refieren también que los gobiernos deberán adoptar las medidas pertinentes para garantizar que los trabajadores de las poblaciones indígenas y tribales, estén protegidos de contrataciones laborales coercitivas, así como de condiciones de trabajo peligrosas para su salud, resultado de su exposición a plaguicidas y sustancias tóxicas.

*C171 – Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm.171).*

Fue adoptado con carácter de convenio internacional, en la 77ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT el 26 de junio de 1990, entrando en vigencia el 4 de enero de 1995, actualizado por Convenios Técnicos. Tiene como antecesores los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo sobre el trabajo nocturno de menores. En el Convenio se hace referencia a la descripción del concepto de trabajo nocturno, el cual se define a partir del trabajo realizado en una franja de horario que comprenda un período de por lo menos siete horas consecutivas y que involucre un intervalo entre la medianoche y las cinco de la mañana.

En el Articulado del Convenio se especifica que todo Estado Miembro que ratifique el mismo, deberá adoptar las medidas adecuadas en beneficio de los trabajadores que realicen actividades laborales en horario nocturno. Las medidas deberán enfocarse en proteger la salud y seguridad en el lugar de trabajo, protección de la maternidad, así como brindarles las facilidades a los trabajadores para cumplir con sus responsabilidades familiares y sociales. Se deberá estipular también el derecho para que los trabajadores en esta franja de horario, reciban una evaluación de su salud de forma gratuita, se les asesore para evitar problemas de salud relacionados con su trabajo nocturno, además de la obligatoriedad de los empleadores para disponer de servicios adecuados de primeros auxilios a los trabajadores, entre otros.

#### **4.2 Convenios sobre Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo**

*C019 – Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes de trabajo), 1925 (núm. 19).*

El Convenio aborda la igualdad de trato entre trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes de trabajo. Fue adoptado en la 7ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, el 5 de junio de 1925 y con vigencia a partir del 8 de septiembre de 1926, en la

actualidad es un instrumento en situación provisoria. Entre sus disposiciones y articulado, se resalta conceder a trabajadores nacionales y extranjeros sin ninguna condición de residencia, y que hayan sido víctimas de accidentes derivados del trabajo, una indemnización económica o seguro por motivo de accidentes de trabajo.

*C102 – Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).*

La adopción del Convenio se hizo efectiva en la 35ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, celebrada el 28 de junio de 1952 y en vigencia a partir del 27 de abril de 1955, actualizado a través de Convenios Técnicos. El espíritu de aplicación del Convenio refiere la adopción de una norma mínima de seguridad social que todos los Estados Miembros que ratifiquen el mismo deberán de aplicar principalmente en la categoría prescrita de trabajadores asalariados y sus familias.

El Convenio incluye nueve apartados vinculados directamente con diferentes contingencias sociales, a través de las cuales se establecen prestaciones en forma de asistencia directa o prestaciones indirectas consistentes en un reembolso de los gastos realizados por la persona de interés. En ese sentido, las partes abordadas en el Convenio están relacionadas con: Parte II. Asistencia Médica, garantizando a las personas protegidas asistencia médica de carácter preventivo y curativo; Parte III. Prestaciones Monetarias de Enfermedad, que cubran la incapacidad para trabajar como resultado de un estado mórbido; IV. Prestaciones de desempleo; V. Prestaciones de Vejez; VI. Prestaciones en Caso de Accidente del Trabajo y de Enfermedad profesional; VII. Prestaciones Familiares; VIII. Prestaciones de Maternidad; IX. Prestaciones de Invalidez; y Parte X. Prestaciones de Sobrevivientes.

Se establece también que todos los Estados Miembros en donde entre en vigencia el Convenio, deberán aplicar como mínimo, la parte número uno del mismo, concerniente a las disposiciones generales, y tres de las partes que estén comprendidas entre la

parte II a la parte X del Convenio, especificando cuáles de las partes se aceptan en el marco de las obligaciones a cumplir, y que dentro de éstas se incluyan por lo menos una de las partes relativas a: IV. Prestaciones de desempleo, V. Prestaciones de Vejez, VI. Prestaciones en Caso de Accidente de Trabajo y de Enfermedad Profesional, IX. Prestaciones de Invalidez, y X. Prestaciones de Sobrevivientes.

*C120 – Convenio sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964 (núm. 120).*

Es un Convenio de aplicación a todos los establecimientos con actividades de comercio e instituciones u oficinas donde el personal realice actividades administrativas o trabajos propiamente de oficina. Fue adoptado en la 48ª Conferencia Internacional del Trabajo realizada en Ginebra el 8 de julio de 1964, no obstante, entró en vigor el 29 de marzo de 1969 y actualmente está actualizado por Convenios Técnicos. Entre las disposiciones del Convenio se busca asegurar a través de las legislaciones nacionales, condiciones de higiene en establecimientos de comercio y oficinas.

Los principios generales del Convenio estipulan la observancia para asegurar que los espacios y equipos utilizados por los trabajadores, se mantengan en buen estado, con una adecuada ventilación natural o artificial, con una temperatura adecuada, con acceso y suficiente agua potable, instalaciones sanitarias suficientes y en buenas condiciones, así como medidas apropiadas para reducir el ruido y vibraciones que puedan provocar efectos negativos para la salud, además de un botiquín o un puesto de primeros auxilios. El objetivo principal es proteger a los trabajadores de los espacios insalubres, tóxicos o dañinos para su salud.

*C121 – Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121).*

Su adopción refiere la 48ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en Ginebra el 08 de julio de 1964, y actualizado mediante Convenios Técnicos. En las disposiciones

del Convenio se resalta que las legislaciones nacionales deben de proteger con prestaciones monetarias a todos los trabajadores asalariados sin excepción de los aprendices y del sector productivo al que pertenezcan, en el caso de sufrir un accidente de trabajo o enfermedad profesional.

Se estipula también para los Estados Miembros que ratifiquen el presente Convenio y sus modificaciones, elaborar una definición sobre lo que a nivel nacional se considera un accidente de trabajo, y los lineamientos que permitan claridad sobre las condiciones en que un accidente acontecido en el trayecto al trabajo o del trabajo es considerado como un accidente laboral. De igual forma, se señala que en la legislación nacional se debe de definir el concepto de enfermedad profesional de forma amplia, y describir una lista de enfermedades que como mínimo incluya la descripción de las treinta enfermedades que se enumeran en el Artículo 39 del presente Convenio, sin que se considere dicho listado una limitante al momento de describir el origen de una enfermedad profesional.

*C148 – Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148).*

Es un Convenio de aplicación a todas las áreas de la actividad económica, fue adoptado en Ginebra en la 63ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el veinte de junio de 1977, el cual ha sido actualizado a través de Convenios Técnicos. En las disposiciones del Convenio, se describen las definiciones de contaminación de aire, ruido y vibraciones, y sus características para que sus efectos sean nocivos o dañinos para la salud del trabajador.

En las disposiciones generales y Articulado del presente Convenio, se establece a los Estados Miembros que ratifiquen el mismo, disponer a través de la legislación nacional, de medidas adecuadas para proteger y prevenir a los trabajadores de riesgos profesionales derivados del aire, ruido y vibraciones en el lugar de trabajo. Los empleadores son responsables de la implementación y aplicación de tales medidas, y los trabajadores están obligados

a su observancia, en tanto prevenir y reducir dichos riesgos profesionales y asegurar su protección.

*C155 – Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).*

La adopción del Convenio se hizo efectiva en la 67ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, en Ginebra el 22 de junio de 1981. Su puesta en vigencia refiere el 11 de agosto de 1983. Tiene como antecedentes las diferentes disposiciones emitidas por la OIT relativas a adoptar en todas las ramas de la actividad económica, medidas que promuevan y aseguren la seguridad, higiene y un medio ambiente de trabajo sano y seguro para todos los trabajadores.

Se estipula que cada Estado Miembro que ratifique el Convenio, en consulta con organizaciones representativas de empleadores y trabajadores, formulen e implementen una política nacional que guarde relación en materia de seguridad y salud de los trabajadores y un medio ambiente de trabajo sano y seguro. Entre los objetivos a lograr a través de la política se resalta considerar la prevención de accidentes y daños a la salud de los trabajadores, minimizando todo tipo de causas posibles que impliquen riesgos de afecciones y accidentes en el ambiente de trabajo. Se hace énfasis en áreas de atención relacionados con los componentes de materiales de trabajo, maquinaria y equipo, herramientas, sustancias y agentes químicos, biológicos y físicos, operaciones y procesos, entre otros.

Asimismo, se destaca el nivel de implicaciones y responsabilidades legales que deberían de contener los diferentes instrumentos nacionales para las partes involucradas en el cumplimiento del Convenio y en la aplicación de la política. Lo anterior con el fin de que se cumpla con la seguridad, higiene y un medio ambiente de trabajo seguro para los trabajadores, los cuales deberán de incluir sistemas de control, evaluación y sanción.

*C161 – Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161).*

El Convenio fue adoptado en la 71ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, en Ginebra el 25 de junio de 1985, no obstante, fueron tres años más tarde, el 17 de febrero de 1988 cuando entró en vigor. En las disposiciones generales y Articulado del Convenio se retoma la importancia que deriva la protección contra los accidentes de trabajo y contra las enfermedades, sean éstas profesionales o no, para lograr un medio ambiente seguro y sano, y promover la salud física, mental y bienestar de los trabajadores.

Entre las disposiciones asignadas para los Estados Miembros que ratifiquen el presente Convenio, se estipula el establecimiento progresivo de servicios de salud y seguridad en el lugar de trabajo. Estos servicios deben de involucrar funciones preventivas y de asesoramiento y participación para la parte empleadora y trabajadora, en materia de identificación y evaluación de riesgos laborales, vigilancia de los factores de riesgo derivado de las prácticas laborales, implementación de programas de mejoramiento de prácticas de trabajo, así como la organización de primeros auxilios y asesoramiento en el tema de salud, seguridad e higiene del trabajo, entre otros.

*C167 – Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167).*

La adopción del Convenio sobre seguridad y salud en la construcción se efectuó en la 75ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en Ginebra el 20 de junio de 1988, no obstante, su vigencia data a partir del 11 de enero de 1991. Su campo de aplicación está destinado a todas las actividades de construcción a cargo de empleadores o trabajadores por cuenta propia, que incluyan entre otros aspectos: demolición, excavación, edificación, transformaciones estructurales, renovación, reparación, mantenimiento, montaje y desmontaje de edificios y estructuras a base de elementos prefabricados, transporte, y todo lo que involucre un proyecto de construcción desde su preparación hasta su finalización.

Los principios del presente Convenio, están enfocados en lograr que los Estados Miembros que ratifiquen el mismo, en conjunto con empleadores y trabajadores, se comprometan a través de la legislación nacional y la adopción de normas técnicas o repertorios de recomendaciones en el campo de la normalización, a implementar y cumplir las normas de prevención y protección en materia de salud y seguridad en el trabajo, promoviendo lugares de trabajo seguros y reduciendo al mínimo las situaciones de riesgo para la salud de los trabajadores, facilitando las medidas necesarias y adecuadas para el ingreso, permanencia y salida de los lugares de trabajo.

En las disposiciones del Convenio, se detallan como medidas de observancia general para las partes involucradas, tomar las precauciones contra incendios, garantizar la protección contra riesgos de accidentes y daños a la salud de los trabajadores, a través de ropas y equipos de protección personal, facilitar información a los trabajadores sobre los riesgos en el lugar de trabajo, disponer de suministro suficiente de agua potable e instalaciones sanitarias y de aseo personal separadas para hombres y mujeres, proveer a los trabajadores instalaciones adecuadas para comer y protegerse en las horas de descanso, así como la responsabilidad del empleador o trabajador por cuenta propia de informar sobre los accidentes o enfermedades profesionales ocurridos en el lugar de trabajo.

*C176 – Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176).*

Fue adoptado en la 82ª reunión de la Conferencia General de la OIT, el 22 de junio de 1995, y su puesta en vigencia refiere tres años más tarde, el 5 de junio de 1998. El objetivo del Convenio se centra en hacer efectivo el derecho que tienen los trabajadores a recibir información y a estar informados, así como a ser consultados y a participar en la elaboración e implementación de medidas que protejan su seguridad y salud en el lugar de trabajo de la industria minera.

Se estipula que los Estados Miembros que ratifiquen el Convenio, previa consulta con organizaciones que representen a empleadores y trabajadores de dicho sector productivo, formulen e implementen una política nacional enfocada a promover y garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en las minas, complementada al mismo tiempo, con normas técnicas, repertorios de recomendaciones prácticas u otros instrumentos de aplicación nacional, en el sentido que se cuente con los medios de vigilancia, control y evaluación en materia de protección.

En el marco del Convenio, las responsabilidades estipuladas para los empleadores comprenden entre otros aspectos, eliminar o reducir los riesgos al mínimo posible a través de la implementación de medidas que incluyan métodos de trabajo seguros, incluir la utilización de equipos de protección personal en cuanto persista una situación de riesgo, asegurar la vigilancia, evaluación e inspección periódica del ambiente de trabajo, identificando, controlando y eliminando los posibles riesgos físicos, químicos, biológicos y otros, que pongan en peligro la seguridad y la salud de los trabajadores.

En el caso de los trabajadores, se establecen derechos y obligaciones en cuanto a conocer los riesgos existentes en el lugar de trabajo y los efectos en su seguridad y salud personal. Asimismo la obligación denotificar los accidentes, incidentes peligrosos y los riesgos al empleador, pedir y obtener inspecciones e investigaciones en materia de seguridad y salud en los casos que exista un motivo de preocupación, acatar las medidas de seguridad y salud en el lugar de trabajo, velar por su propia seguridad y la de las personas que pueden verse afectadas por su actividad laboral, y cooperar con el empleador para el cumplimiento de las tareas y deberes en materia de salud y seguridad ocupacional.

*C184 – Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184).*

Es un Convenio de aplicación a todas las actividades de explotación y producción agrícolas y trabajos forestales. Se incluye también, la cría de animales, de insectos, transformación primaria de

productos agrícolas y animales, utilización y mantenimiento de maquinaria y equipo, herramientas e instalaciones agrícolas y cualquier proceso relacionado con la producción agrícola. Fue adoptado en la 89ª reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 21 de junio de 2001 y puesto en vigencia dos años más tarde, el 20 de septiembre de 2003.

El objetivo del Convenio se enmarca en que los Estados Miembros que ratifiquen el mismo, se comprometan previamente en consulta con organizaciones que representen a empleadores y trabajadores, a formular e implementar una política nacional en materia de seguridad y salud en la agricultura. Esta política debe estar enfocada a prevenir accidentes y daños a la salud de los trabajadores resultado de la actividad laboral, tomando en cuenta la adopción de las medidas necesarias para reducir y eliminar al máximo posible los riesgos inherentes al medio ambiente del trabajo en la agricultura.

Asimismo, se señala que se deberá de disponer de un sistema de vigilancia y control nacional para el monitoreo y evaluación del cumplimiento de las medidas de prevención y protección que se adopten, en el sentido de garantizar la salud y seguridad de los trabajadores en el lugar de trabajo.

*C187 – Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).*

No obstante, de que el Convenio fue adoptado en la 95ª reunión de la conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, en Ginebra el 15 de junio de 2006, su vigencia se hizo efectiva el 20 de febrero de 2009, y ha sido actualizado a la fecha a través de Convenios Técnicos. Tiene como base fundamental, el reconocimiento del impacto negativo que provoca en la vida y la salud de los trabajadores, de todas las ocupaciones, las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo. Se retoman, además, los principios que promueve la seguridad y la salud en el trabajo del Programa de Trabajo Decente para Todos a cargo de la OIT.

Entre las disposiciones legales para los Estados Miembros que ratifiquen el Convenio, se establece entre otros aspectos: desarrollar en consulta con los representantes de empleadores y trabajadores, una política nacional, un sistema y un programa nacional de seguridad y salud en el trabajo, en el sentido de promover una mejora continua y fomentar una cultura de prevención, reduciendo al mínimo posibles situaciones que deriven en lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo.

## **V. TENDENCIAS EN MATERIA DE SALUD Y SEGURIDAD OCUPACIONAL**

La búsqueda constante en materia de protección de los derechos laborales y de promover a nivel global una cultura preventiva que asegure ambientes de trabajo sanos y seguros, libres de accidentes, lesiones y enfermedades profesionales para los trabajadores, es una labor que no se detiene, tanto a nivel internacional como a nivel de los países. La adopción de convenios, recomendaciones y otros instrumentos de alcance internacional a lo largo del último siglo es una muestra de ello.

No obstante, la transformación e innovación de los procesos productivos y las nuevas formas de organización del trabajo, dan cuenta que los retos y desafíos en materia de salud y seguridad de los trabajadores en su lugar de trabajo, cada vez son mayores y toman formas diversas de abordar la problemática. En ese sentido, la elaboración e implementación de instrumentos internacionales, en apoyo a identificar los nuevos peligros y riesgos a los que están expuestos los trabajadores y la población en general, constituyen parte de las tendencias en materia de salud y seguridad ocupacional, y un mecanismo de formación continua, aprendizaje y sensibilización en dicha materia.

### *Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo de la OIT*

Es considerado el instrumento informativo y divulgativo por excelencia en materia de salud y seguridad en el trabajo a nivel global. A lo largo de sus ediciones, ha sido dirigida por investigadores y expertos de primera línea, y ha mantenido un

enfoque multidisciplinar en cuanto a temas actualizados en materia de salud y seguridad en el trabajo. Su contenido está dividido en ámbitos de especialización en áreas de la medicina, física, química, ingeniería, psicología, derecho, gestión, comunicación, entre otros.

En la estructura general de la Enciclopedia, se abordan diferentes capítulos con temáticas específicas de salud y seguridad en el trabajo, vinculadas con el cuerpo humano, asistencia sanitaria, gestión y política, herramientas y enfoques, factores psicosociales y de organización, riesgos generales, medio ambiente, accidentes y gestión de la seguridad y productos químicos. Asimismo, se incluye un apartado con la descripción de los diferentes riesgos químicos, físicos y sociales, y los métodos de gestión de la seguridad. Además, se abordan diversos sectores de la industria y los riesgos asociados a determinadas profesiones que se ejercen en dichas industrias.

### *Repertorios de recomendaciones prácticas*

Constituyen normas técnicas orientadoras de la OIT sobre salud y seguridad en el trabajo para sectores de gobierno, empleadores, trabajadores y otras organizaciones de interés. Los repertorios incluyen recomendaciones prácticas en áreas específicas, por ejemplo, en el campo de la construcción, agricultura, minas a cielo abierto, minas de carbón, industrias de hierro y acero, industrias de metales no ferrosos, industria forestal, entre otros. No se consideran instrumentos legalmente vinculantes, pero sí complementarios.

### *Programa de Acción Global para la Prevención en el Ámbito de seguridad y salud en el Trabajo*

Es un Programa implementado en el año 2016 por la OIT, tiene como objetivo constituirse en una herramienta que permita crear y desarrollar capacidades a nivel de gobiernos, empleadores y trabajadores, en el sentido que les permita implementar acciones de mejora continua en materia de salud y seguridad ocupacional. Su ámbito de actuación está dirigido a pequeñas y medianas empresas, así como a empresas formales e informales. Su enfoque está dirigido también a programas específicos en sectores de la construcción y la agricultura, por ser considerados de mayor

vulnerabilidad a riesgos de accidentes y enfermedades de los trabajadores.

Se estima que las acciones del programa de Acción Global, contribuyen a reforzar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente en lo que refiere el Objetivo número 8 sobre Trabajo Decente y Crecimiento Económico, así como del Objetivo número 3 relativo a Salud y Bienestar.

#### *Lista de Enfermedades Profesionales (revisada en 2010)*

Es una publicación a cargo de la OIT que incluye una lista de enfermedades profesionales actualizada y reconocida a nivel internacional. Tiene como objetivo ser un instrumento orientador para los países en materia de reconocimiento, identificación y prevención de enfermedades causadas o derivadas por el trabajo. Por una parte, se incluye una lista de enfermedades causadas por agentes químicos, físicos, biológicos, de origen respiratorio y de la piel, por trastornos del sistema osteomuscular, por cáncer profesional y enfermedades causadas por trastornos mentales y del comportamiento, que fueron incluidas recientemente.

Por otra parte, en la lista de enfermedades profesionales se incluye un apartado denominado puntos abiertos, el cual permite el reconocimiento del origen profesional de enfermedades que no figuran en la lista, toda vez que se determine la relación entre la fuente de exposición, los factores de riesgo y la enfermedad contraída por el trabajador derivado de su lugar de trabajo.<sup>29</sup>

#### *Plan de Acción (2010-2016)*

Constituye un instrumento que tiene como objetivo mejorar la situación actual de la salud y seguridad ocupacional a nivel global, orientando a gobiernos, empleadores y trabajadores, para que de forma conjunta se involucren en la formulación, diseño e implementación de acciones estratégicas sobre salud y seguridad en el trabajo. Fue instituido como un medio que incentive a más

<sup>29</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). Lista de Enfermedades Profesionales (revisada en 2010). Pág. 6.

Estados Miembros a ratificar y dar cumplimiento a lo establecido en materia de seguridad y salud en el trabajo en el marco del Convenio Internacional número 155, Protocolo de 2002 y Convenio número 187 de la OIT.

El Plan de Acción abarca también una serie de medidas orientadas a atender necesidades específicas de los países después de la ratificación de los instrumentos internacionales que se hacen mención. Asimismo, se aborda de manera especial la situación que enfrentan las pequeñas y medianas empresas y la economía informal en materia de salud y seguridad laboral.

#### *Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible o Agenda 2030 como también se le denominan, fueron aprobados en el marco de las Naciones Unidas, como un compromiso a nivel de los Estados Miembros, en materia de reducción de la pobreza y mejores condiciones de vida para todas las personas a nivel global. Se consideran una extensión de los compromisos asumidos por los gobiernos para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y que tuvieron como fecha de vencimiento el año 2015.

La Agenda 2030 incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas, su aplicación es de alcance universal, con fechas de cumplimiento en el año 2030. En el Objetivo número 3 referente a Salud y Bienestar, en la meta 3.9, se establece: para el año 2030, “reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire, el agua y el suelo”<sup>30</sup>. El Objetivo número 8 sobre Trabajo Decente y Crecimiento Económico, meta 8.8, refiere “Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Organización Internacional del Trabajo. Metas de los ODS pertinentes vinculados con seguridad y la salud en el lugar de trabajo. Consulta sitio web.

<sup>31</sup> Ídem.

El Objetivo 16 sobre Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, meta 16.6 indica, “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”.<sup>32</sup> En ese sentido, puede señalarse que el tema de la salud y seguridad en el trabajo, es abordado directa e indirectamente a través de varios Objetivos, promoviendo su atención y mejoramiento en cuanto a la situación que presenta cada país en materia de salud y seguridad ocupacional, con sus propias características, retos y desafíos.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

Asegurar el derecho al trabajo a partir de un ambiente laboral seguro y sin riesgos de lesiones, accidentes y enfermedades profesionales para los trabajadores, es un imperativo que demanda de compromisos y acciones conjuntas a nivel de gobierno, empleadores y trabajadores, tomando en cuenta que a pesar de haber avanzado en el conocimiento y mejores prácticas de gestión en salud y seguridad ocupacional, millones de trabajadores siguen expuestos todos los días a riesgos y peligros laborales que afectan su salud física y mental.

Los Convenios Internacionales y las diferentes disposiciones legales vinculantes para los Estados Miembros de la OIT en materia de salud y seguridad ocupacional, han contribuido a mantener de forma permanente un sistema de vigilancia e inspección en el cumplimiento de las disposiciones legales y de las medidas de prevención que se implementan a nivel de los países.

Los Convenios Internacionales en materia de salud y seguridad en el trabajo, promueven a nivel de gobiernos, empleadores y trabajadores, un mecanismo de formación y difusión de conocimientos en la temática, fomentado la adopción de una cultura preventiva enfocada a reducir al mínimo posible, situaciones de riesgo de lesiones y accidentes laborales y enfermedades profesionales derivadas del lugar de trabajo.

Las nuevas tendencias en la organización del trabajo a partir de la innovación y transformación de procesos productivos, derivan

<sup>32</sup> Idem.

en relaciones de trabajo poco convencionales que dificultan su integración en las evaluaciones de riesgo de los sistemas de salud y seguridad ocupacional. Sin embargo, los retos y desafíos se centran en seguir formulando y replanteando estrategias de gestión y prevención efectivas, en tanto proteger los derechos laborales de los trabajadores en un entorno de trabajo seguro y libre de lesiones, accidentes y enfermedades profesionales.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Código de Hammurabi. Anónimo. Luarna Ediciones. Recuperado de: <http://www.ataun.eus/BIBLIOTECAGRATUITA/C1%C3%A1sicos%20en%20Espa%C3%B1ol/An%C3%B3nimo/C%C3%B3digo%20de%20Hammurabi.pdf>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado de: <https://www.un.org/chinese/center/chbus/events/hurights/spanish.htm>
- Losardo, Binvignat-Gutierrez, Pando Miranda (Dres). Historia de la Medicina. Bernardo Ramazzini: un pionero de la medicina del trabajo. Revista de la Asociación Médica Argentina, vol. 132, Número 4 de 2019. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/337719584\\_Bernardino\\_Ramazzini\\_un\\_pionero\\_de\\_la\\_medicina\\_del\\_trabajo\\_Bernardino\\_Ramazzini\\_a\\_pioneer\\_of\\_work\\_medicine](https://www.researchgate.net/publication/337719584_Bernardino_Ramazzini_un_pionero_de_la_medicina_del_trabajo_Bernardino_Ramazzini_a_pioneer_of_work_medicine)
- Naciones Unidas. Información general. Recuperado de: <https://www.un.org/es/sections/about-un/overview/index.html>
- Naciones Unidas. La Declaración Universal de Derechos Humanos. Preámbulo. Recuperado de: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). Artículo 3, C155 – Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155). Recuperado de: <https://www.ilo.org/dyn/>

normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\_ILO\_CODE:C155

- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2019). Carta de las Naciones Unidas. Preámbulo. Recuperado de: <https://www.un.org/es/sections/un-charter/preamble/index.html>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Carta de las Naciones Unidas, Capítulo I, Artículo 1. Recuperado de: <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2019). Carta de las Naciones Unidas, Capítulo IX. Recuperado de: <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-ix/index.html>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo. Presentación de la Cuarta Edición en Inglés. Ginebra 1998. Recuperado de: <https://www.insst.es/documents/94886/161958/Sumario+del+Volumen+I/18ea3013-6f64-4997-88a1-0aadd719faac>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). C019 – Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19). Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312164:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312164:NO)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). C081 – Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81). Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312226:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312226:NO)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). C102 – Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312247:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO)

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). C120 – Convenio sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964 (núm. 120). Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312265:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312265:NO)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). C121 – Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121). Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312266:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312266:NO)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). C129 – Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129). Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312274:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312274:NO)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). C148 – Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148). Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C148](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C148)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). C149 – Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 149). Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312294:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312294:NO)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). C152 – Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 152). Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312297:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312297:NO)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). C155 – Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155). Recuperado de: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/>

- es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\_INSTRUMENT\_ID:312300
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). C161 – Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161). Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312306:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312306:NO)
  - Organización Internacional del Trabajo (OIT). C167 – Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167). Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312312:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312312:NO)
  - Organización Internacional del Trabajo (OIT). C169 – Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312314:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314:NO)
  - Organización Internacional del Trabajo (OIT). C171 – Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm.171). Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312316:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312316:NO)
  - Organización Internacional del Trabajo (OIT). C176 – Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176). Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312321:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312321:NO)
  - Organización Internacional del Trabajo (OIT). C184 – Convenio sobre seguridad y salud en la agricultura, 2001 (núm. 184). Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312329:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312329:NO)

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). C187 – Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187). Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312332](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312332)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). Introducción al Programa de la OIT: Acción Global para la Prevención en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. Recuperado de: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/WCMS\\_495535/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/WCMS_495535/lang--es/index.htm)
- Organización Internacional del Trabajo. Metas de los ODS pertinentes vinculados con seguridad y la salud en el lugar de trabajo. Recuperado de: [https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/osh/WCMS\\_620646/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/osh/WCMS_620646/lang--es/index.htm)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). La OIT estima que se produce más de un millón de muertos en el trabajo cada año. Recuperado de: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_008562/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008562/lang--es/index.htm)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las normas internacionales del trabajo. Cuarta edición (revisada), Manual de educación obrera. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_088337.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_088337.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). Lista de Enfermedades Profesionales (revisada en 2010). Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/--protrav/---safework/documents/publication/wcms\\_150327.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/--protrav/---safework/documents/publication/wcms_150327.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo. Registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1996. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/-](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/-)

--protrav/-safework/documents/normativeinstrument/  
wcms\_112630.pdf

- Organización Mundial de la Salud. Salud y derechos humanos. Recuperado de: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/human-rights-and-health>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS)/ Organización Mundial de la Salud (OMS). Salud y seguridad de los trabajadores: pilar del desarrollo sostenible. Recuperado de: [https://www.paho.org/gut/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1008:salud-y-seguridad-de-trabajadores-pilar-del-desarrollo-sostenible&Itemid=526](https://www.paho.org/gut/index.php?option=com_content&view=article&id=1008:salud-y-seguridad-de-trabajadores-pilar-del-desarrollo-sostenible&Itemid=526)
- Ramos Vázquez, Isabel. Derecho Internacional Obrero, origen y concepto. IUSLabor 3/2017. Recuperado de: <https://www.upf.edu/documents/3885005/140470042/13.Ramos.pdf/7f653948-2761-e6b9-826f-05c5c797d862>
- Reyes López, Herlem Isol. Recursos Humanos y Competencias Laborales en el Marco de la Cuarta Revolución Industrial – Guatemala situación actual-. Revista Economía No. 218, octubre-diciembre 2018, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Universidad Autónoma de México, Facultad de Medicina. Hipócrates. Recuperado de: <http://www.facmed.unam.mx/LibroNeuroFisio/Personas/Hipocrates/Hipocrates.html>
- World Health Organization, Entornos Laborales Saludables: Fundamentos y Modelo de la OMS. Contextualización, Prácticas y Literatura de Apoyo. Recuperado de: [https://www.who.int/occupational\\_health/evelyn\\_hwp\\_spanish.pdf](https://www.who.int/occupational_health/evelyn_hwp_spanish.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: 2418-8523**  
**Página Web: [ies.usac.edu.gt](http://ies.usac.edu.gt)**  
**e-mail: [ies@usac.edu.gt](mailto:ies@usac.edu.gt)**  
**Apartado Postal 55-B**  
**Guatemala, América Central**

Los artículos firmados son de la responsabilidad exclusiva de sus autores. Los materiales de esta revista pueden ser utilizados libremente, citándose la fuente.

Impreso en Taller del -IIES-  
175 Ejemplares  
Guatemala, junio 2020

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

# REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL

<b>Contenido</b>	<b>Página</b>
<b>Factores determinantes del trabajo infantil en Guatemala</b> <i>MSc. Andrey Cisneros</i>	1
<b>Las políticas macroeconómicas y la crisis social (Segunda Parte)</b> <i>MSc. Edgar Arturo Marroquín López</i>	43
<b>Proceso electoral 2019</b> <b>Discurso y propuestas de los partidos políticos en torno a las cuestiones económico-sociales</b> <i>¿Cambio o continuidad?</i> <i>Licda. Mara Luz Polanco</i>	75
<b>Salud y Seguridad ocupacional en el marco de las Actividades Productivas de las Empresas e Industrias</b> <i>MSc. Herlem Isol Reyes López</i>	111

Ciudad Universitaria, Zona 12  
Edificio S-6 Tercer Nivel  
Web: [iies.usac.edu.gt](http://iies.usac.edu.gt)  
Email: [iies@usac.edu.gt](mailto:iies@usac.edu.gt)  
Guatemala, América Central