ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES

Guatemala

POLITICAS DE MERCADO DE TRABAJO Y POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA

Caso de Guatemala

Konrad Adenauer Stiftung

Revista ASIES
No. 3 - 2012

ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES
Guatemala

POLITICAS DE MERCADO DE TRABAJO Y POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA
Caso de Guatemala

Estudio elaborado como parte de la investigación
"Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural: un análisis comparado"

Luis F. Linares López

Konrad Adenauer Stiftung

Revista ASIES
No. 3 - 2012

Linares López, Luis F.
Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Caso de Guatemala. --- Guatemala: ASIES, 2012.

106 p.; 21 cm. (Revista ASIES no. 3, 2012)

ISBN:

Publicado originalmente en: Soto Baquero, F.; E. Klein, coord. Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Roma, Italia, FAO, 2012. T.II, Cap. III. pp. 89-147.

1. POBREZA.- 2. EMPLEO RURAL.- 3. MERCADO DE TRABAJO.- 4. TRABAJADORES RURALES.- 5. TRABAJANDORES MIGRATORIOS.- 6. MIGRACIÓN INTERNACIONAL.- 7. POBLACIÓN RURAL.- 8. AREAS RURALES.- 9. ZONAS RURALES.- 10. POLÍTICA DE EMPLEO.- 11. SECTOR PÚBLICO.- 12. SECTOR PRIVADO-- 13. GUATEMALA.

EDITOR
Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Apdo. Postal 1005-A
PBX: 2201-6300
Fax: 2360-2259
www.asies.org.gt
asies@asies.org.gt
Ciudad de Guatemala
Guatemala, C.A.

DIRECCIÓN
Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Carlos Escobar Armas
© 2012

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la
Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania

INDICE

Presentación **5**

I. POBREZA Y EMPLEO EN LAS ÁREAS RURALES **11**
I.1. Consideraciones metodológicas 11
I.2. Tamaño y características del mercado de trabajo rural 12
I.2.1. El contexto nacional 12
I.2.2. Visión global del mercado de trabajo rural 15
I.2.3. Las especificidades regionales 16
I.2.4. La estructura del empleo rural 18

I.3. Magnitud y características de la pobreza rural 23
I.3.1. Magnitud de la pobreza rural 23
I.3.2 Distribución espacial de la pobreza rural 24
I.3.3. Características sociodemográficas de los pobres rurales 27
I.4. Vinculación entre pobreza y mercado de trabajo 29
I.4.1. El ingreso de los hogares rurales 29
I.4.2. Ocupados y pobreza 31
I.4.3. Asalariados y pobreza 31
I.4.4. Educación y pobreza 34

II. LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO DEL TRABAJO **39**
II.1. Salario mínimo 39
II.2. Contratos de trabajo 45
II.3. Seguridad social 47
II.4. Sindicalización y negociación colectiva 51
II.5. Contratación por intermediarios 54
II.6. Transferencias condicionadas 55

III. PROCESOS LABORALES EN LAS ÁREAS RURALES **57**
III.1. Trabajo temporal 57
III.2. Trabajo infantil 62
III.3. Participación laboral de las mujeres 68
III.4. Migraciones internacionales y remesas 72

III.5. Condiciones de seguridad y salud en el trabajo, particularmente de trabajadores temporales 74

IV. INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y PRIVADA 77
IV.1. Ministerio de Trabajo y Previsión Social 77
IV.2. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación 79
IV.3. Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales de Trabajo 81
IV.4. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social 82
IV.5. Instituto Técnico de Capacitación y Productividad 84
IV.6. Instituto Nacional de Estadística 86
IV.7. Entidades del sector empleador 87
IV.8. Entidades del sector sindical 87

V. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA 89
V.1. Cumplimiento de los compromisos laborales de los Acuerdos de Paz 90
V.2. Formación de capacidades (formación profesional y empleabilidad) 91
V.3. Cumplimiento de la legislación laboral 93
V.4. Facilitar la movilidad de los trabajadores 95
V.5. Protección del trabajador temporal 97
V.6. Ampliar la cobertura de la seguridad social 97
V.7. Promover el diálogo social 99
V.8. Transferencias condicionadas 101
V.9. Aumento de los ingresos reales 101

VI. BIBLIOGRAFÍA 105

Presentación

En la primera mitad de la década pasada el sector agrícola de América Latina (AL) y el Caribe tuvo un crecimiento alto. Dicho crecimiento no tuvo un efecto significativo en la reducción de la pobreza y la indigencia en las áreas rurales. Así, la tasa de pobreza solamente disminuyó del 60% al 53% entre 1980 y 2010.

En 2009, la Oficina Regional para AL y el Caribe de la **Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO,** por su acrónimo en inglés), con la colaboración de la **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**, realizó una investigación titulada "*Boom agrícola en América Latina"*[1], la cual evidencia que esto se debe a que el crecimiento de la agricultura se ha concentrado en pocos productos, restringido a algunas regiones y operado en un número reducido de grandes empresas.

Por otra parte, persiste en el sector agropecuario regional un déficit de empleo decente, por lo que predominan los trabajos informales, con bajas remuneraciones, carentes de protección social y sin ejercicio de los derechos laborales.

Adicionalmente, CEPAL y la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) han señalado que las mejoras en los ingresos de la familias rurales no provienen del mercado de trabajo – donde más bien los ingresos, con pocas excepciones, se estancaron o incluso disminuyeron - ni del mercado de productos, sino que del aumento del número de ocupados por hogar y de los subsidios (transferencias monetarias) provenientes de políticas sociales implementadas en diversos países de la región.

[1] *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos.* FAO 2009, que incluye un estudio sobre Guatemala.

Con estos antecedentes, FAO, con la colaboración de CEPAL y OIT, y el apoyo de RUTA[2], realizó la investigación sobre "**Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural: un análisis comparado",** que fue coordinada por Fernando Soto Baquero y Emilio Klein, y cuyos resultados finales se presentan en dos tomos, que pueden descargarse en www.rlc.fao.org/es/publicaciones. La investigación incluyó doce estudios de caso, de los cuales cinco se presentan en el primer tomo: Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador y Perú; y en el segundo tomo: Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Uruguay.

En atención a la importancia que el tema tiene para Guatemala, en este número de la Revista ASIES se publica el capítulo III, del tomo II, relativo al caso de Guatemala, cuyo estudio fue encomendado al Secretario Ejecutivo Adjunto y asociado de ASIES, Luis F. Linares López.

La hipótesis central de los estudios[3], confirmada en el curso de los mismos, "es que las características del mercado de trabajo en las áreas rurales explican en parte las condiciones de pobreza de la población que vive y se emplea allí. Dichas características se relacionan, por una parte, con debilidades en el diseño y la aplicación de las instituciones del mercado de trabajo, como el salario mínimo, la protección social, la sindicalización y las formas de contratación de la mano de obra, entre otras. Por otra parte, una serie de problemas que contribuyen a reproducir la pobreza de los trabajadores rurales, entre los que se cuentan el trabajo infantil y la discriminación contra las mujeres. También influyen procesos tales como las migraciones internas e internacionales y los mecanismos de certificación laboral de productos".

En el capítulo I del primer tomo, titulado *"Condicionantes laborales de la pobreza rural en América Latina"*, Emilio Klein aclara que los estudios están sesgados y son parciales "porque no consideran temas

[2] Desarrollo Rural Sostenible de Centroamérica. Unidad Regional de Asistencia Técnica. (RUTA, por su acrónimo en inglés)

[3] Esta parte es, en su mayoría, una síntesis de la Presentación y del Capítulo I – Condicionantes de la pobreza rural en América Latina, de Emilio Klein, contenidos en el tomo I.

más amplios como la generación de empleo en general y otros asuntos relacionados con la pobreza que, como se sabe, es multidimensional. Además se considera la pobreza en sentido estricto, es decir, como la falta de ingresos por persona en los hogares", y por lo tanto se refiere a un segmento de población que, junto con sus características, es posible identificar.

A continuación el autor presenta una síntesis de los temas relacionados con el empleo y la pobreza rural abordados en los estudios, de los cuales presentamos algunas referencias, con el propósito fundamental de estimular el interés de nuestros lectores sobre el contenido de dichos estudios.

Al abordar el tema de la evolución y dimensiones de la pobreza, aparte de lo antes indicado sobre su escasa disminución, Klein señala que las tendencias de la pobreza y la indigencia no son siempre a la baja, debido a que muchos hogares con ingresos cercanos a la línea de pobreza e indigencia pasan a ser pobres ante eventualidades que afectan el mercado de trabajo. También influye la tasa de fecundidad, que es más alta en los hogares rurales que en los urbanos, y entre los más pobres con respecto a los más ricos, lo cual provoca una razón de dependencia demográfica mayor en los hogares pobres.

Con respecto al empleo, los estudios constatan la importancia creciente del empleo rural no agrícola (ERNA), que aumenta a una tasa mayor que el empleo agrícola. Otros estudios demuestran que, desde el punto de vista de la generación de ingresos el ERNA genera, en los inicios de este siglo, el 70% de los ingresos de los hogares rurales. También destaca que la proporción de mujeres en empleos no agrícolas es superior a la de aquellas que trabajan en la agricultura, demostrando que aquellos constituyen una alternativa real de empleo para las mujeres.

Al analizar la incidencia de la pobreza según grupos ocupacionales, resulta que en las áreas rurales la pobreza es significativa en todos los grupos, que incluye no solo a la agricultura familiar sino que al sector moderno, comercial, donde existe en proporciones importantes.

La segunda parte de los estudios está dedicada al análisis de las instituciones del mercado de trabajo y su relación con la pobreza rural. Por instituciones se entienden las organizaciones formales que operan en dicho mercado – administraciones del trabajo, instituciones de seguridad social, entre otras – y "las reglas, normas y limitaciones que se imponen al comportamiento laboral", centrándose en aquellas más directamente relacionadas con la pobreza rural, tales como la "informalidad de los puestos de trabajo, el salario mínimo, la sindicalización y la negociación colectiva, la seguridad social, las formas de contratación y las transferencias de ingresos". El autor aclara que, obviamente estas últimas no son una institución laboral, pero las analizadas en los estudios tienen una influencia decisiva en el trabajo infantil.

En la tercera parte de los estudios se hace el análisis de los procesos laborales y su relación con la pobreza rural. Dichos procesos son las diversas formas de participación en el mercado del trabajo rural, originados en factores que surgen por el lado de la demanda 6 necesidades de mano obra de los empleadores 6 y del lado de la oferta 6 los que buscan trabajo 6 y que influyen de manera importante en la pobreza rural. Los procesos analizados son el trabajo de niños y niñas, el trabajo de las mujeres rurales, la certificación laboral de productos, las migraciones laborales, tanto nacionales 6 generalmente trabajadores temporales en la agricultura 6 como internacionales.

En la última sección se abordan las políticas de empleo o políticas hacia el mercado del trabajo, con el propósito de "ilustrar la variedad de instrumentos que se pueden utilizar para la promoción y mejoramiento de los empleos". Por políticas hacia el mercado del trabajo se entiende "cualquier forma de intervención pública que tiene como finalidad, alcanzar, o mantener, un nivel alto y estable de empleo". Dichas políticas se fundamentan en "el reconocimiento de que los mercados de trabajo tienen características especiales que los distinguen de otros mercados y que dejados que funcionen por sí solos, pueden tener consecuencias indeseables en el campo social, económico y político".

En el capítulo final del tomo 2, Emilio Klein hace una síntesis de los desafíos pendientes para reducir la pobreza rural. Indica que al analizar el funcionamiento de las principales instituciones del mercado de trabajo, queda en evidencia que "su mal funcionamiento y cobertura explican en parte importante la pobreza de los habitantes rurales". Por ejemplo, en cuanto al salario mínimo, con la excepción de Costa Rica, Chile, México y Uruguay, hay una "generalizada evasión de los salarios mínimos legales, evasión que se concentra fuertemente en los pobres: son pobres porque no ganan lo que la ley dice que deben recibir"; y que también está muy extendida la informalidad laboral, que afecta a los trabajadores sin contrato de trabajo y sin protección por la seguridad social.

Agrega que el análisis de algunos procesos laborales ayuda a comprender la dinámica de la pobreza rural y que el caso más claro es el del trabajo infantil: "saca a los niños del sistema educacional, su trabajo aporta poco al ingreso familiar y transmite la pobreza de una generación a la siguiente". Con relación a las organizaciones sindicales, su casi inexistencia hace que su influencia sobre la pobreza no sea relevantemente.

También señala como otra conclusión interesante que, una de las razones para explicar la pobreza rural es que en los hogares pobres hay pocas personas que trabajan, "y eso es crucial, porque aun entre los pobres los ingresos del trabajo constituyen la mayor parte de los ingresos totales del hogar", y una de las causas es la baja participación de las mujeres en actividades remuneradas.

Finalmente, ASIES agradece el Coordinador del proyecto, Fernando Soto Baquero, la autorización para publicar en este número de la Revista ASIES el estudio de caso de Guatemala, esperando que al igual que el resto de estudios sea de interés para los formuladores de políticas y para todas las personas interesadas o vinculadas con la temática laboral.

POLITICAS DE MERCADO DE TRABAJO Y POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA
Caso de Guatemala

Luis F. Linares López[4]

I. POBREZA Y EMPLEO EN LAS ÁREAS RURALES

I.1. Consideraciones metodológicas

Este es un estudio de carácter específico, centrado en el empleo asalariado rural, particularmente agropecuario, a partir de datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 2010), de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI 2006) y del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), complementados con información proveniente de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA 2010); y la proporcionada por el Ministerio de Trabajo y Previsión (MTPS), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y otras entidades públicas, entrevistas a representantes de organizaciones empresariales y sindicales; así como estudios y documentos relacionados con la temática laboral, incluyendo noticias de prensa.

En el análisis de la pobreza y del empleo rural se tuvo presente, además de los temas de género y edad, la variable étnica, dada la importancia que tiene la población indígena en Guatemala, especialmente en el ámbito rural, y las condiciones de pobreza y exclusión que afectan a este sector de población. Parte esencial del estudio es la identificación de propuestas de política pública relacionadas con el sector laboral rural, orientadas a mejorar el desempeño del mercado de trabajo rural, en aquellos aspectos que pueden incidir de manera significativa en la generación de trabajo decente y en la reducción de la pobreza rural.

[4] Guatemalteco. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Vicepresidente del Instituto de Fomento Municipal (INFOM) de 1990 a 1994; y Ministro de Trabajo y Previsión Social de 1998 a 2000. Es actualmente Secretario Ejecutivo Adjunto de ASIES y Coordinador del proyecto "Diálogo estratégico sobre trabajo decente y economía informal".

I.2. Tamaño y características del mercado de trabajo rural

I.2.1. El contexto nacional

Guatemala, el país más poblado y la mayor economía de Centroamérica, cuenta para 2010 con 14,4 millones de habitantes, de los cuales el 59% reside en las áreas rurales[5]. Su Producto Interno Bruto (PIB) en paridad de poder adquisitivo ascendió a US$ 67.800 millones. La tasa promedio de crecimiento del PIB, en los últimos nueve años, es de 3,44%. Por el PIB per cápita Guatemala ocupa el quinto puesto entre los siete países centroamericanos, con US$ 4.696 en 2010. En el Índice de Desarrollo Humano de 2010 tiene el lugar 116º, en el grupo de países de desarrollo humano medio (PNUD, 2010a).

Otra característica negativa es el elevado nivel de desigualdad, con un Coeficiente de Gini de los ingresos familiares de 0.562, en donde el quintil más alto (Q5) tiene una participación del 60,3% en el ingreso total y el más bajo (Q1) de 2,9% (PNUD, 2010b).

Por su aporte al PIB, las actividades principales son los servicios privados y públicos con el 23,5%, seguidos de la industria manufacturera con el 17,9% y la actividad agropecuaria con el 13,4%. La agropecuaria es la principal fuente de ocupación del país, absorbiendo al 38,5% de la Población Económicamente Activa (PEA), seguida del comercio con el 23%, los servicios con el 19,3%, y la industria con el 13,6% (ASIES, con información del Banco de Guatemala).

Las exportaciones guatemaltecas alcanzaron US$ 7.231 millones en 2009, de los cuales el 38,8% correspondió a productos o derivados agropecuarios. Los cuatro más importantes son, en su orden, café, azúcar, banano y cardamomo, que representan el 24,4% de las exportaciones. Su principal destino, datos de 2009, son los Estados Unidos de América (EUA) con el 40,6%, seguidos de Centro América con el 27,5% y la Unión Europea con alrededor del 6% (PNUD, 2010b).

[5] Para el Instituto Nacional de Estadística (INE), forman el área rural los lugares poblados que sin ser cabeceras municipales, colonias o condominios, tienen más de 2.000 habitantes, pero el 49% o más de los hogares carece de energía eléctrica y agua por tubería, así como todas las aldeas, caseríos, parajes y cualquier otro centro poblado menor de 2.000 habitantes, al igual que la población dispersa.

La ENA 2010 reporta una superficie total cultivada de 1,4 millones de hectáreas (2 millones de manzanas[6] de acuerdo con la medida de superficie usual en el agro guatemalteco), que equivalen al 12,8% del territorio nacional. De ese total, el 38,4% corresponde a cultivos anuales y el 61,6% a cultivos permanentes y semipermanentes. Tres productos (maíz blanco, frijol y maíz amarillo, que son los componentes más importantes de la dieta del guatemalteco) absorben el 94% de la tierra dedicada a cultivos anuales, en tanto que el café, la caña de azúcar, el hule y la palma africana, en su orden, utilizan el 88% de la tierra ocupada por cultivos permanentes o semipermanentes. En 2001, la cobertura forestal alcanzaba el 38% del territorio nacional (4,1 millones de hectáreas), que se redujo al 35% en 2006, según datos del Mapa de Cobertura Forestal (Siglo XXI, 14/5/2011).

Un componente importante de la economía guatemalteca es la población residente en el extranjero, fundamentalmente en los EUA, que una encuesta de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estima en 1,3 millones. De ellos, alrededor del 32% proviene de los siete departamentos que tienen más de dos tercios de su población en condición de pobreza y son predominantemente indígenas: Huehuetenango, San Marcos, Quiche, Alta Verapaz, Baja Verapaz, Totonicapán y Sololá. Las remesas de la población migrante ascendieron a alrededor de US$ 4.216,7 millones en 2010, equivalentes al 10% del PIB (ASIES, 2011).

La debilidad de los ingresos fiscales es uno de los principales problemas del Estado guatemalteco. Solamente en 2007 los ingresos tributarios fueron superiores al 12% del PIB, que es la meta establecida en los Acuerdos de Paz suscritos en 1996. En ese año alcanzaron el 12,3%, correspondiendo el 9% a impuestos indirectos y 3,3% a los directos. En 2008 los ingresos fiscales fueron equivalentes al 11,5% del PIB. Guatemala tiene la tasa tributaria más baja de Centroamérica, pues El Salvador alcanza 13,6%, Costa Rica 15,4% y Honduras 16,6%. Por su parte, el gasto público como porcentaje del PIB ascendió a 13,7% en 2008 (PNUDb, 2010).

Con relación al mercado de trabajo, en el Cuadro 1 se presentan sus principales indicadores:

[6] Una manzana equivale a 0,7 hectáreas.

Cuadro 1
Indicadores del mercado de trabajo, 2010

Población total	14.468.094		
Población menor de 10 años	3.848.248		
Población en edad de trabajar (PET)	10.619.846		
Población económicamente activa (PEA)	5.769.262		
Población ocupada (PO)	5.566.386		
Ocupados plenos		38,2%	
Subempleados		61,8%	
Visibles			35,3%
Invisibles			64,7%
Desocupados		202.876 (3,5%)	
Cesantes			166.387
Aspirantes			36.489
Población económicamente inactiva	4.850.584		

Fuente: ENEI 2010.

Como puede observarse en el cuadro que antecede, el porcentaje de desempleados es muy bajo y su variación a lo largo del tiempo es poco significativa (3,13% en 2002). Debido a que en Guatemala no se cuenta con seguro de desempleo, el factor de ajuste del mercado de trabajo es el aumento o disminución de la informalidad, especialmente del trabajo por cuenta propia, y no la reducción o aumento del empleo asalariado. A lo anterior se agrega la migración externa.

El elevado nivel de subempleo evidencia la creciente subutilización de una mano de obra que quisiera trabajar más (subempleo visible) o no está satisfecha con sus ingresos, pues no están a la altura de su nivel educativo o de sus expectativas (subempleo invisible).

I.2.2. Visión global del mercado de trabajo rural

En el Cuadro 2 se comparan la PEA urbana y la rural, distinguiendo dos segmentos en la PEA urbana: la urbana metropolitana (que corresponde al departamento de Guatemala, donde se ubica la ciudad capital, y concentra el 22,8% de la población del país) y la que reside en los restantes centros urbanos.

Cuadro 2
Composición de la PEA por área, sexo y etnia, 2010

Área	Total	Hombres	Mujeres	Indígena	No indígena	Años de escolaridad
Población económicamente activa						
Urbano metropolitano	1.249.440	702.818	546.622	125.950	1.123.490	8,35
Resto urbano	1.760.340	1.034.877	725.463	805.490	954.850	6,36
Rural nacional	2.759.482	1.940.136	819.346	1.363.571	1.395.911	3,84
TOTAL nacional	5.769.262	3.677.831	2.091.431	2.295.011	3.474.251	
Población ocupada						
Urbano metropolitano	1.152.021	650.757	501.264	119.505	1.032.516	8,31
Resto urbano	1.714.420	1.009.722	704.698	792.229	922.191	6,36
Rural nacional	2.699.945	1.898.582	801.363	1.351.403	1.348.542	3,84
TOTAL nacional	5.566.386	3.559.061	2.007.325	2.263.137	3.303.249	
Subempleados						
Urbano metropolitano	661.401	333.609	327.792	65.610	595.791	8,44
Resto urbano	982.896	510.769	472.127	488.817	494.079	6,28
Rural nacional	1.791.063	1.184.832	606.231	951.884	839.179	3,71
TOTAL nacional	3.435.360	2.029.210	1.406.150	1.506.311	1.929.049	

Fuente: ENEI 2010.

Del cuadro anterior se destaca que la diferencia entre hombres y mujeres ocupados es menor en la población urbana metropolitana (56% hombres y 44% mujeres) que en la población rural (70% hombres y 30% mujeres). También es menor el subempleo en la población urbana metropolitana (57,45%) que en la rural (66%). Por grupo étnico, los indígenas representan el 53% de la población rural subempleada, en comparación con el 47% no indígena.

I.2.3. Las especificidades regionales

El territorio de Guatemala se divide administrativamente en 22 departamentos y 333 municipios. A partir de 1987 se establecieron ocho regiones de desarrollo, para efectos de coordinación y organización de la administración pública y participación en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. La población indígena (que representa el 40% de la PEA y el 38% de la población total del país, dato este último de la ENCOVI 2006) es mayoritaria en las regiones norte, suroccidente y noroccidente, donde alcanza 84%, 51% y 72%, respectivamente, de la población regional.

Esas regiones presentan también los mayores niveles de pobreza y pobreza extrema y a ellas pertenecen los siete departamentos más pobres del país, antes mencionados.

En el cuadro siguiente se presenta la distribución de la PEA rural por condición de pobreza, diferenciada por región, sexo y origen étnico. La línea de pobreza que se utiliza en este estudio es la generada por CEPAL a partir de la información proporcionada por la ENCOVI 2006: Q 633,10 mensuales para la población rural, Q 1.053,20 mensuales para la población urbana del área metropolitana de Guatemala; y Q 851,11 mensuales para la población urbana.

Cuadro 3
PEA rural por región, condición de pobreza, sexo y etnia.
En porcentaje

		Pobre		No pobre		Total		
Región geográfica	Origen étnico	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Total
Metropolitana	Indígena	6,3	10,0	17,7	3,1	24,0	13,2	37,1
	No indígena	8,9	7,8	32,2	13,9	41,2	21,7	62,9
	TOTAL	15,2	17,8	49,9	17,0	65,1	34,9	100,0
Norte	Indígena	62,1	12,2	15,5	0,6	77,6	12,8	90,4
	No indígena	4,7	1,9	2,7	0,3	7,4	2,2	9,6
	TOTAL	66,8	14,1	18,3	0,9	85,0	15,0	100,0
Nor-oriente	Indígena	8,9	0,8	2,7	0,0	11,6	0,8	12,5
	No indígena	42,3	14,4	25,6	5,2	67,9	19,6	87,5
	TOTAL	51,2	15,3	28,3	5,2	79,5	20,5	100,0
Suroriente	Indígena	5,4	1,7	2,6	0,1	8,0	1,8	9,8
	No indígena	52,8	10,1	23,7	3,6	76,5	13,7	90,2
	TOTAL	58,2	11,8	26,3	3,7	84,5	15,5	100,0
Central	Indígena	19,0	10,0	12,1	0,8	31,1	10,7	41,9
	No indígena	11,1	10,9	32,5	3,7	43,6	14,6	58,1
	TOTAL	30,1	20,9	44,6	4,4	74,7	25,3	100,0
Suroccidente	Indígena	25,1	12,4	11,0	1,4	36,0	13,8	49,8
	No indígena	20,0	12,1	15,3	2,8	35,2	15,0	50,2
	TOTAL	45,0	24,5	26,2	4,2	71,3	28,7	100,0
Noroccidente	Indígena	44,6	20,1	11,8	1,4	56,4	21,4	77,9
	No indígena	12,1	3,7	5,2	1,2	17,3	4,9	22,1
	TOTAL	56,7	23,8	17,0	2,5	73,7	26,3	100,0
Petén	Indígena	20,0	3,2	4,4	0,4	24,5	3,6	28,1
	No indígena	36,1	8,7	25,4	1,8	61,5	10,5	71,9
	TOTAL	56,1	11,9	29,8	2,2	85,9	14,1	100,0
	Total Nacional Rural	48,3	19,6	27,6	4,4	75,9	24,1	100,0

FUENTE: ENCOVI 2006. Se define a los pobres rurales como aquellos que ingresan Q 633,10 o menos mensualmente.

I.2.4. La estructura del empleo rural

En el Cuadro 4 se presenta la PEA rural por categoría ocupacional, de acuerdo con datos de la ENCOVI 2006, en donde conviene resaltar que más de la mitad trabaja en el sector primario; que casi dos tercios de los ocupados rurales son trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados; que dos tercios de estas categorías se dedican a la agricultura; y que las mujeres representan casi un tercio de la fuerza de trabajo rural.

Cuadro 4

Ocupados rurales por categoría ocupacional, sexo y rama de actividad económica

Categoría ocupacional		Sector Primario	Sector Secundario	Sector Comercio	Sector Servicios	Total de ocupados categoría ocupacional
Asalariados	Hombres	385.959	205.700	105.240	87.293	784.193
	Mujeres	41.694	43.960	26.949	103.235	215.839
	Total	427.653	249.661	132.189	190.529	1.000.031
Empleadores	Hombres	14.776	16.852	10.135	1.183	42.946
	Mujeres	1.694	1.661	4.365	134	7.854
	Total	16.470	18.513	14.500	1.317	50.800
Cuenta propia-Familiares no remunerados	Hombres	833.569	54.440	80.701	10.352	979.062
	Mujeres	233.607	134.857	230.544	35.228	634.236
	Total	1.067.176	189.297	311.245	45.580	1.613.298
Total	Hombres	1.234.304	276.992	196.076	98.828	1.806.201
	Mujeres	276.995	180.478	261.858	138.597	857.928
	Total de ocupados rama	1.511.299	457.470	457.934	237.426	2.664.129

Nota: El sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería; el Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad y construcción; y el Comercio incluye el sector Transporte.

Fuente: ENCOVI 2006.

En el Cuadro 5 se presenta la PEA rural por categoría ocupacional, etnia y sexo, con datos de la ENEI 2010, en donde se observa un leve incremento (1,5%) en las cuatro categorías de asalariados (empleados del gobierno, empleados privados, jornaleros y empleados en casa particular) y una disminución igualmente leve entre los trabajadores cuenta propia y no remunerados (3,3%).

Cuadro 5

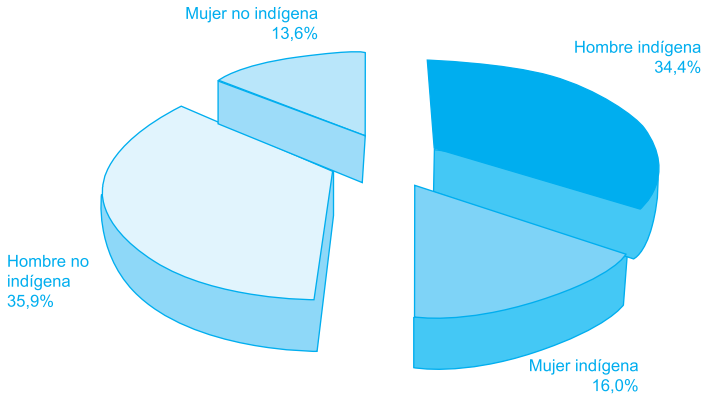
Distribución (%) PEA área rural por categoría ocupacional, etnia y sexo

Categoría ocupacional	Total indígena			Total no indígena			Totales por categoría		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	TOTAL
Empleado del gobierno	36,7	7,6	44,3	25,3	30,4	55,7	62,1	37,9	100,0
Empleado privado	23,7	4,6	28,3	52,2	19,5	71,7	75,9	24,1	100,0
Jornalero o peón	44,8	3,4	48,2	48,6	3,2	51,8	93,4	6,6	100,0
Empleado doméstico	0,0	42,1	42,1	5,2	52,7	57,9	5,2	94,8	100,0
Trabajador por cuenta propia NO agrícola	19,2	36,3	55,5	13,9	30,6	44,5	33,1	66,9	100,0
Empleador, socio NO agrícola	28,2	22,8	51,0	36,1	12,9	49,0	64,4	35,6	100,0
Trabajador por cuenta propia agrícola	48,5	6,0	54,5	41,1	4,4	45,5	89,5	10,5	100,0
Empleador, socio agrícola	8,5	0,0	8,5	68,2	23,3z	91,5	76,7	23,3	100,0
Trabajador no remunerado	36,2	27,6	63,8	27,0	9,2	36,2	63,3	36,7	100,0
TOTALES PEA RURAL:	34,4	16,0	50,4	35,9	13,6	49,6	70,4	29,6	100,0

Fuente: ENEI 2010.

Destaca la menor presencia de indígenas en las categorías de empleado privado y empleador, y mayor en las categorías de trabajador por cuenta propia (agrícola y no agrícola) y no remunerado. Evidencia también la menor participación de mujeres en las categorías de empleado privado y de jornalero. En las categorías de empleado público o privado, que son mejor remuneradas, la presencia de mujeres rurales indígenas es insignificante.

Gráfico 1
PEA rural por etnia y sexo



Fuente: ENEI 2010.

En el siguiente cuadro, que presenta la PEA rural por categoría ocupacional con base en datos de la ENCOVI 2006, se constata que el sector primario es la principal fuente de ocupación, con el 56% del total. En el sector primario la categorías de trabajadores por cuenta propia y no remunerados, con el 70,6%, predominan sobre el trabajo asalariado. Esto obedece principalmente al hecho de que la mayoría de productores agrícolas tiene un bajo nivel de producción y rentabilidad y carecen, por consiguiente, de capacidad para contratar mano de obra asalariada, por lo que deben recurrir a su propia fuerza de trabajo o a la que proporcionan los integrantes de su núcleo familiar.

Cuadro 6
Ocupados rurales según categoría ocupacional, sexo y rama de actividad económica.
En porcentaje

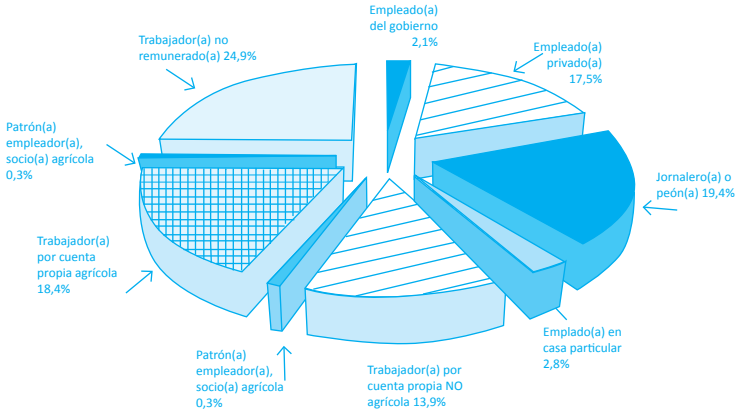
Categoría ocupacional		Sector Primario		Sector Secundario		Sectores Comercio y Servicios			Total rama
		de rama actividad	categoría ocupacional	intragrupo	de rama actividad	categoría ocupacional	intragrupo		
Asalariados	Hombres	49,2	25,5	90,3	26,2	45,0	82,4	24,6	27,7	59,7	100,0
	Mujeres	19,3	2,8	9,7	20,4	9,6	17,6	60,3	18,7	40,3	100,0
	Total	42,8	28,3	100,0	25,0	54,6	100,0	32,3	46,4	100,0	100,0
Empleadores	Hombres	34,4	1,0	89,7	39,2	3,7	91,0	26,4	1,6	71,6	100,0
	Mujeres	21,6	0,1	10,3	21,1	0,4	9,0	57,3	0,6	28,4	100,0
	Total	32,4	1,1	100,0	36,4	4,0	100,0	31,1	2,3	100,0	100,0
Cuenta propia-Familiares no remunerados	Hombres	85,1	55,2	78,1	5,6	11,9	28,8	9,3	13,1	25,5	100,0
	Mujeres	36,8	15,5	21,9	21,3	29,5	71,2	41,9	38,2	74,5	100,0
	Total	66,1	70,6	100,0	11,7	41,4	100,0	22,1	51,3	100,0	100,0
Total	Hombres	68,3	81,7	81,7	15,3	60,5	60,5	16,3	42,4	42,4	100,0
	Mujeres	32,3	18,3	18,3	21,0	39,5	39,5	46,7	57,6	57,6	100,0
	Total	56,7	100,0	100,0	17,2	100,0	100,0	26,1	100,0	100,0	100,0

Nota: El Sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería. El Sector Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción. Los sectores Comercio y Servicios incluyen el Sector Transporte.
Fuente: ENCOVI 2006.

Por su parte, los asalariados representan el 28,3% de la fuerza de trabajo ocupada en el sector primario. En los sectores comercio y servicios los asalariados y los trabajadores por cuenta propia se encuentran casi equiparados, en tanto que en el sector secundario, los asalariados son más de la mitad de la fuerza de trabajo. En todos los sectores, presentando unificados el comercio y los servicios, la presencia de mujeres asalariadas es menor y mayor el número de mujeres en las categorías de trabajo por cuenta propia y no remuneradas en los sectores secundario y de comercio y servicios, en tanto que en el Sector Primario predominan los hombres.

En el gráfico siguiente se presenta la composición de la PEA rural por categoría ocupacional, con base en los datos de la ENEI 2010.

Gráfico 2
PEA rural por categoría ocupacional



Fuente: ENEI 2010.

I.3. Magnitud y características de la pobreza rural

I.3.1. Magnitud de la pobreza rural

Tal como se consigna en los cuadros siguientes, la pobreza afecta menos a la población urbana y más a la población rural, tanto en término de personas como de hogares. En el Gráfico 2 se presenta la distribución de la población rural indígena por nivel de pobreza, que pone de manifiesto la situación más desfavorable de la población indígena con respecto a la población total, pues los indígenas no pobres rurales solamente alcanzan el 15%, en tanto que dentro del total de la población rural son el 45,3%.

Cuadro 7
Personas pobres y no pobres según zona geográfica

	Zona geográfica					
	Urbano		Rural		Total	
Condición de pobreza	Número	%	Número	%	Número	%
Pobres	2.620.471	41,9	4.480.102	66,5	7.100.573	54,7
No pobres	3.630.105	58,1	2.257.145	33,5	5.887.250	45,3
Total	6.250.576	100,0	6.737.247	100,0	12.987.822	100,0

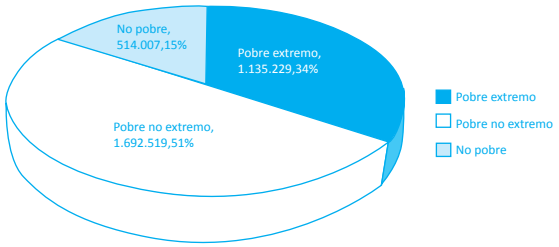
Fuente: ENCOVI 2006. Las zonas rurales están limitadas a localidades con población inferior a 2.000 habitantes.

Cuadro 8
Hogares pobres y no pobres según zona geográfica

	Zona geográfica					
	Urbano		Rural		Total	
Condición de pobreza	Número	%	Número	%	Número	%
Pobres	504.146	35,4	734.544	59,8	1.238.690	46,7
No pobres	920.624	64,6	493.684	40,2	1.414.309	53,3
Total	1.424.770	100,0	1.228.229	100,0	2.652.998	100,0

Fuente: ENCOVI 2006.

Gráfico 3
Nivel de pobreza indígena, zona rural



Fuente: ENCOVI 2006.

I.3.2 Distribución espacial de la pobreza rural

Los datos del Cuadro 9 indican que la pobreza es menor en las áreas urbanas de todas las regiones, con excepción de noroccidente (Huehuetenango y Quiché), pues en las áreas rurales los pobres y pobres extremos son el 71% de la población; y los indígenas rurales representan el 69% de los pobres extremos rurales; el 54% de los pobres no extremos y el 26% de los no pobres.

Cuadro 9
Nivel de pobreza por región y por grupo étnico

		Urbana			Rural			
Región	Grupo étnico	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	Totales
Metropolitana	Indígena	9.029	34.664	152.766	0	83.666	43.329	323.454
	No indígena	2.294	305.003	2.078.447	2.085	48.396	208.742	2.644.967
	Total región	11.323	339.667	2.231.213	2.085	132.062	252.071	2.968.421
Norte	Indígena	50.511	61.328	55.184	391.163	332.370	79.818	970.374
	No indígena	0	14.223	90.459	6.633	35.778	40.196	187.289
	Total región	50.511	75.551	145.643	397.796	368.148	120.014	1.157.663
Nororiente	Indígena	4.780	14.299	13.522	58.277	39.621	9.301	139.800
	No indígena	4.519	72.339	240.356	146.382	228.363	234.309	926.268
	Total región	9.299	86.638	253.878	204.659	267.984	243.610	1.066.068
Suroriente	Indígena	0	2.219	4.272	15.316	33.965	17.429	73.201
	No indígena	21.808	104.487	206.131	107.316	278.819	244.328	962.889
	Total región	21.808	106.706	210.403	122.632	312.784	261.757	1.036.090
Central	Indígena	24.599	117.912	128.022	73.730	120.490	52.131	516.884
	No indígena	10.550	139.779	378.305	37.444	143.765	179.969	889.812
	Total región	35.149	257.691	506.327	111.174	264.255	232.100	1.406.696

Surocci-dente	Indígena	85.002	282.263	309.561	279.682	463.392	171.367	129.600	1.591.267
	No indígena	41.143	160.411	427.161	122.106	425.388	364.609	535.976	1.540.818
	Total región	126.145	442.674	736.722	401.788	888.780	535.976	665.576	3.132.085
Norocci-dente	Indígena	45.393	158.719	67.923	284.693	577.116	129.600	1.263.444	
	No indígena	23.806	37.106	128.835	60.638	138.913	102.655	491.953	
	Total región	69.199	195.825	196.758	345.331	716.029	232.255	1.755.397	
Petén	Indígena	452	2.201	6.771	32.368	41.890	11.032	94.714	
	No indígena	8.309	34.392	79.275	23.150	108.944	92.750	346.820	
	Total región	8.761	36.593	86.046	55.518	150.834	103.782	441.534	
Total por nivel de pobreza		332.195	1.541.345	4.366.990	1.640.984	3.100.876	1.981.564	12.963.954	

Fuente: ENCOVI 2006.

I.3.3. Características sociodemográficas de los pobres rurales

En los cuadros y gráficos siguientes se muestran algunas características de los hogares pobres rurales, relacionadas con el tamaño de las familias y con la jefatura del hogar. En el primer caso se observa que a mayor nivel de pobreza es también mayor el número promedio de integrantes de un hogar y que los hogares indígenas tienen un número promedio más alto de miembros que los hogares no indígenas.

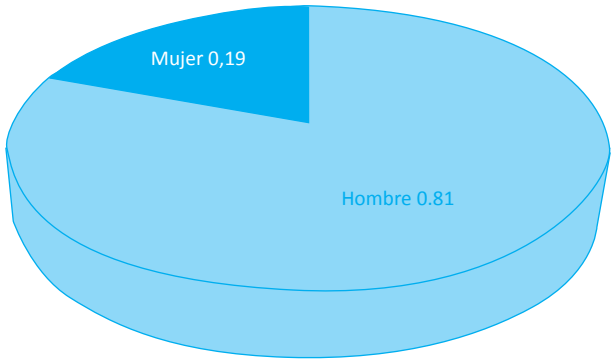
Cuadro 10

Tamaño de la familia por nivel de pobreza - Área rural

		Indígena	No indígena	Total
Pobre extremo	# Hogares	1.135.229	505.755	1.640.984
	Máximo	21	21	
	Mínimo	1	1	
	Moda	8	8	
	Promedio	9	7	
Pobre	# Hogares	1.692.510	1.408.366	3.100.876
	Máximo	17	18	
	Mínimo	1	1	
	Moda	7	6	
	Promedio	7	5	
No pobre	# Hogares	514.007	1.467.557	1.981.564
	Máximo	15	15	
	Mínimo	1	1	
	Moda	5	5	
	Promedio	5	5	
			Total Rural	6.723.424

Fuente: ENCOVI 2006.

Gráfico 4
Sexo jefe de hogar - Área rural



Fuente: ENCOVI 2006.

I.4. Vinculación entre pobreza y mercado de trabajo

I.4.1. El ingreso de los hogares rurales

En el Cuadro 11 se presenta la distribución de los jefes de hogar rurales en los tres rangos de pobre extremo, pobre y no pobre, según la ENCOVI 2006. Los datos por etnia revelan que dos tercios de los hogares en situación de pobreza extrema corresponden a indígenas, así como más de la mitad de los hogares pobres; en tanto que los no indígenas representan casi las tres cuartas partes de los hogares no pobres. En cuanto a sexo, uno de cada cuatro hogares rurales tiene una mujer como jefe de hogar, con una situación más desfavorable para las jefes de hogar indígenas que para las no indígenas. En el caso de los no pobres, las mujeres jefes de hogar no indígenas triplican a las indígenas.

Cuadro 11
Área rural. Pobreza de jefes de hogar por sexo y etnia (%).
En porcentaje

	Etnia	Hombre	Mujer	Subtotal
Pobre extremo	Indígena	64,52	6,36	70,88
	No indígena	24,15	4,96	29,12
	Total	88,67	11,33	100,00
Pobre	Indígena	46,07	10,18	56,25
	No indígena	36,20	7,55	43,75
	Total	82,27	17,73	100,00
No pobre	Indígena	21,33	6,77	28,10
	No indígena	53,92	17,98	71,90
	Total	75,25	24,75	100,00
Totales	Indígena	39,70	8,16	47,85
	No indígena	40,97	11,17	52,15
	Total	80,67	19,33	100,00

Fuente: ENCOVI 2006.

Cuadro 12

Pobres rurales ocupados según categoría ocupacional, sexo y sector de actividad económica. En porcentaje

Pobres		Sector primario			Sector secundario			Sector comercio y servicios			Total rama
		de rama actividad	categoría ocupacional	intragrupo	de rama actividad	categoría ocupacional	intragrupo	de rama actividad	categoría ocupacional	intragrupo	
Asalariados	Hombres	63,3	24,6	90,3	21,0	42,3	82,0	15,6	28,0	58,9	100,0
	Mujeres	30,4	2,6	9,7	20,7	9,3	18,0	48,9	19,5	41,1	100,0
	Total	57,3	27,3	100,0	21,0	51,6	100,0	21,7	47,5	100,0	100,0
Empleadores	Hombres	37,0	1,0	80,5	48,8	1,0	100,0	14,2	0,3	89,6	100,0
	Mujeres	84,5	0	19,5	0	0	0	15,5	0	10,4	100,0
	Total	41,6	1,0	100,0	44,1	1,0	100,0	14,3	0,3	100,0	100,0
Cuenta propia-Familiares no remunerados	Hombres	92,9	57,4	79,2	3,5	11,1	23,5	3,6	10,3	19,8	100,0
	Mujeres	48,4	15,1	20,8	22,5	36,3	76,5	29,1	41,9	80,2	100,0
	Total	78,0	72,6	100,0	9,9	47,4	100,0	12,2	52,2	100,0	100,0
Total	Hombres	81,3	82,2	82,2	10,4	54,4	54,4	8,3	38,6	38,6	100,0
	Mujeres	44,5	17,8	17,8	22,1	45,6	45,6	33,4	61,4	61,4	100,0
	Total	70,9	100,0	100,0	13,7	100,0	100,0	15,4	100,0	100,0	100,0

Nota: El Sector Primario comprende: agricultura, silvicultura, pesca y minería. El Sector Secundario comprende: industria (manufacturas), electricidad, construcción. Los sectores Comercio y Servicios incluyen el Sector Transporte.

Fuente: ENCOVI 2006.

I.4.2. Ocupados y pobreza

En el Cuadro 12 se presenta la distribución de los pobres rurales ocupados, según la categoría ocupacional, que muestra que en el sector primario hay una mayor presencia de pobres que en los otros dos sectores de la actividad económica. Por ejemplo, en el sector agrícola se encuentra el 57,3% de los pobres que trabajan como asalariados, en tanto que en el sector secundario se encuentra el 21% y en comercio y servicios el 21,7%. Una situación similar se da en la categoría de trabajadores por cuenta propia-familiares no remunerados, ya que el 78% de los ocupados pobres en esa categoría ocupacional están en el sector primario.

I.4.3. Asalariados y pobreza

La pobreza tiene un elevado nivel entre los ocupados rurales, con la obvia excepción de los empleadores. En el Cuadro 13 se observa que en todas las categorías los pobres son mayoritarios, pero el porcentaje de pobres es mayor entre los trabajadores por cuenta propia y los no remunerados que entre los asalariados. Los trabajadores rurales ocupados en la agricultura tienen una mayor incidencia de pobreza que los de otros sectores, donde la situación más favorable corresponde a los ocupados en los servicios.

Respecto a la incidencia de pobreza según sexo, aunque con diferencias poco significativas, las mujeres enfrentan una situación de pobreza mayor que los hombres en todos los sectores, exceptuando el sector primario, donde las categorías de mujeres asalariadas y de trabajadoras por cuenta propia-familiares no remuneradas, tienen una situación de menor pobreza con respecto a los hombres.

En el Cuadro 14, se presenta la situación de pobreza de los ocupados rurales, por categoría ocupacional, sexo, rama de actividad y etnia, en donde nuevamente se evidencia la situación de mayor desventaja en la que se encuentran los indígenas con relación a los no indígenas.

Cuadro 13

Incidencia de la pobreza en ocupados rurales, según categoría ocupacional, sexo y sector de la actividad económica. En porcentaje

			Sector Primario	Sector Secundario	Sector Comercio	Sector Servicios	Total de la categoría ocupacional
Categoría ocupacional	Asalariados	Hombres	71,1	44,3	36,5	33,5	55,3
		Mujeres	70,4	45,6	37,6	36,0	44,8
		Total	71,0	44,5	36,8	34,9	53,0
	Empleadores	Hombres	11,1	12,8	5,3	7,4	10,3
		Mujeres	23,4	0	1,7	0	6,0
		Total	12,3	11,6	4,2	6,6	9,6
	Cuenta propia y Familiares no remunerados	Hombres	76,8	44,1	26,0	38,8	70,4
		Mujeres	72,2	58,0	35,5	55,6	54,9
		Total	75,8	54,0	33,0	51,8	64,3
	Total	Hombres	74,2	42,4	30,6	33,8	62,4
		Mujeres	71,6	54,5	35,1	41,0	51,9
		Total de la rama	73,7	47,1	33,2	38,0	59,0

Fuente: ENCOVI 2006.

Cuadro 14

Pobres rurales ocupados por categoría ocupacional, sexo, rama actividad y etnia

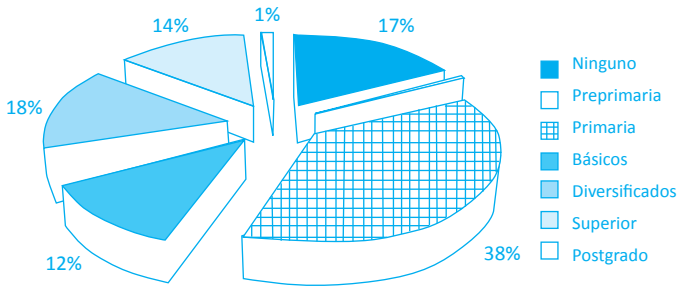
			Sector				
			Primario	Secundario	Comercio	Servicios	Totales por etnia y sexo
Asalariado	No indígena	Hombre	141.686	60.328	20.204	17.318	239.537
		Mujer	15.203	6.045	7.508	30.202	58.958
	Indígena	Hombre	156.163	58.307	27.586	25.233	267.289
		Mujer	20.559	23.047	5.106	17.997	66.709
	Subtotal categoría		333.611	147.728	60.404	90.750	632.492
Empleador	No indígena	Hombre	665	2.790	352	0	3.807
		Mujer	196	76	237	0	509
	Indígena	Hombre	1.227	2.721	1.728	237	5.913
		Mujer	352	683	275	0	1.310
	Subtotal categoría		2.440	6.270	2.592	237	11.539
Trabajador por cuenta propia y Trabajador familiar sin pago	No indígena	Hombre	217.493	12.863	9.323	2.963	242.642
		Mujer	55.448	21.856	38.917	10.238	126.459
	Indígena	Hombre	431.413	18.678	24.879	2.794	477.764
		Mujer	129.395	72.351	61.290	.862	271.898
	Subtotal categoría		833.749	125.748	134.409	24.857	1.118.763
	TOTALES		1.169.800	279.746	197.405	115.844	1.762.795

Fuente: ENCOVI 2006.

I.4.4. Educación y pobreza

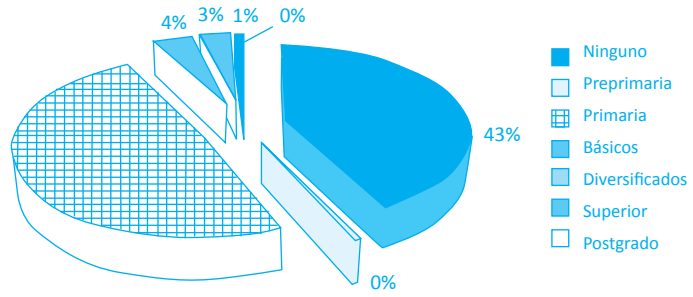
En los dos gráficos siguientes se muestran las diferencias existentes en el nivel educativo de los jefes trabajadores de hogares urbanos y rurales, con una clara desventaja para los rurales. El nivel básico comprende los tres primeros años de la educación secundaria y el nivel diversificado los siguientes dos o tres, de acuerdo con la carrera de educación media de que se trate.

Gráfico 5
Área urbana: Nivel educacional - Jefes hogar trabajadores



Fuente: ENCOVI 2006.

Gráfico 6
Área rural: Nivel educacional - Jefes hogar trabajadores



Fuente: ENCOVI 2006.

En el cuadro siguiente se observa que, en cuanto a grupo étnico, la situación de los indígenas jefes de hogares trabajadores es más desventajosa que la de sus equivalentes no indígenas.

Entre los indígenas en situación de pobreza extrema el 8,5% de los jefes de hogar (hombres y mujeres) no tiene escolaridad y el 5,5% cursó la primaria, en tanto que entre los no indígenas solamente carece de algún nivel el 2,8% y el 7,8% cursó la primaria. Entre los pobres, la situación es igualmente desfavorable para los indígenas: más de la mitad de los jefes de hogar indígenas carece de educación, poco más de un tercio cursó la primaria y solamente el 3% los niveles básico o diversificado. Entre los no indígenas, casi la mitad cursó la primaria y alrededor del 3% tiene nivel básico o diversificado.

Entre los jefes de hogares no pobres, las diferencias en cuanto a nivel educativo entre indígenas y no indígenas son mínimas. En cuanto al sexo de los jefes de hogar, el 91% está constituido por hombres y la diferencia por grupo étnico es poco significativa, pues en ambos casos alrededor del 10% de los jefes de hogar son mujeres.

Cuadro 15
Jefas(es) de hogar trabajadoras(es) - Nivel educativo por sexo, etnia y nivel de pobreza (área rural). En porcentaje

			Ninguno	Preprimaria	Primaria	Básicos	Diversificado	Superior	Postgrado	Total
Pobre extremo	Indígena	Hombre	56,42	0,20	38,23	1,23	0,09	0	0	96,16
		Mujer	3,64	0	0,20	0	0	0	0	3,84
		Total	60,06	0,20	38,43	1,23	0,09	0	0	100,00
	No indígena	Hombre	45,72	1,82	42,94	1,25	0,03	0	0	91,76
		Mujer	6,21	0	2,03	0	00	0	0	8,24
		Total	51,93	1,82	44,97	1,25	0,03	0	0	100,00
	Total Pobre Extremo		57,85	0,64	40,20	1,23	0,08	0	0	100,00
Pobre	Indígena	Hombre	46,10	0,24	42,20	1,84	1,36	0	0	91,74
		Mujer	6,64	0,26	1,33	0,03	0	0	0	8,26
		Total	52,73	0,50	43,53	1,87	1,36	0	0	100,00
	No indígena	Hombre	35,08	0,59	55,07	1,69	1,27	0	0	93,70
		Mujer	4,23	0,00	1,98	0,04	0,05	0	0	6,30
		Total	39,31	0,59	57,04	1,73	1,32	0	0	100,00
	Total pobre		46,97	0,54	49,34	1,81	1,34	0	0	100,00
No pobre	Indígena	Hombre	27,33	0,50	44,91	3,79	6,41	2,03	0,22	85,19
		Mujer	10,47	0,35	2,43	0,43	0,75	0,39	0	14,81
		Total	37,80	0,85	47,34	4,22	7,16	2,41	0,22	100,00
	No indígena	Hombre	22,26	0,19	49,54	9,28	5,34	1,41	0,10	88,12
		Mujer	4,47	0,07	5,33	0,58	1,29	0,12	0,02	11,88
		Total	26,74	0,26	54,87	9,86	6,63	1,53	0,11	100,00
	Total no pobre		29,95	0,43	52,68	8,22	6,79	1,79	0,14	100,00
Totales	Indígena	Hombre	44,97	0,29	41,66	2,09	2,09	0,44	0,05	91,58
		Mujer	6,61	0,21	1,25	0,11	0,16	0,08	0	8,42
		Total	51,58	0,49	42,90	2,20	2,26	0,52	0,05	100,00
	No indígena	Hombre	29,48	0,51	50,89	5,62	3,28	0,74	0,05	90,57
		Mujer	4,57	0,04	3,74	0,32	0,69	0,06	0,01	9,43
		Total	34,05	0,55	54,63	5,94	3,97	0,80	0,06	100,00
	TOTALES		42,77	0,52	48,80	4,08	3,12	0,66	0,05	100,00

Fuente: ENCOVI 2006.

II. LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO DEL TRABAJO

En esta sección se analiza la manera en que las instituciones del mercado del trabajo explican la pobreza rural o su superación. En particular se analizan el salario mínimo, los contratos de trabajo, la seguridad social, la sindicación y la negociación colectiva, las formas de contratación de la mano de obra, las transferencias condicionadas de ingreso (solo las relacionadas con la participación laboral) y el tipo de empresa según el volumen del empleo.

Con respecto a las instituciones del mercado de trabajo, Guatemala cuenta con una legislación nacional adecuada. "Los estudios publicados en octubre de 2003 y enero de 2004 [elaborados por OIT] demuestran que en buena medida las constituciones y los códigos de trabajo de los países [centroamericanos] están en conformidad con las obligaciones fundamentales establecidas por la OIT. Dado el reciente historial de reformas de la legislación laboral y el sólido historial de ratificación de los Convenios de la OIT relativos a las normas fundamentales del trabajo, la preocupación mayor se centra en las cuestiones relativas a su aplicación" (Grupo de Trabajo, 2005).

La Constitución Política de la República, emitida en 1985, contiene en su sección Trabajo, artículos del 102 al 106, un amplio catálogo de disposiciones relativas a las principales instituciones del mercado de trabajo, desarrolladas y complementadas en el Código de Trabajo (Decreto 1441 de 1961), que ha sido objeto de numerosas reformas, en su mayoría dedicadas a reforzar su carácter garantista, como las contenidas en los Decretos 64-1992, 35-1998, 13-2001 y 18-2001. A lo anterior se agrega que Guatemala ha ratificado 72 convenios internacionales del trabajo adoptados por la OIT.

II.1. Salario mínimo

El salario mínimo fue definido por una Comisión de Expertos convocada por el Consejo de Administración de la OIT como "el nivel de remuneración por debajo del cual no se puede descender ni de hecho ni de derecho, cualesquiera que sean la modalidad

de remuneración o la calificación del trabajador" (OIT 1992). En Guatemala está presente en la normativa constitucional desde 1945.

La Constitución Política de la República contempla entre los derechos sociales mínimos la fijación periódica del salario mínimo (Art. 102, literal f). El Código de Trabajo señala el derecho de todo trabajador a devengar un salario mínimo (Art. 103), que debe fijarse anualmente, según lo dispuesto en la reforma de 2001. Adicionalmente Guatemala ratificó los tres convenios de la OIT sobre la materia: Convenio 26 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, de 1928; Convenio 99 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), de 1951; y el Convenio 131 sobre la fijación de salarios mínimos, referido especialmente a los países en vías de desarrollo, de 1970.

Los artículos 103 y 104 del Código de Trabajo indican que el salario mínimo debe cubrir las necesidades del trabajador y sus deberes como jefe de familia; atendiendo las modalidades de cada trabajo; las condiciones de cada región; y las posibilidades patronales. Lo anterior es congruente con el artículo 3 del Convenio 131, según el cual para determinarlo debe tomarse en cuenta: i) las necesidades de los trabajadores y de sus familias, tomando en consideración el nivel general de salarios en el país, el costo de vida, las prestaciones de seguridad social, y el nivel de vida relativo de otros grupos sociales; y ii) los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.

La normativa para la fijación de los salarios mínimos incluye un órgano tripartito de consulta, la Comisión Nacional del Salario Mínimo (CNSM) adscrito al Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS); Comisiones Paritarias (CP) presididas por un inspector de trabajo y conformadas por dos representantes de los empleadores y dos de los trabajadores; la posibilidad de integrar Comisiones Paritarias por rama de actividad y por circunscripciones territoriales; la recomendación por las CP de los salarios mínimos a fijar; la discusión de sus recomendaciones por la CNSM y la adopción de un dictamen razonado; la opinión sobre el dictamen por parte de la Junta Monetaria y el IGSS; y la fijación de los salarios mínimos por el Organismo Ejecutivo, con o sin dictamen de la CNSM, mediante acuerdo gubernativo.

El procedimiento se cumple todos los años, pero desde 1995 no se alcanza consenso en las CP y en la CNSM, salvo en 1997, cuando recomendaron no incrementar el salario mínimo (ASIES, 2005). El procedimiento es cuestionado en los medios de comunicación, aduciendo que la falta de acuerdo entre las partes de la relación laboral le resta legitimidad, pero conviene tener presente que se trata de un procedimiento de consulta y que una vez agotado, la legislación nacional y los convenios internacionales señalan que la autoridad pública es la competente para fijarlos.

El principal obstáculo para la falta de acuerdo son las posiciones distantes de las partes. Los trabajadores proponen aumentos de 60% y hasta 100% y los empleadores del 0%. En los últimos años, los empresarios han propuesto que el salario mínimo sea sustituido por el pago por productividad.

En 1994 la CNSM estableció dos categorías de salarios mínimos: agrícola y no agrícola. Eventualmente se fijan, desde 1995, salarios mínimos para categorías específicas como panificadores y medios de comunicación social y, desde 2009, para la maquila textil. En 2000, el agrícola era un 10% más bajo que el no agrícola, 7% en 2003, y entre 2004 y 2008 la diferencia se redujo a 3%. A partir de 2009 los salarios mínimos agrícola y no agrícola tienen un monto similar.

Para el presente año (2011) el salario mínimo acordado por el Organismo Ejecutivo es de Q 63,70 (equivalentes a US$ 8,31) por día para las actividades agrícolas y no agrícolas, lo que significa un incremento de 13,7% con relación al vigente en 2010. Esta decisión, como es usual, fue objetada por el sector empresarial. Por ejemplo, el presidente de la Cámara del Agro declaró que tendría incidencia en la "pérdida de empleo, lo cual empezaremos a ver, por ejemplo, en el sector de la lechería, en el cual estamos haciendo una evaluación del impacto y también entre los pequeños productores" (Siglo XXI, 13/1/2011).

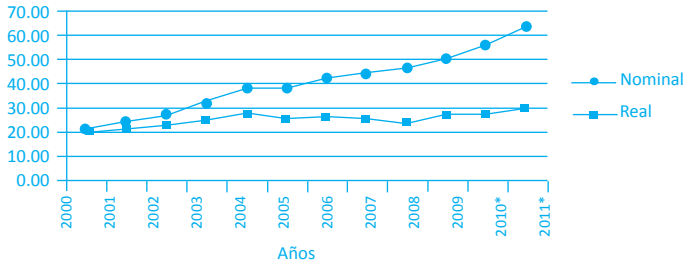
Al pago del salario mínimo se debe agregar una "bonificación incentivo", cuyo monto diario es de Q 8,33 (US$ 1,10) a partir de 2001, de conformidad con lo establecido en el Decreto 37-2001, lo que resulta en la obligación de pagar no menos de Q 72,03 (US$ 9,40) por día en las actividades agrícolas.

En el Gráfico 7 puede observarse que, en términos nominales, el salario mínimo se ha incrementado en alrededor de un 200% entre los años 2000 y 2011, en tanto que en términos reales su incremento es de alrededor del 50%.

El mayor problema con relación al salario mínimo es su escaso cumplimiento, como se evidencia en el gráfico siguiente, pues casi dos tercios de la población asalariada, integrante de la PEA, tenía en 2006 ingresos que se encontraban por debajo del salario mínimo vigente en el año en que fue levantada la última ENCOVI.

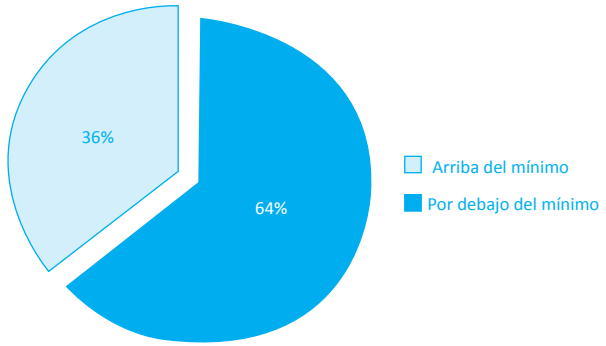
El Cuadro 16 presenta la situación en materia de ingresos de los asalariados rurales, reportada por la ENEI 2010, en el que puede observarse que el 74% de los empleados privados, el 96% de los jornaleros y el 100% de los empleados domésticos tiene un ingreso menor al salario mínimo, que para ese año era de Q 1.930,00 (equivalente a US$ 240,00). En el Cuadro 17 se presenta la información desagregada por hombres y mujeres.

Gráfico 7
Cuadro comparativo. Salario mínimo nominal y real.
Actividad agrícola



Fuente: ASIES.

Gráfico 8
PEA asalariada y salario mínimo



Fuente: ENCOVI, 2006.

Cuadro 16
Distribución de ingresos de asalariados rurales por categoría ocupacional (en quetzales mensuales)

	Menos de Q 1.500,00	De Q 1.501,00 a Q 1.929,00	De Q 1.930,00 a Q 3.000,00	Más de Q 3.000,00	
Empleado de gobierno	22,46%	12,13%	43,77%	21,65%	100,00%
Empleado privado	53,45%	21,17%	19,36%	6,01%	100,00%
Jornalero o peón	91,75%	4,61%	3,64%	0%	100,00%
Empleado doméstico	100,00%	0%	0%	0%	100,00%

Fuente: ENEI 2010. Salario mínimo 2010: Q 1.680,00 + 250,00 de bonificación = Q 1.930,00 mensuales.

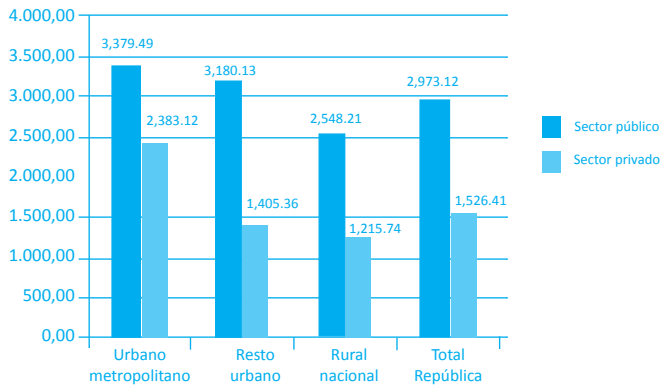
Cuadro 17
Distribución de ingresos de asalariados rurales por categoría ocupacional y sexo (en quetzales mensuales)

	Menos de Q 1.500,00		De Q 1.501,00 a Q 1.929,00		De Q 1.930,00 a Q 3.000,00		Más de Q 3.000,00		
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Total
Empleado de gobierno	16,78%	5,68%	10,53%	1,60%	28,47%	15,29%	6,31%	15,34%	100,00%
Empleado privado	37,39%	16,06%	16,94%	4,23%	16,54%	2,82%	5,01%	1,00%	100,00%
Jornalero o peón	85,15%	6,60%	4,61%	0%	3,64%	0%	0%	0%	100,00%
Empleado doméstico	5,22%	94,78%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100,00%

Fuente: ENEI 2010. Salario mínimo 2010: Q 1.680,00 + 250,00 de bonificación = Q 1.930,00 mensuales.

En el Gráfico 9 se muestran las diferencias existentes, en cuanto al salario promedio, devengado por trabajadores públicos y privados, en el área urbana metropolitana, el resto de áreas urbanas y el área rural, lo que pone de manifiesto que solamente en el área urbana metropolitana los empleados del sector privado tienen un ingreso promedio superior al ingreso mínimo legal vigente para 2010 (salario mínimo más bonificación incentivo).

Gráfico 9
Salarios promedio (quetzales por mes)



Fuente: ENEI 2010. Salario mínimo 2010: Q 1.680,00 + 250,00 de bonificación = Q 1.930,00 mensuales.

Entre la población afiliada al seguro social, el 21% de los trabajadores registrados en 2009 tenía un salario inferior a Q 1.500 (monto aproximado del mínimo legal en ese año), pero en el caso de los trabajadores de la agricultura, silvicultura, caza y pesca, el 62,3% ganaba menos de esa cifra. Esto puede deberse a que la mayoría de los trabajadores de las empresas agrícolas formales son temporales y que los salarios reportados se dividen entre los 12 meses del año, para sacar un promedio mensual de ingresos.

Cuadro 18
Afiliados de actividades agrícolas por debajo del salario mínimo (2009)

Nivel de ingresos	Total	Agricultura, silv., caza y pesca	% debajo del mínimo
TOTAL	1.088.417	152.415	14,0
Hasta 249,99	3.735	2.269	60,7
Entre 250-349,99	3.339	1.898	56,8
Entre 350-499,99	5.365	3.233	60,3
Entre 500-699,99	9.466	6.406	67,7
Entre 700-899,99	14.009	7.943	56,7
Entre 900-1.099,99	28.027	15.935	56,9
Entre 1.100-1.299	78.690	37.946	48,2
Entre 1300-1499.99	86.091	19.349	22,5
Total menor a mínimo	228.722	94.979	41,5
% de ocurrencia	21,0	62,3	

Fuente: Elaboración propia con información del Departamento Actuarial y Estadístico del IGSS.

II.2. Contratos de trabajo

El artículo 26 del Código de Trabajo señala que todo contrato de trabajo debe tenerse por indefinido, salvo prueba o estipulación lícita y expresa en contrario. En consecuencia, solamente pueden celebrarse contratos a plazo fijo y para obra determinada por la naturaleza accidental o temporal del servicio a prestar o de la obra a ejecutar, como es el caso, por ejemplo, de las cosechas agrícolas.

Para que el contrato individual de trabajo exista, basta con iniciar la relación de trabajo, ya se trate de prestación de servicios o de ejecución de una obra. Debe extenderse por escrito y registrarse en la Dirección General de Trabajo del MTPS, dentro de los 15 días posteriores a su celebración, modificación o novación (Artículo 28).

Se admite que el contrato individual de trabajo sea verbal, cuando se refiere a: labores agrícolas o ganaderas, servicio doméstico y ejecución de obra determinada, siempre que su valor no exceda de Q 100,00[7] y un plazo no mayor de 60 días (Artículo 27).

El Cuadro 19 muestra que, de acuerdo con la ENEI 2010, el 32% de la población asalariada (2,8 millones de personas) cuenta con contrato de trabajo escrito, pero en el área rural, cuya población asalariada equivale al 40% del total, solamente uno de cada seis de los 1,1 millones de asalariados cuenta con esta garantía, en tanto que en el área urbana metropolitana más de la mitad de los asalariados cuenta con contrato de trabajo. Por otra parte, el contrato permanente (término usado por la ENEI 2010) o de duración indefinida, predomina sobre el contrato temporal o a plazo fijo.

Cuadro 19
Población asalariada con contrato de trabajo. En porcentaje

¿Tiene contrato?	Urbano metropolitano	Resto urbano	Rural nacional	Total
Sí	15,02	10,40	6,79	32,21
No	12,59	21,63	33,57	67,79
Total	27,60	32,04	40,36	100,00
Duración del contrato				
Permanente	12,63	8,29	5,23	26,15
Temporal	2,39	2,11	1,56	6,07
Total	15,02	10,40	6,79	32,21

Fuente: ENEI 2010.

[7] El monto de Q 100, fijado en 1961, vuelve inaplicable esta excepción.

La Dirección General de Trabajo registró 190.347 contratos en 2009 y 192.530 en 2010, tanto de duración indefinida como temporal. El Ministerio no cuenta con un registro que permita desagregar los contratos por tipo de actividad económica.

De acuerdo con la línea de pobreza utilizada para este estudio, la incidencia de la pobreza, dentro de la población asalariada, tanto extrema como no extrema, es menor entre los que tienen contrato de trabajo, que entre los que carecen de él, lo que se explica porque la relación laboral con contrato de trabajo tiene un carácter más estable y con mayor garantía del pago de salario mínimo.

Cuadro 20
Asalariados rurales con contrato de trabajo por sexo y nivel de pobreza. En porcentaje

		Clasificación de pobreza para el hogar			
Tiene contrato	Sexo	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	TOTAL
Sí	Hombre	6,7	34,4	58,9	100,0
	Mujer	3,5	19,4	77,1	100,0
No	Hombre	20,8	48,8	30,4	100,0
	Mujer	16,8	51,4	31,9	100,0

Fuente: ENCOVI 2006.

II.3. Seguridad social

En el cuadro siguiente se presenta la cobertura de la seguridad para la PEA urbana y rural y para la PEA total. Según esos datos, desde el punto de vista de la cobertura de la seguridad social, el 79,8% de la PEA de Guatemala, equivalente a 4,6 millones de personas, se encuentra en una situación de informalidad laboral, y en el caso de la PEA rural, la informalidad afecta al 88,3%. En cifras absolutas, de acuerdo con la ENEI 2010, la PEA cubierta por la seguridad social asciende a 1,1 millones de personas, lo que es congruente con los

datos de afiliación reportados por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). La PEA rural cubierta por el IGSS ascendería a unas 321.000 personas.

En cuanto a la PEA rural, que como se indica en el Cuadro 2 asciende a 2,7 millones de personas, alrededor de 1,1 millones corresponde a la categoría de asalariados, con lo que se puede concluir que la cobertura de la seguridad social alcanza a poco menos del 30% de los asalariados rurales, y que cubre alrededor del 39% de la población asalariada del país.

Cuadro 21
PEA cubierta por la seguridad social, área urbana y rural, y sexo.
En porcentaje

	Urbano			Rural			
Afiliado(a)	Hombre	Mujer	Subtotal urbano	Hombre	Mujer	Subtotal rural	Total nacional
Empleado del gobierno	1,61	1,60	3,21	0,51	0,35	0,86	4,08
Empleado privado	5,77	3,09	8,85	2,60	0,58	3,18	12,04
Jornalero o peón	0,04	0,01	0,05	0,07	0	0,07	0,12
Empleado doméstico	0,01	0,02	0,03	0,00	0	0	0,03
Empleador, patrono o socio	0,05	0,00	0,05	0,00	0	0	0,05
Total afiliados	7,48	4,72	12,20	3,19	0,93	4,12	16,32
BENEFICIARIOS	1,29	1,00	2,29	1,05	0,34	1,39	3,67
PENSIONADOS	0,11	0,02	0,13	0,03	0,03	0,06	0,19
SIN COBERTURA IGSS	20,73	15,83	36,56	30,10	13,15	43,25	79,82
Totales	29,61	21,57	51,18	34,37	14,45	48,82	100,00

Fuente: ENEI 2010.

En el siguiente cuadro se presenta la evolución de la afiliación a la seguridad social de trabajadores y de empleadores activos (los que están al día en el pago de cuotas).

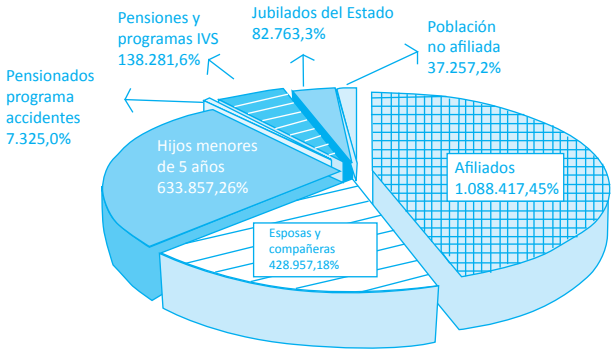
Cuadro 22
Trabajadores y patronos activos 1995-2009

Año	Trabajadores afiliados	Variación anual de afiliados (%)	Patronos activos	Variación anual patronal (%)
1995	855.596	-	29.379	-
1996	852.243	-0,4	30.740	4,6
1997	851.292	-0,1	32.361	5,3
1998	887.228	4,2	33.783	4,4
1999	893.126	0,7	36.168	7,1
2000	908.122	1,7	38.547	6,6
2001	927.786	2,2	41.047	6,5
2002	953.052	2,7	43.943	7,1
2003	957.921	0,5	45.305	3,1
2004	988,892	3,2	50.026	10,4
2005	1.002.356	1,4	47.188	-5,7
2006	1.026.405	2,4	53.532	13,4
2007	1.073.458	4,6	56.450	5,5
2008	1.072.692	-0,1	59.533	5,5
2009	1.088.417	1,5	62.330	4,7
2010	1.107.191	1,7	64.544	3,5

Fuente: Informes Anuales de Labores, IGSS, varios años.

En el gráfico siguiente se observa la población protegida, que incluye a los afiliados, sus beneficiarios (esposas e hijos menores de cinco años) y pensionados, para un total de 2,4 millones de personas, el 16,7% de la población del país.

Gráfico 10
Población protegida año 2009



Fuente: Boletín de afiliación 2009, IGSS.

En el Cuadro 23 se presenta el total de empleadores y trabajadores inscritos, en donde resulta que el 9,67% de los empleadores y el 14% de los trabajadores afiliados corresponden a la actividad agrícola.

Cuadro 23
Empleadores y trabajadores (hombres y mujeres) por actividad económica (2009)

Actividad	Empleadores	Trabajadores	Trabajadoras	Total
Agricultura	6.032	137.213	15.202	152.415
Minas y canteras	248	2.854	467	3.321
Manufactura	8.922	102.951	47.436	150.387
Construcción	8.046	18.872	1.302	20.174
Electricidad, gas y agua	232	7.235	1.340	8.575
Comercio	16.454	144.829	70.863	215.692
Transporte, almacenaje y comunicaciones	3.390	28.607	6.670	35.277
Servicios	19.006	306.321	196.255	502.576
Totales	62.330	748.882	339.535	1.088.417

Fuente: Boletín de afiliación 2009, IGSS.

En cuanto a la relación entre pobreza y asalariados rurales afiliados al IGSS, los datos de la ENEI 2010 revelan que, de acuerdo con la línea de pobreza utilizada en este estudio, no hay afiliados por debajo de la línea (fijada en Q 633,10 para 2006) y que solamente el 11% se encuentra en el rango de ingresos entre Q 633,10 y Q 1.500,00 mensuales.

II.4. Sindicalización y negociación colectiva

El derecho de libre asociación es reconocido a toda la población por el artículo 34 de la Constitución, así como, específicamente, el derecho de organizar sindicatos, el cual lo pueden ejercer los trabajadores sin discriminación y sin estar sujetos a autorización previa (Art. 102, literal q).

Este derecho es reconocido en pactos y convenios internacionales ratificados por Guatemala, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948, que es parte de los ocho convenios fundamentales del trabajo adoptados por la OIT. El Código de Trabajo también señala al MTPS la obligación de trazar y llevar a la práctica una política nacional de defensa y desarrollo del sindicalismo (Artículo 211).

El Código de Trabajo define al sindicato como toda asociación permanente de trabajadores o de empleadores o de personas de profesión u oficio independiente, constituida para el mejoramiento y protección de sus intereses económicos y sociales comunes (Artículo 206). Los sindicatos pueden ser gremiales, formados por trabajadores o empleadores de una misma profesión, oficio o actividad económica; o de empresa (Artículo 215). Para formar un sindicato se requiere la concurrencia de 20 o más trabajadores y un mínimo de cinco empleadores (Artículo 216).

La Constitución señala que el Estado fomentará y protegerá la negociación colectiva (Artículo 106). El Convenio 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, de 1949, incluido entre los convenios fundamentales de la OIT y ratificado por Guatemala, establece que se debe estimular y fomentar el pleno desarrollo y uso

de procedimientos de negociación voluntaria, para reglamentar las condiciones de trabajo.

El Código de Trabajo reconoce dos formas de negociación colectiva: el contrato colectivo de trabajo, suscrito entre uno o varios sindicatos y uno o varios empleadores o sindicatos de empleadores, para prestar servicios mediante una remuneración que debe ser ajustada individualmente a cada trabajador (Artículo 38); y el pacto colectivo de condiciones de trabajo (denominado en otras legislaciones convención colectiva) que se celebra para reglamentar las condiciones de trabajo (Artículo 49).

Está obligado a negociar un pacto colectivo el empleador que tenga más del 25% de sus trabajadores afiliados a un sindicato, y si hay más de un sindicato, debe negociar con el sindicato que tenga mayor número de trabajadores afectados directamente por la negociación (Artículo 51). La legislación también admite los pactos colectivos de industria, de actividad económica o de región determinada. Puede negociarlo el sindicato o grupo de empleadores que tenga a su servicio dos tercios de los trabajadores ocupados en la industria, actividad o región; y los sindicatos que comprendan dos tercios de los trabajadores afiliados a sindicatos dentro del sector (Artículo 54).

En el cuadro siguiente se presentan los resultados de la ENEI 2010, según los cuales el 76% de los afiliados a sindicatos son trabajadores urbanos y el 24% corresponde a rurales. Sin embargo, la mayoría de los afiliados a sindicatos (83%), tanto urbanos como rurales, son empleados del gobierno. Con relación a la PEA total, la tasa de sindicalización es de 1,6%, y con respecto a la PEA rural es de 0,79%. Todos los afiliados a sindicatos se encuentran, de acuerdo con el ingreso que reporta la ENEI 2010, por encima de la línea de pobreza utilizada para este estudio.

La tasa de sindicalización que reportan anteriores encuestas es mayor que la actual. Según un estudio sobre la libertad sindical en América Latina, en el quinquenio 1990-1995 alcanzaba el 11,2% de la PEA (parecida a países como México y Panamá, con el 13,6% y el 10,6% respectivamente) que descendió al 4% de la PEA en 2000, con 68.798

afiliados, en tanto que en México bajó al 9,8% y en Panamá subió al 25,7% (Vega-Ruiz, 2004). El MTPS hasta el año 2001, reportaba en su boletín estadístico anual el número de sindicatos activos y de afiliados, que en ese año ascendió a 742 y 71.085 respectivamente (MTPS, 2002). Lo anterior confirma una baja de la afiliación sindical en el país, especialmente en el sector privado.

Cuadro 24
Población asalariada afiliada a sindicatos

	Urbano		Rural		Total nacional		
Categoría ocupacional	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Total
Empleado del gobierno	29.236	30.373	9.301	8.484	38.537	38.857	77.394
Empleado privado	9.392	1.977	2.166	1.948	11.558	3.925	15.483
Jornalero o peón	0	0	0	0	0	0	0
Total	38.628	32.350	11.467	10.432	50.095	42.782	92.877

Fuente: ENEI 2010.

De acuerdo con información recabada con personas calificadas, la presencia de sindicatos en las actividades agrícolas se limita al cultivo de banano en el departamento de Izabal, algunas fincas de café en la parte sur de los departamentos de San Marcos y Quetzaltenango y un ingenio azucarero ubicado en el departamento de Suchitepéquez.

En 2008 el MTPS registró 53 sindicatos nuevos, de los cuales 12 eran de tipo gremial, 15 de trabajadores independientes, 18 del sector público y 8 de empresas privadas (Dueñas, 2011). Tanto los sindicatos gremiales como los de trabajadores independientes no tienen injerencia en las relaciones laborales de sus asociados. Un dirigente sindical entrevistado dijo no conocer alguna “función o actividad reivindicativa laboral de un sindicato de trabajadores independientes. La actividad es más de tipo comunitario de apoyo, préstamos, etc”.

Un informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) hace referencia a las dificultades que enfrenta la organización de sindicatos en la empresa privada, que a la fecha persisten, provocadas por la "creencia de que la organización sindical es fuente de problemas y obstruye la buena marcha de la empresa", por lo que señala que "es fundamental erradicar el uso del despido como medio para evitar el ejercicio del derecho de asociación de los trabajadores" (MINUGUA, 2000).

Con relación a la negociación colectiva, el ejercicio de este derecho fundamental se ha estancado. En el quinquenio 1997-2001 el MTPS registró 144 pactos colectivos (un promedio de 29 pactos anuales) y de ese total 23 (16%) correspondieron a la actividad agrícola. En 2008 se registraron 15 pactos colectivos, de los que 3 correspondieron a la actividad agrícola (Dueñas, 2011). Según datos del MTPS, en 2009 fueron homologados 36 pactos colectivos y en 2010 fueron 29.

Debido a la escasa presencia sindical en las empresas agrícolas y a los requisitos que exige el Código de Trabajo para negociaciones de sector o rama de la actividad económica, la negociación colectiva es prácticamente de carácter excepcional. La precariedad de la condiciones de trabajo también impide aspirar a mejoras que vayan más allá de las garantizadas por la legislación laboral. Un dirigente sindical señalaba que "en dos fincas actualmente se tratan los problemas en junta mixta y los trabajadores prefieren buscar que se pague el salario mínimo en lugar de negociar pactos".

II.5. Contratación por intermediarios

El intermediario, contratista o habilitador, como es conocido en Guatemala, es de conformidad con el artículo 5 del Código de Trabajo, la persona que contrata en nombre propio los servicios de uno o más trabajadores para que ejecuten algún trabajo en beneficio de un empleador, quien está obligado solidariamente por la gestión del intermediario ante el trabajador, en todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de la legislación laboral.

Aparte de la norma anterior, no hay en el Código de Trabajo otras disposiciones relativas a las funciones y obligaciones de los intermediarios, pero el Convenio 110 de la OIT sobre las plantaciones, ratificado por Guatemala, contiene una serie de normas relativas a las actividades de reclutamiento y contratación, para garantizar un mejor nivel de protección legal a los trabajadores de plantaciones.

No existe información estadística que permita cuantificar la presencia de intermediarios en la contratación de trabajadores agrícolas. Los ingenios azucareros afirman que contratan directamente a los trabajadores temporales, por medio de personal de la respectiva empresa, por lo que no hay presencia de intermediarios en dicho sector.

Un dirigente sindical señaló, con respecto a la producción de café, que "hay una fuerte presencia especialmente en las empresas más grandes. Antes se hacía para habilitar o buscar trabajadores en Quiché, Huehuetenango u otros departamentos y llevarlos a las fincas. Hoy se usa para evadir la relación laboral. Los cheques los elaboran en la empresa pero los fondos son acreditados a la cuenta del contratista, quien les paga a los trabajadores".

II.6. Transferencias condicionadas

En abril de 2008, el gobierno inició el programa de transferencias monetarias condicionadas Mi Familia Progresa (MIFAPRO) con el objetivo de mejorar el nivel de vida de las familias en situación de pobreza, que tienen niños menores de 15 años, madres embarazadas y/o lactantes; bajo la condición de enviar a los hijos a la escuela y acudir a los servicios de salud.

MIFAPRO ofrece un bono de educación de Q 150 (US$ 18,75) mensuales, para familias con niños entre 6 y 15 años de edad; y un bono de salud por un monto igual para familias con niños de 0 a 6 años de edad y mujeres embarazadas. Estos bonos son entregados cada dos meses, por lo que cada familia recibe, en general, seis pagos de Q 600 al año. Se está incorporando, de manera experimental en cuatro municipios, un bono de nutrición de Q 100 (US$ 12,50) al mes.

Al mayo de 2010, MIFAPRO tenía presencia en 187 municipios en 20 departamentos, atendiendo a 592.132 familias, de las cuales el 93% son consideradas residentes en las áreas rurales (CCS 2010). En enero de 2011 MIFAPRO cubría 302 municipios (90% de los 334 del país) en los 22 departamentos, con un total de 4,8 millones de beneficiarios, que equivalen al 33% de la población del país; 862.002 familias y 2,3 millones de niños (PNUD, 2011).

El monto de las transferencias monetarias de MIFAPRO ascendió a Q 1.054 millones (US$ 131,7 millones) en 2010 y Q 1.200 millones (US$ 150 millones) presupuestados para 2011. Sin embargo, el costo de los seis pagos de Q 600 del año 2011, a las más de 800.000 familias beneficiarias, asciende a Q 2.800 millones (PNUD, 2011)[8].

MIFAPRO es objeto de fuertes cuestionamientos, especialmente por la renuencia del gobierno a proporcionar información precisa sobre los beneficiarios, lo que dificulta acciones de control político y de auditoría social. Si bien es tachado de clientelista y de tener una deficiente focalización, en el curso del proceso electoral de 2011 todas las fuerzas políticas coincidieron en apoyar la continuidad del programa, aparentemente porque existe consenso sobre su pertinencia como medio para reducir la pobreza extrema, pero resulta evidente que ningún partido político podía permitirse afirmar que los suspendería, por el impacto negativo que tendría sobre sus posibilidades de triunfo electoral.

Un ejercicio de apreciación de MIFAPRO señala que el "éxito de estos programas depende de aspectos como su integración con programas y estrategias sociales más amplios, la realización de inversiones para adecuar la oferta y demanda de los servicios asociados a las condicionalidades, el desarrollo de competencias administrativas para el manejo del programa y la instauración de mecanismos de fiscalización internos y externos, que aseguren la participación de la población hacia la que se dirigen" (PNUD, 2011).

[8] El monto correcto sería de Q 3.100 millones.

III. PROCESOS LABORALES EN LAS ÁREAS RURALES

En esta parte se analiza de qué manera algunos procesos laborales influyen en la generación o en la superación de la pobreza que afecta a la población rural. En particular se examinan el trabajo temporal, el trabajo infantil, la participación laboral de las mujeres, las migraciones internas e internacionales y las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, particularmente de los trabajadores temporales.

III.1. Trabajo temporal

El trabajo temporal en las actividades agrícolas, especialmente en los cultivos dedicados a la exportación, ha estado presente en Guatemala desde el período colonial. Las características propias de la mayoría de productos agrícolas, que tienen un período de cosecha concentrado en un tiempo relativamente corto y cuya recolección debe realizarse en forma manual, obligan a la utilización intensiva de mano de obra temporal.

Antes de la Independencia (1821) fueron el añil y la caña de azúcar los que requerían mayor cantidad de mano de obra temporal. A partir de mediados del siglo XIX se inicia el cultivo comercial del café, que para 1870 se convierte en el principal producto de exportación del país.

Los elevados requerimientos de mano de obra de este cultivo y la dificultad para lograr la movilización de trabajadores indígenas desde las tierras templadas del altiplano a las calurosas y malsanas de la costa del Pacífico, llevaron a los gobiernos liberales a establecer modalidades compulsivas de reclutamiento de mano de obra, como los mandamientos que obligaban a los pueblos indígenas a proporcionar los trabajadores que solicitaran los finqueros; la habilitación u otorgamiento de anticipos y la Libreta de Jornalero que debía portar todo trabajador para demostrar que estaba solvente con su último patrón; y la Ley Contra la Vagancia de 1934, que obligaba a todo trabajador agrícola que careciera de tierra a demostrar, mediante la Libreta firmada por los correspondientes patronos, que había laborado al menos 150 jornales al año.

En la actualidad el trabajo temporal agrícola se concentra en las cosechas de café, caña de azúcar, hortalizas y frutas para consumo interno y exportación, especialmente los productos denominados no tradicionales, como brócoli, arveja china, melón, minivegetales, flores y plantas ornamentales.

Debido a sus características y al área cultivada, 466.082 manzanas (equivalentes a 328.691 hectáreas) de acuerdo con la ENA 2010, el café es el producto que demanda mayor cantidad de mano de obra temporal. Los departamentos con mayor presencia del cultivo son Santa Rosa, Huehuetenango, San Marcos, Chimaltenango, Chiquimula y Jutiapa, que concentran el 65% del área cultivada.

Para el año 2000, la Asociación Nacional del Café (ANACAFÉ), entidad gremial de los productores, estimaba que en el período de cosecha se requieren alrededor 500.000 trabajadores temporales (unos 101 millones de jornales), provenientes en su mayoría de los departamentos de Quiché, Huehuetenango, San Marcos, Baja Verapaz, Chiquimula y Jalapa (ANACAFÉ, 2001). De acuerdo con la información de esta asociación, el año cafetero 2009/2010 requirió 68,4 millones de jornales, con un total de 340.095 empleos (equivalentes al 18% de la PEA rural) durante el período de cosecha que va de octubre a marzo, dependiendo de la altura a la que esté situado el cultivo. Para el mismo año se estima un total de 132.259 empleos permanentes.

La reducción en el número de trabajadores temporales se debe a los cambios en la distribución geográfica del cultivo, derivados de la crisis de precios del año 2001, pues se redujo el cultivo en las tierras bajas de la bocacosta y costa del Pacífico, en donde predominan las fincas multifamiliares (de más de 44,8 hectáreas), y aumentó en tierras de clima templado, donde predominan los pequeños productores que utilizan fundamentalmente mano de obra familiar.

No fue posible obtener de ANACAFÉ un dato sobre el promedio de salario diario que se paga al trabajador temporal en el corte de café.

Un informe de monitoreo sobre reservas, precios y mercado de maíz y frijol (FAO-Guatemala, 2011), reporta los salarios promedio pagados por jornal en 83 municipios de 20 departamentos. En siete municipios donde tiene fuerte presencia la producción de café (Cobán, Acatenango, San Pedro Pinula, Moyuta, El Asintal, Oratorio y Patulul), el salario más bajo es Q 25 con alimentos y Q 35 sin alimentos, y el más alto Q 40 con alimentos y Q 50 sin alimentos. En cuatro municipios del altiplano central y occidental, donde predomina la pequeña propiedad y el cultivo de productos no tradicionales, pagan salarios promedio superiores a los antes mencionados. En Patzún, Chimaltenango, se reportan Q 45 con alimentos y Q 55 sin alimentos; y en Cantel, Quetzaltenango, llega a Q 60 con alimentos y Q 70 sin alimentos. Solamente en este municipio pagan un salario superior al mínimo legal (FAO-Guatemala, 2011).

Lo anterior coincide con lo señalado por uno de los dirigentes sindicales entrevistados, quien indicó que si bien lo usual es que los campesinos del altiplano se trasladen a trabajar temporalmente en las plantaciones de la costa y bocacosta del Pacífico, en la actualidad es común que campesinos residentes en este sector "suban a realizar trabajos temporales al altiplano, donde los paperos –cultivadores de papa– de Concepción Chiquirichapa y San Juan Ostuncalco, departamento de Quetzaltenango, pagan mejores salarios y donde se trabaja bajo mejores condiciones climáticas".

Dirigentes sindicales entrevistados indican que el salario diario en el corte de café maduro oscila entre Q 40 y Q 50 diarios, sin pago de séptimo día. El cálculo de la remuneración en la mayoría de labores agrícolas se hace generalmente por tarea o destajo (a tanto alzado), lo cual es permitido por el artículo 88 del Código de Trabajo.

En la cosecha de café es común que el trabajador se traslade a las zonas productoras acompañado de su esposa e hijos, quienes colaboran con el cabeza de familia en la actividad de corte. Uno de los dirigentes sindicales entrevistados indicó que una familia completa (padre y madre y tres hijos en promedio) corta entre cinco y seis quintales por día y que en las fincas pagan entre Q 18 y Q 22 por quintal cosechado. Asumiendo que se cortan seis quintales por día de trabajo, resulta un ingreso familiar de entre Q 108 y Q 132 diarios. Si esta cantidad es dividida entre cinco miembros de la familia, da un

"salario" promedio diario por persona de entre Q 21,60 y Q 26,40, lo que significa que cada uno devenga entre el 34% y el 41% del salario mínimo vigente en 2011.

El segundo producto con mayor extensión de cultivo es la caña de azúcar, con un total de 441.635 manzanas (equivalentes a 311.010 hectáreas), concentrada particularmente en los departamentos de Escuintla, con el 70% del área cultivada, seguido de Santa Rosa y Suchitepéquez, que en conjunto tienen el 26%.

De acuerdo con información proporcionada por la Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA) el cultivo genera 32.000 empleos permanentes y 33.000 empleos temporales. De estos últimos la mayoría son trabajadores de corte, realizado principalmente de forma manual, que laboran durante los seis meses del período de zafra (entre noviembre y abril). Los trabajadores temporales provienen de los departamentos de Escuintla, Suchitepéquez, Retalhuleu, Santa Rosa, Quiché, Baja Verapaz, Alta Verapaz, Chiquimula y Jutiapa.

En el corte de caña, según datos de ASAZGUA, el salario promedio diario de los cortadores locales –que residen en las cercanías de las áreas de corte– es de Q 117, lo que representa un 79% arriba del salario mínimo legal; y del cortador no local (migrante) que recibe hospedaje, alimentación y transporte, es de Q 102, con lo que supera el salario mínimo en un 58%. En ambos casos los trabajadores disfrutan del descanso semanal remunerado (séptimo día) garantizado por la legislación laboral.

No existen estudios sobre las condiciones laborales de los trabajadores temporales. De acuerdo con la información proporcionada por ASAZGUA, verificada por el autor en una visita de campo a un ingenio azucarero, las condiciones de los trabajadores temporales migrantes son satisfactorias. La empresa los contrata directamente en sus comunidades de origen, tienen contrato de trabajo escrito y son inscritos en el IGSS.

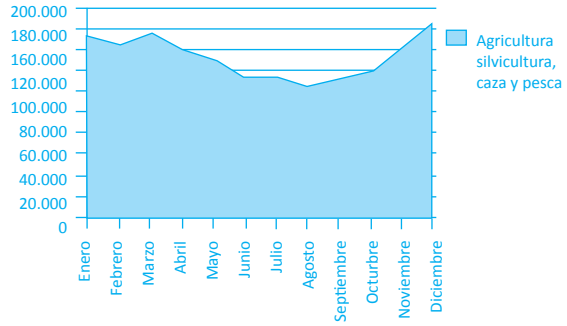
Los módulos habitacionales que les ofrecen cuentan con comedores, dormitorios, servicios sanitarios y áreas de recreación; servicios médicos; alimentación balanceada, que garantiza un consumo de 4.000 kilocalorías diarias a cada cortador; y suministro de sueros de hidratación oral durante las horas de corte (ASAZGUA, 2010).

El monto de la remuneración que obtienen los cortadores de caña y el servicio de alimentación que les proporcionan las empresas, permiten que el trabajador migrante no tenga necesidad de ser acompañado por su esposa, y esta por los hijos menores, pues los principales motivos son la necesidad de complementar el ingreso del trabajador y la preparación de sus alimentos.

En lo que respecta a los trabajadores temporales en el cultivo de café, de acuerdo con testimonios recogidos en entrevistas, la mayoría enfrenta condiciones precarias en materia de vivienda y transporte; carece de contratos de trabajo; no disfruta de las prestaciones laborales como el pago del séptimo día, parte proporcional de aguinaldo y bono 14; y carece de cobertura de la seguridad social.

La afiliación a la seguridad social en la actividad de agricultura, silvicultura, caza y pesca (IGSS, 2010) registró en 2009 un promedio mensual de 152.457 trabajadores. En los seis meses que concentran el mayor volumen de trabajo temporal (noviembre y diciembre, y de enero a abril), el promedio mensual fue de 169.329 trabajadores afiliados, y en los seis meses restantes (mayo a octubre) de 135.585.

Gráfico 11
Variación de afiliación IGSS 2009



Fuente: Memoria de Labores 2009. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Cabe señalar que los seis meses con mayores niveles de afiliación coinciden básicamente con la temporada de zafra azucarera y que el incremento de alrededor de 35.000 personas en la afiliación al IGSS es similar al número de trabajadores temporales reportados por ASAZGUA, por lo que se puede considerar que en otros cultivos el número de trabajadores temporales que son afiliados al IGSS es muy bajo.

El transporte de los trabajadores temporales se realiza en muchos casos en condiciones precarias. En los últimos años los entrevistados del sector sindical señalan el aumento del uso de camiones, en los cuales viajan los trabajadores sin las mínimas condiciones de seguridad, debido a la negligencia de las autoridades responsables del control del tránsito en carreteras.

A finales de noviembre de 2010 se accidentó un camión que transportaba más de 60 trabajadores temporales del municipio de San Pedro Carchá a una finca ubicada en El Palmar, Quetzaltenango, en un viaje de casi 400 kilómetros, con el saldo de 19 trabajadores muertos. Un inspector de trabajo, con sede en Quetzaltenango, estimó que solamente el 40% de los empleadores de ese departamento proporciona transporte seguro a sus empleados. El piloto del vehículo reveló el nombre de la finca de destino, pero los administradores declinaron responsabilidades aduciendo que el contratista "no contaba con la carta-poder de la finca que lo autorizara para enganchar jornaleros para esa propiedad".

Si bien el banano es un cultivo que genera trabajo permanente, pues la actividad de corte se realiza a lo largo de todo el año, dirigentes sindicales entrevistados señalan que en fincas ubicadas en la costa sur del país, donde no existe organización sindical, se comienza a utilizar la modalidad de trabajador temporal, contratado por períodos menores de 60 días, con la finalidad de eludir la relación laboral permanente.

III.2. Trabajo infantil

De acuerdo con un estudio sobre el trabajo infantil en Guatemala (Méndez, 2008), elaborado para el MTPS tomando como base la

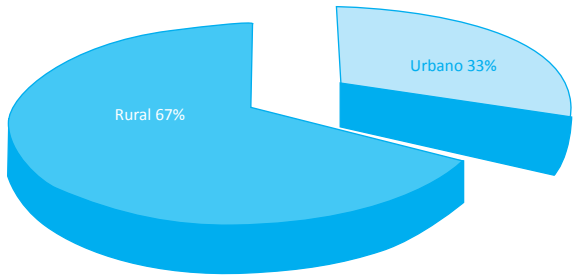
ENCOVI 2006, un total de 966.361 niños, niñas y adolescentes (NNA) estaban involucrados en alguna actividad económica, equivalentes al 21% de los NNA comprendidos entre los 5 y los 18 años en 2006. Para 2010, según los datos de la ENEI 2010, los NNA representan el 13% de la PEA, lo que equivale a 750.004 NNA.

Lo anterior significa que la población de NNA trabajadores se redujo en alrededor del 23% entre 2006 y 2010, lo que constituye un avance significativo, pues entre 2000 y 2006 solamente se redujo en un 2%. Esta disminución puede deberse al impacto de MIFAPRO, que condiciona la recepción de las transferencias a la asistencia a clases de los niños de las familias beneficiarias, lo que se tradujo en un aumento de la cobertura escolar y, como consecuencia, en la disminución del trabajo infantil.

Entre 2007 y 2010, el Consejo de Cohesión Social reporta un incremento del 51,6% en la inscripción en preprimaria monolingüe y bilingüe, y del 22,6% en el nivel primario (CCS, 2010).

Como se observa en el Gráfico 12, la mayor parte de los niños, niñas y adolescentes trabajadores (67%) reside en las áreas rurales. En cuanto a la distribución por sexo, el 68% está integrado por hombres y el 32% por mujeres. Por zona geográfica, la mayor concentración se da en las regiones suroccidente (33%) y noroccidente (20%) y la menor en nororiente (7%) y Petén (5%). El 46,7% de los NNA trabajadores no asiste a la escuela; alcanzando el 66% en el grupo de 15 a 17 años.

Gráfico 12
Distribución por zona geográfica. NNA económicamente activos



Fuente: ENCOVI 2006.

El Cuadro 25 muestra la distribución de los NNA trabajadores por grupos de edad y por actividad económica, y en el Gráfico 13 se presenta la distribución por rama de actividad económica. Puede observarse que más de la mitad de los NNA (55%) se ocupa en la agricultura y actividades afines, y que el 62% de los niños de 10 a 14 años está ocupado en la agricultura. Esta actividad es seguida por la industria y el comercio, con 12% y 11% respectivamente.

Cuadro 25
Distribución de niños trabajadores por actividad económica, según grupo de edad

Actividad económica	5 a 9		10 a 14		15 a 17		Total	
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	56.022	75%	280.121	62%	200.669	46%	536.812	55%
Comercio, hoteles y restaurantes	6.723	9%	53.021	12%	47.134	11%	106.878	11%
Construcción	64	0.1	9.876	2%	36.022	8%	45.962	5%
Industria y manufactura	6.942	9%	44.110	10%	65.424	15%	116.476	12%
Servicios	206	0.3%	24.506	5%	34.897	8%	59.609	6%
Otros	4.321	6.%	42.390	9%	53.912	12%	100.623	10%
Total	74.278	100%	454.024	100%	438.058	100%	966.360	100%

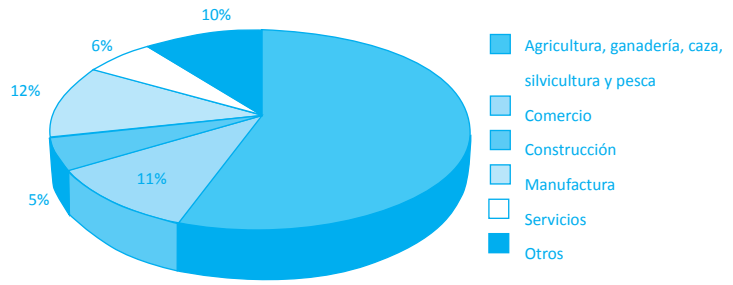
Fuente: ENCOVI 2006.

Más de medio millón de niños trabajadores tienen 14 años o menos, lo que contraviene las disposiciones contenidas en el Código de Trabajo (Artículo 148) y en el Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima, en donde se establece que la edad mínima para la admisión al empleo es de 14 años. Pero otra disposición del Código de Trabajo (Artículo 150) permite que en casos de excepción calificada, la Inspección General de Trabajo autorice trabajo diurno para menores de 14 años.

Por categoría ocupacional, la mayoría de NNA trabajadores están ubicados en la categoría de trabajador familiar sin pago o no remunerado, a la que corresponde el 63,7%. Le siguen, en orden de importancia, las categorías de empleado privado y de jornalero, con el 16,7% y el 12,1% respectivamente. La categoría de jornalero o peón corresponde mayoritariamente a labores agrícolas o de la construcción, que son sumamente pesadas para el nivel de desarrollo físico de los NNA trabajadores.

A la categoría de trabajador familiar sin pago corresponde el 95% de los niños que tienen entre 5 y 9 años de edad, en tanto que en el grupo de 15 a 17 años el porcentaje que no recibe remuneración se reduce al 45%. El hecho de que la inmensa mayoría de los niños trabajadores menores de 14 años se encuentre en la categoría de trabajador familiar sin pago (el 95% de los que tienen entre 5 y 9 años y el 76,6% de los que tienen entre 10 y 14 años), dificulta el control y las acciones para erradicar el trabajo infantil, pues las labores las realizan en el ámbito del hogar o del cultivo o negocio familiar.

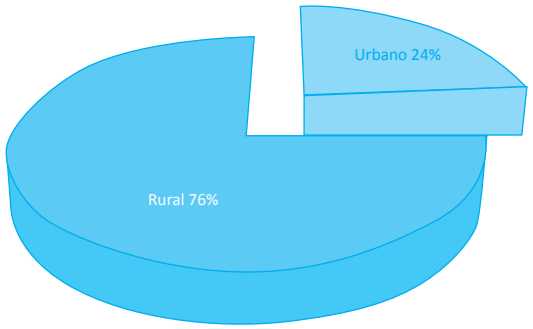
Gráfico 13
Distribución de NNA trabajadores



Fuente: ENCOVI 2006.

El analfabetismo en la población guatemalteca mayor de 15 años ascendía a 25,2% en 2006. La ENCOVI 2006 revela que solamente el 11% de los NNA son analfabetos, lo que evidencia que se ha logrado una cobertura casi universal en la educación primaria. Sin embargo, los niños y adolescentes rurales se encuentran siempre en una situación de desventaja pues, como puede observarse en el gráfico siguiente, el 76,2% de los NNA analfabetos reside en el área rural.

Gráfico 14
Analfabetismo en NNA trabajadores



Fuente: ENCOVI 2006.

Como se ha señalado al analizar otras variables, la población indígena se encuentra generalmente en situación de desventaja con respecto a la población no indígena. El Cuadro 26 muestra los porcentajes e incidencia de analfabetismo, por grupos de edad, para los NNA trabajadores, según su origen étnico. En los resultados porcentuales se observa que los niños indígenas encuentran su mayor participación laboral en el grupo de edad de 10 a 14 años, mientras los no indígenas la tienen en el grupo de 15 a 17 años, siguiendo una tendencia ascendente en los tres grupos de edad, concentrándose un poco más del 50% en el grupo de 15 a 17 años.

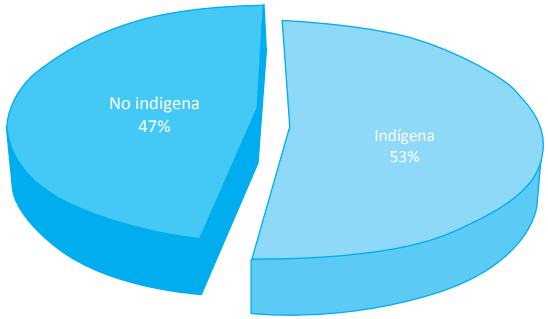
En lo que respecta a la incidencia, puede observarse que los niños indígenas se incorporan al trabajo a una edad menor que los no indígenas, ya que su participación solamente es superada por lo no indígenas en el grupo de 15 a 17 años. También se observa que los NNA trabajadores indígenas son mayoritarios con relación a los no indígenas (52,7% y 47,3% respectivamente), lo que confirma la situación de mayor pobreza y vulnerabilidad que enfrentan los NNA indígenas en comparación con sus pares no indígenas.

Cuadro 26
Porcentaje e incidencia de NNA trabajadores, por grupo de edad, según etnia

	Grupo de edad	Indígena	No indígena	Total
Porcentajes	5 a 9 años	8,8	6,5	7,7
	10 a 14 años	50,8	42,7	47,0
	15 a 17 años	40,4	50,9	45,4
	Total	100,0	100,0	100,0
Incidencia	5 a 9 años	60,3	39,7	100,0
	10 a 14 años	57,0	43,0	100,0
	15 a 17 años	46,9	53,1	100,0
	Total	52,7	47,3	100,0

Fuente: ENCOVI 2006.

Gráfico 15
NNA trabajadores según origen étnico



Fuente: ENCOVI 2006.

En el Cuadro 27 se muestra la distribución regional de los NNA trabajadores por región y etnia. Las regiones suroccidente y noroccidente concentran el 53% de todos los NNA trabajadores del país. Las dos regiones son mayoritariamente indígenas y se caracterizan por la elevada presencia del minifundio, dedicado a cultivos de subsistencia y comerciales, pero unos y otros tienen baja rentabilidad, lo que obliga a los productores a recurrir al trabajo familiar no remunerado.

Cuadro 27
Distribución de los NNA trabajadores por región y por etnia

	Incidencia					
Región	**Indígena**	**%**	**No indígena**	**%**	**Total**	**%**
Suroccidente	187.313	58,4	133.195	41,6	320.508	100,0
Noroccidente	157.101	82,2	33.974	17,8	191.075	100,0
Metropolitana	23.052	23,7	74.287	76,3	97.339	100,0
Norte	76.106	87,8	10.579	12,2	86.685	100,0
Suroriente	5.746	7,3	73.102	92,7	78.848	100,0
Central	37.729	51,6	35.419	48,4	73.148	100,0
Nororiente	11.848	16,8	58.612	83,2	70.460	100,0
Petén	9.955	20,6	38.343	79,4	48.298	100,0
TOTAL	508.850	52,7	457.511	47,3	966.361	100,0

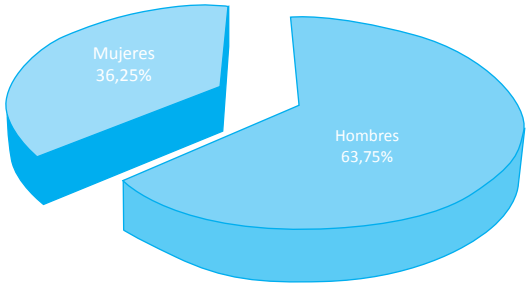
Fuente: ENCOVI 2006.

III.3. Participación laboral de las mujeres

La PEA femenina, según datos de la ENEI 2010, está integrada por 2,1 millones, lo que equivale al 36% de la PEA total. Con respecto a la PEA rural, las mujeres constituyen solamente el 29,6% (819.346 en cifras absolutas) en tanto que en la PEA urbana tienen una participación del 42,2%, que equivale a 1,2 millones. Esto puede obedecer a que existe un subregistro o invisibilización del trabajo de las mujeres rurales, pues generalmente apoyan a sus cónyuges en el trabajo agrícola, en actividades como limpieza, corte, lavado y selección de productos;

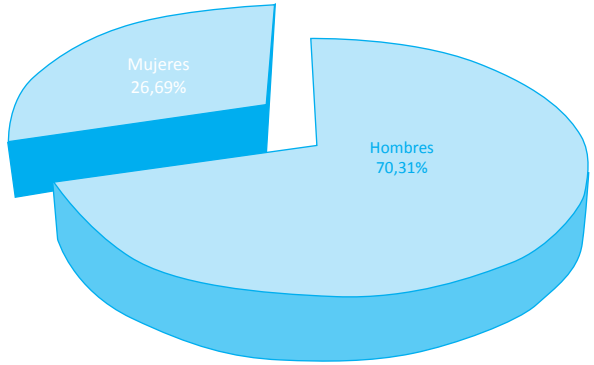
y también se dedican al comercio en los días de mercado o plaza o al tejido (común entre las mujeres indígenas, quienes elaboran su propia ropa y las de sus hijas), pero cuando se les pregunta cuál es su oficio, es frecuente que respondan ama de casa o labores domésticas.

Gráfico 16
Composición PEA por sexo



Fuente: ENEI 2010.

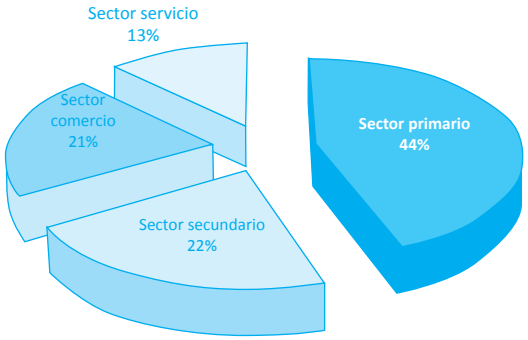
Gráfico 17
Composición rural PEA por sexo



Fuente: ENEI 2010.

Como se observa en el Gráfico 18, cuatro de cada diez mujeres rurales económicamente activas están ubicadas en el sector primario, que es seguido en orden de importancia por los sectores secundario y comercio, con el 22% y el 21% respectivamente.

Gráfico 18
Participación de la mujer, por sector, área rural

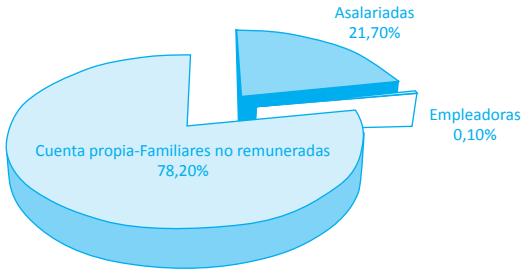


Fuente: ENCOVI 2006. Línea de pobreza de acuerdo al criterio de CEPAL.

En cuanto a las categorías ocupacionales, el Gráfico 19 muestra que más de tres cuartas partes de las mujeres ocupadas rurales son trabajadoras familiares no remuneradas. El informe anual sobre *El estado mundial de la agricultura y la alimentación (SOFA 2010-2011)* de FAO, señala que solamente el 8% de las mujeres guatemaltecas residentes en el área rural tiene un salario.

De acuerdo con los datos de población afiliada al IGSS para el año 2010, el número de trabajadoras afiliadas en la agricultura, silvicultura, caza y pesca asciende a 10.061, lo que representa el 6,7% del total de afiliados que laboran en esa actividad económica, en tanto que con relación al total de población afiliada a la seguridad social, las mujeres representan el 34%.

Gráfico 19
Participación de la mujer por categoría ocupacional
área rural

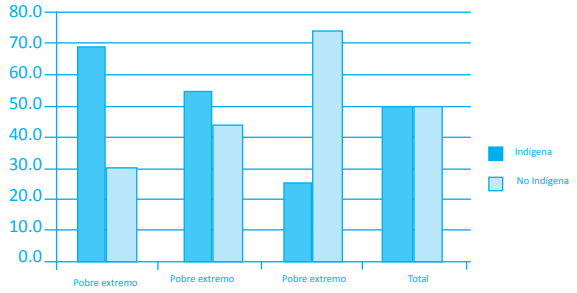


Fuente: ENCOVI 2006. Línea de pobreza de acuerdo al criterio de CEPAL.

Datos del IGSS sobre los salarios de afiliados que trabajan en actividades agrícolas correspondientes a 2010 revelan las diferencias en el ingreso que existen entre hombres y mujeres: el salario promedio del afiliado agrícola asciende a Q 1.839,92 (US$ 230); a Q 1.864 (US$ 233) el salario promedio del afiliado hombre; y Q 1.499 (US$ 187) el de la mujer afiliada.

El gráfico siguiente evidencia nuevamente la situación de desventaja, esta vez en la variable de pobreza, de las mujeres indígenas con respecto a las mujeres no indígenas.

Gráfico 20
Distribución étnica de mujeres, por nivel de pobreza, área rural



Fuente: ENCOVI 2006.

III.4. Migraciones internacionales y remesas

Las escasas oportunidades de empleo dignamente remunerado existentes son la principal causa de la migración externa, que es vista por muchos guatemaltecos como la opción más favorable, si no la única, para obtener un ingreso que permita satisfacer las necesidades propias y de su familia. La información más completa sobre la población guatemalteca residente en el exterior y la población beneficiaria de las remesas está contenida en las encuestas que realiza la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

La encuesta correspondiente al año 2010 (OIM, 2010) registra 1.637.119 guatemaltecos residentes en el extranjero, de los cuales alrededor del 75% corresponde a hombres y el resto a mujeres. El 97,4% reside en los EUA, correspondiendo el 34% del total de residentes en ese país al estado de California. Entre 2002 y 2010 la población migrante se incrementó en aproximadamente 400.000 personas.

El 56% de los migrantes proviene del área rural. Los departamentos más expulsores son el de Guatemala (fundamentalmente urbano) con el 19%, seguido de San Marcos con el 11%, Huehuetenango con el 8% (ambos mayoritariamente indígenas y rurales) y Quetzaltenango con el 6%.

Dado que la migración tiene motivaciones laborales, el 78% de la población migrante se encuentra en un rango de edad entre los 15 y los 34 años. Por rama de actividad el 27% de los migrantes se ocupa en los servicios; el 24,7% en el comercio, restaurantes y hoteles; el 15% en la construcción; el 10% en la industria; y el 5,4% en la agricultura, caza, silvicultura y pesca.

Y siendo la educación un aspecto esencial para la inserción laboral, de acuerdo con la encuesta de 2008 (OIM, 2008) el nivel de escolaridad de los migrantes es más alto, con un promedio de 7,6 años, que el de la población residente en el país, que tiene un promedio de 5,1 años. Según los datos de 2010, el 3% carece de algún grado de educación; el 46% de los migrantes tiene algún grado de educación primaria (17% incompleta y 28% completa); el 22% algún grado de educación básica (tres primeros años de secundaria); el 26% algún grado de diversificado; el 1% con estudios universitarios; y del 2% se desconoce el nivel educativo.

El 86% (1,4 millones) de los migrantes envía remesas, con un monto de US$ 4.487 millones en 2010 (el Banco de Guatemala reporta 4.126,7 millones), equivalente al 10% del PIB (ASIES, 2011). El volumen de remesas tiene un crecimiento sostenido. Desde 2002, cuando la OIM realizó la primera encuesta y las remesas ascendieron a US$ 1.300 millones aproximadamente, solamente en 2009 (US$ 3.849,2 millones) registraron una baja equivalente al 12% con relación a lo recibido en 2008 (US$ 4.393,5 millones). Los beneficiarios son 4,5 millones de personas (31% de la población del país). Según la encuesta de 2008, los beneficiarios estaban distribuidos en 989.684 hogares, con un promedio de 4,2 personas por hogar. Del volumen de remesas resulta, siempre en 2008, un promedio de US$ 4.439 al año y US$ 369 al mes, equivalentes a Q 2.952 mensuales, lo que representa un 78% más que el salario mínimo vigente en el año 2008.

El porcentaje de hogares con jefatura femenina asciende al 49% en la encuesta de 2010; y el 62% de los beneficiarios reside en el área rural. En cuanto a grupo étnico, el 85% de la población beneficiaria de las remesas es no indígena.

La encuesta de 2010 revela que el 65% de los beneficiarios recibe mensualmente la remesa. En lo que se refiere al destino, el 49% de lo recibido es dedicado al consumo o satisfacción de necesidades básicas (alimentación, vestuario, calzado, transporte y mobiliario para el hogar); el 18% a consumo intermedio (mercadería e insumos para negocios, alquileres, pagos de deuda de viaje del remitente), el 20% para inversión y ahorro (la adquisición de inmuebles, construcciones y compra de maquinaria o equipo) y el 12% para inversión social, que incluye educación y salud.

La PEA entre la población beneficiaria de remesas ascendió en 2010 a 1,6 millones, lo que equivale al 36% del total de beneficiarios. Por actividad económica, el 27% se ocupa en el comercio y el 19% en

la agricultura. Por categoría ocupacional, el 43% es trabajador por cuenta propia, sea con local, sin local o que labora en el hogar; el 38% es empleado privado y el 2,5% es empleador. El 29% percibe ingresos de Q 1.499 o menos; el 32% reporta ingresos entre Q 1.500 y Q 2.499; el 23% entre Q 2.500 y Q 3.999 y solamente el 14% tiene ingresos de Q 4.000 o más.

III.5. Condiciones de seguridad y salud en el trabajo, particularmente de trabajadores temporales

No se dispone de información estadística y de estudios sobre las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, sea en el ámbito urbano o rural. Solamente fue posible localizar datos sobre los accidentes de trabajo atendidos por el IGSS, según los cuales en 2008 fueron atendidos 31.817 accidentes de trabajo, lo que da una tasa de 3 accidentes por cada 100 afiliados, la cual es significativamente menor que la registrada en 2000, de 6,9 accidentes por cada 100 afiliados (IGSS, 2008).

Entrevistas con informantes calificados permiten señalar que en el trabajo agrícola los mayores problemas se presentan en el manejo de productos químicos utilizados para el control de plagas y malezas, así como en las condiciones de vivienda, calidad del agua para el consumo humano y contaminación ambiental, que prevalecen en las áreas de residencia de la población rural y en el trabajo agrícola temporal.

Con relación a los plaguicidas, se señala el uso de productos que son prohibidos en los países de donde se originan las empresas multinacionales que los fabrican y que tienen efectos nocivos para la salud de las personas, la fauna y la flora, incluyendo productos alimenticios. Entre dichos productos destacan el uso del bromuro de metilo y los organofosforados. Los departamentos donde se considera que existen mayores problemas por el uso de plaguicidas son Escuintla, Retalhuleu, Suchitepéquez, Quetzaltenango, San Marcos, Chimaltenango y Zacapa.

La normativa vigente en materia de seguridad y salud ocupacional es insuficiente, con pocas referencias al trabajo agrícola y, en algunos casos, desactualizada:

a) Reglamento General sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo (Acuerdo Gubernativo del 28 de diciembre de 1957), que se refiere básicamente al trabajo urbano:

   - Solamente contiene disposiciones generales sobre el trabajo agrícola. Por ejemplo, en su artículo 7, indica que cuando se usen materias asfixiantes, tóxicas o infectantes o específicamente nocivas para la salud, o en las que dichas materias puedan formarse a consecuencia del trabajo mismo, el empleador está obligado a advertir al trabajador el peligro a que se expone, indicarle los métodos de prevenir los daños y proveerle los medios de preservación adecuados.
   - Indica que todo lugar de trabajo deberá contar con una organización de seguridad, que podrá ser un comité de seguridad integrado por igual número de representantes de los trabajadores y del empleador.
   - La obligación del empleador de proporcionar a los trabajadores equipo de protección especial, según la clase de trabajo, lo que puede incluir mascarillas, trajes, guantes, etc. (Artículo 94).

b) Reglamento sobre protección relativa a accidentes (Acuerdo 1002 de la Junta Directiva del IGSS, del 21 de noviembre de 1994) que contiene, entre otras disposiciones relativas a:

   - Prestación de servicios de atención en forma inmediata, en caso de accidente y prestaciones en dinero, cuando el trabajo tiene al menos tres meses de contribución (Artículo 3).
   - La creación de organizaciones de seguridad, que puede consistir en comités o comisiones de seguridad, o monitores. Los comités o comisiones deben integrarse por representantes del empleador y trabajadores (Artículos 9, 10 y 11).
   - La obligación de mantener en cada centro de trabajo un botiquín de emergencia y personal adiestrado para usarlo (Artículo 14).

c) Reglamento sobre registro, comercialización, uso y control de plaguicidas agrícolas y sustancias afines (Acuerdo Gubernativo 377-90 del 11 de mayo de 1990).

- El artículo 113 establece que todo empleador que mezcla, aplica y almacena plaguicidas tiene la obligación de instruir a sus trabajadores en el manejo correcto de plaguicidas y mantenerlos informados sobre los riesgos y precauciones que el manipuleo y uso conlleva.
- La selección, suministro y mantenimiento del equipo de protección personal es responsabilidad del patrono (Artículo 116).
- Contiene varias disposiciones relativas a la coordinación entre el MTPS, MAGA, IGSS y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

El Consejo Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional (CONASSO) fue establecido mediante Acuerdo Ministerial del MTPS del 20 de septiembre de 2000. Está integrado de manera tripartita por el MTPS, IGSS y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en representación del gobierno, y por tres representantes de los empleadores e igual número de los trabajadores.

En septiembre de 2010 el CONASSO aprobó por consenso el proyecto de Reglamento de Salud y Seguridad Ocupacional, que sustituirá al reglamento de 1957, que fue trasladado a la Presidencia de la República para la emisión del acuerdo gubernativo correspondiente (MTPS, 2010). Entre las actividades actuales del CONASSO destacan la búsqueda de oficializar su funcionamiento mediante un acuerdo gubernativo, para contar con el respaldo de una norma de mayor jerarquía y la formulación de la Política Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional.

Un avance importante por la parte empresarial, en el que están involucradas varias empresas agroindustriales, es la adopción, sujeta a auditorías de verificación, del Sistema de Gestión y Salud Laboral (OHSAS por sus siglas en inglés), formulado por la British Standards Institution (BSI), mediante la implementación de OHSAS 18.001, que define los requisitos para el establecimiento, implantación y operación de un Sistema de Gestión en Seguridad y Salud Laboral efectivo.

IV. INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y PRIVADA

IV.1. Ministerio de Trabajo y Previsión Social

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), de conformidad con el artículo 40 de la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto del Congreso 114-97), es el responsable de hacer cumplir el régimen jurídico relativo al trabajo, la formación técnica y profesional y la previsión social. Para ello, entre las funciones enumeradas en el citado artículo, tiene la relativa a la formulación de la política laboral, salarial y de salud e higiene ocupacional del país.

El Código de Trabajo, en su artículo 274, indica que el MTPS "debe vigilar por el desarrollo, mejoramiento y aplicación de todas las disposiciones legales" relativas a trabajo y previsión social, que no sean de competencia de los tribunales.

El MTPS cuenta con suficiente respaldo legal para ejercer la función rectora de las políticas públicas relacionadas con el campo laboral, coordinando y facilitando la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad, propiciando la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas, como señala el artículo 23 de la Ley del Organismo Ejecutivo, al referirse a la rectoría sectorial que corresponde a los ministerios.

El órgano competente dentro del MTPS para velar por el cumplimiento del régimen jurídico laboral del país es la Inspección General de Trabajo (IGT), la cual tiene entre sus funciones, la relativa a velar porque empleadores, trabajadores y organizaciones sindicales, cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos en materia de trabajo y previsión social. La actividad de la IGT está regulada por numerosas disposiciones contenidas en el Código de Trabajo, particularmente los artículos 278 al 282, y en dos convenios de la OIT ratificados por Guatemala: Convenio 81 sobre la inspección del trabajo en la industria y comercio, de 1947, y Convenio 129 sobre la inspección del trabajo en la agricultura, de 1969.

Al ratificar dichos convenios el país adquirió el compromiso de establecer un servicio de inspección del trabajo, dotándolo de

recursos humanos y materiales adecuados, que le permitan velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión (función de vigilancia); y a facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales (función preventiva).

Adicionalmente, dichos instrumentos proporcionan importantes lineamientos para el cumplimiento de las labores de inspección, como las relativas a la imparcialidad que deben guardar los inspectores en sus relaciones con empleadores y trabajadores; la garantía de estabilidad en el empleo y de independencia ante los cambios de gobierno para el personal de inspección; la cooperación entre los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones públicas o privadas, que ejerzan actividades similares.

El principal problema que enfrentan el MTPS y la IGT es la falta de interés del Organismo Ejecutivo por fortalecer sus capacidades y la crónica insuficiencia de recursos financieros, lo que impide cumplir con las funciones relacionadas con la formulación e implementación de políticas laborales y velar por el efectivo cumplimiento de la legislación laboral.

El presupuesto del MTPS para 2010 ascendió a Q 631 millones (US$ 78 millones aproximadamente) de los cuales el 84% (Q 533 millones) corresponde al Programa del Adulto Mayor[9]. Descontando dicho Programa, lo ejecutado en 2010, que abarca el resto de unidades del MTPS, ascendió a Q 68 millones.

La IGT tuvo en 2010 un presupuesto de Q 15,4 millones (US$ 1,9 millones). Este monto prácticamente no varía desde hace 10 años, pues en 2002 ascendió a Q 14,8 millones, pero en términos reales está sensiblemente reducido. Esto impide mejorar las condiciones operativas de la institución y aumentar el número de inspectores.

[9] Pensión no contributiva para adultos mayores de 65 años, en situación de pobreza extrema, por un monto de Q 400 mensuales (US$ 50), establecida por la Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor (Decreto 85-2005).

En 2003 la IGT contaba con 277 inspectores distribuidos en 25 oficinas; en 2006 el número se redujo a 257 y en 2010 a 225 inspectores. En 2010 se realizaron 5.691 inspecciones de oficio (sin requerimiento o denuncia) y 4.618 inspecciones por denuncia, para un total de 10.309, de las cuales 4.090 correspondieron a las oficinas centrales, que cubren el departamento de Guatemala. Comparativamente, en 2001, solamente las oficinas centrales realizaron 11.413 inspecciones. Debido a la reducción del número de inspectores, la relación inspectores-PEA pasó de un inspector por cada 16.522 ocupados en 2001, a un inspector por cada 25.641 personas en 2010. La relación inspectores-trabajadores afiliados al IGSS pasó de un inspector por cada 3.349 afiliados a uno por cada 4.837 afiliados en 2009.

En la información proporcionada por la IGT no es posible diferenciar entre inspecciones realizadas en empresas agrícolas y agroindustriales y el resto de empresas. Sin embargo, el dato de 520 denuncias por violación de derechos laborales en el sector agrícola, presentadas en 2010, que equivalen al 6% de los 8.167 casos abiertos por la IGT, evidencia que la mayor parte de la actividad de inspección se realiza en actividades de carácter urbano.

El otro problema de gran relevancia es la falta de capacidad sancionadora de la IGT, que resta eficacia a la labor de inspección y alienta la impunidad en materia laboral. En 2001, mediante Decreto 18-2001, se reformó el Código de Trabajo para dotarla de esa capacidad, pero la Corte de Constitucionalidad, en sentencia del 3 de agosto de 2004, declaró inconstitucional la posibilidad de que la IGT impusiera sanciones administrativas.

IV.2. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

Al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) le corresponde, según el artículo 29 de la Ley del Organismo Ejecutivo, “atender los asuntos concernientes al régimen jurídico que rige la producción agrícola, pecuaria e hidrobiológica, esta última en lo que le ataña, así como aquellas que tienen por objeto mejorar las condiciones alimenticias de la población, la sanidad agropecuaria y el desarrollo productivo nacional”.

En el curso de la actual administración se inició un proceso de reconversión y de recuperación de la identidad y misión institucional, luego de la drástica reducción que sufrió en el período 1996-2000, cuando fueron suprimidas numerosas unidades del Ministerio y entidades que conformaban el denominado "Sector público agrícola", implementado desde la década de los 70 del siglo pasado, pero que a finales de los años 90 había caído en una situación de elevado deterioro. Ahora resulta evidente que la solución no era el desmantelamiento, sino que el fortalecimiento y la modernización institucional.

Para el año 2011 el MAGA tiene asignado un presupuesto de Q 631,4 millones, de los cuales corresponden Q 496,1 a funcionamiento y Q 135,3 a inversión. En este último rubro, el 37% proviene de recursos externos.

Uno de los principales instrumentos del proceso de recuperación es el Sistema Nacional de Extensión Agrícola (SNEA), denominado "retorno al campo", que a mediados de 2011 cuenta con 92 agencias de extensión agrícola en 18 de los departamentos del país.

El MAGA fundamenta sus actividades en tres políticas básicas, así como en los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz. La primera es la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), cuyo objetivo general es "lograr un avance progresivo y permanente en la calidad de vida de los sujetos priorizados en la Política y, en general, de los habitantes de los territorios rurales, a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural".

La segunda es la Política Agropecuaria 2008-2012, que tiene como objetivo "contribuir al mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de la población, especialmente la rural, por medio de sistemas productivos compatibles; la atención a campesinas y campesinos que dependen de las actividades agropecuarias; la conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables y la participación equitativa de todos los actores que contribuyen al desarrollo del

sector". Consta de cuatro ejes: productivo y comercial; sociocultural y humano; ecológico ambiental; y político institucional. Y la tercera es la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (MAGA, 2010).

IV.3. Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales de Trabajo

La Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales de Trabajo fue establecida en 1996, por Acuerdo Ministerial 93, del 13 de diciembre de 1996. El 9 de septiembre de 2004 se emitió el Acuerdo Gubernativo 285-2004, que regula actualmente su funcionamiento.

Tiene como propósito asegurar consultas efectivas y opinar en lo relativo a la promoción de la aplicación de las normas internacionales de trabajo, conforme al Convenio 144 de la OIT sobre la consulta tripartita (Artículo 1). Adicionalmente, puede conocer sobre asuntos derivados de las relaciones laborales, previsión social y administración del trabajo, que los sectores representados convengan tratar (Artículo 2).

Se integra con cuatro representantes titulares y tres suplentes del sector empleador, del sector trabajador y del MTPS y la preside el ministro de Trabajo y Previsión Social. Debe realizar dos sesiones mensuales. Al mes de agosto de 2011 se realizaron 11 reuniones, lo que equivale a más de dos tercios de lo previsto.

De acuerdo con información proporcionada por el MTPS, desde finales de 2009, y todo el año 2010, el tema central del trabajo de la comisión fue la devolución de la capacidad sancionadora a la IGT. Se discutieron dos propuestas, presentadas una por el sector empleador y otra por el trabajador, pero no alcanzaron acuerdo. Ante ello se solicitó la asistencia de la OIT, quien presentó una propuesta de reforma legal que facilitaría la imposición de sanciones, pero cuando el tema fue llevado de nuevo a la discusión, a partir de enero de 2011, los nuevos representantes de los trabajadores indicaron que debían realizar un proceso de consulta con sus bases. Esto motivó que la comisión decidiera ya no continuar tratándolo.

Los temas actuales de agenda son el seguimiento a la Hoja de ruta para la aplicación de los Convenios 87 y 98 de la OIT, atendiendo

las recomendaciones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo; y el funcionamiento de tres subcomisiones: empleo, para formular una Agenda de Trabajo Decente; reformas legales; y el fortalecimiento de la IGT.

En abril de 2011 el Grupo Promotor del Consejo Económico y Social (CES), integrado por representantes de la Unión Guatemalteca de Trabajadores (UGT) y del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), entregó al Congreso de la República un anteproyecto de ley para la creación de dicho consejo.

El CES tendría carácter de órgano consultivo del Estado y de espacio de diálogo social permanente entre los sectores productivos sobre el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas sobre aspectos económicos y sociales. Se propone que esté integrado por representantes de los trabajadores, empresarios y cooperativistas, pero en la parte final del proceso de diálogo que condujo a la presentación del anteproyecto, los cooperativistas declinaron participar.

IV.4. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

De conformidad con el artículo 100 de la Constitución, la seguridad social es una función pública, instituida en forma nacional, unitaria y obligatoria, y su aplicación corresponde al IGSS, que es una institución con autonomía reconocida por la Constitución. No obstante el mandato sobre el carácter unitario de la seguridad social, el Estado ha creado otros programas paralelos, como el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado y el Instituto de Previsión Militar.

La administración del Instituto corresponde a una junta directiva integrada por seis miembros propietarios e igual número de suplentes, nombrados por el Presidente de la República, la Junta Monetaria, el Consejo Superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Colegio de Médicos y Cirujanos, asociaciones de sindicatos patronales y por los sindicatos de trabajadores. De acuerdo con el texto original de su ley orgánica (Decreto 295 del 30 de octubre de 1946) y para preservar su autonomía, el nombramiento del gerente y subgerentes corresponde a la junta directiva, pero una reforma de 1956 (Decreto Presidencial 545) trasladó esa atribución al Presidente de la República, la que le fue restituida mediante Decreto 11-04 del 21 de abril de 2004.

La implantación de los programas y la cobertura territorial evolucionó lentamente: accidentes de trabajo en 1948; accidentes comunes en 1949; protección materno-infantil en 1953; enfermedad común en 1968 e invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS) en 1977. En 2002 cubría 11 de los 22 departamentos del país, llegando a 15 en 2002 y alcanzando cubrir la totalidad en 2010.

El régimen de seguridad social tiene carácter contributivo. Corresponde a los empleadores aportar el 50% de los aportes establecidos para los dos programas Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA) e IVS, a los trabajadores el 25% (excepto en el subprograma de accidentes de trabajo, donde es el empleador quien aporta el 1% del monto del salario) y al Estado el 25% del costo del EMA y del monto de las pensiones. Actualmente, la contribución del empleador para los dos programas asciende al 10,67% del salario de cada trabajador y la del trabajador al 4,83% de su salario.

El presupuesto de ingresos del IGSS ascendió en 2010 a Q 6.917 millones, de los cuales el 76% corresponde a contribuciones y el 19% al rendimiento de sus inversiones financieras. Los egresos ascendieron a Q 6.166 millones: 47% para servicios de atención médica, 30% para prestaciones pecuniarias (pensiones) y 21% para actividades centrales (costo de administración).

El Estado no ha cumplido, o lo ha hecho en mínima parte, con el aporte como Estado y sus contribuciones como empleador, acumulando a 2010 una deuda que asciende a Q 17.823 millones, de los cuales el 82% corresponde al EMA y a los servicios de salud que el instituto presta a los jubilados del Estado.

El programa de IVS tiene como modelo de financiación la capitalización parcial colectiva o prima media escalonada, la cual requiere, en función de los cambios demográficos, de ajustes periódicos para

garantizar su sostenibilidad. Cuando se estableció el IVS se fijó una edad mínima de 65 años para acogerse a la jubilación por vejez, que fue rebajada a 60 años en 1989.

En marzo de 2003 el IGSS emitió un nuevo Reglamento sobre Protección relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (Acuerdo 1124) que elevó en forma escalonada la edad mínima para adquirir el derecho a pensión por vejez, a 62 años a partir de 2003 hasta 65 años a partir de 2008, lo que fue dejado sin efecto por sentencia de la Corte de Constitucionalidad. Lo anterior afectó la sostenibilidad financiera del programa, provocando que desde el presente año tenga que utilizar los intereses que genera la reserva técnica y que, si no se introducen modificaciones, haya un desequilibrio financiero a partir de 2014.

Ante esta situación, en noviembre de 2010, previo consenso con la UGT y el CACIF, se modificó el reglamento citado, lo que fue aprobado por Acuerdo Gubernativo 381-2010 del 28 de diciembre de 2010. De acuerdo con esa modificación la edad mínima de jubilación para quienes se afilien a partir del 3 de enero de 2011 será de 62 años, con un mínimo de 192 contribuciones (en lugar de las 180 actuales) en los años 2011 y 2012; 204 para 2013 y 216 a partir de 2016. El Procurador de los Derechos Humanos recurrió de nuevo ante la Corte de Constitucionalidad, la cual está pendiente de resolver.

IV.5. Instituto Técnico de Capacitación y Productividad

El Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), establecido en 1972, mediante Decreto 17-72, es una entidad descentralizada que tiene entre sus objetivos contribuir al desarrollo de los recursos humanos y el incremento de la productividad, así como colaborar con los planes de desarrollo del gobierno en la consecución de las metas de formación y capacitación de la mano de obra (Artículo 5). En el artículo 2 se establece que la coordinación de las actividades del INTECAP se hará por conducto del MTPS, quien le señalará los lineamientos de la política gubernativa relativa al aprendizaje, adiestramiento, formación profesional y perfeccionamiento de los recursos humanos.

La principal fuente de financiamiento del INTECAP es la tasa patronal pagada por las empresas y entidades privadas y por las entidades públicas que realicen actividades con fines lucrativos, equivalente al 1% del valor total de sus planillas de salarios. Adicionalmente, la ley orgánica del Instituto establece una asignación del Estado, que deberá figurar en el presupuesto general de la Nación, lo que hasta la fecha no se cumple. En 2009 su presupuesto ascendió a Q 331,7 millones (US$ 41,3 millones), de los cuales el 66% proviene de la tasa patronal y el 13% de la venta de servicios.

El INTECAP es la única institución pública que atiende la capacitación técnica de forma sistemática y permanente, ofreciendo los siguientes servicios:

a) Formación ocupacional de mediana y larga duración (entre 250 y 3.000 horas).
b) Capacitación laboral de hasta 250 horas.
c) Certificación de competencias.
d) Asistencia técnica a empresas.
e) Intermediación laboral.

El Instituto cuenta con 21 centros de capacitación, de los cuales 10 están ubicados en la región central (departamentos de Guatemala, Sacatepéquez, Santa Rosa y Jutiapa), seguida de la región sur (integrada por los departamentos de Escuintla, Suchitepéquez, Retalhuleu y sur de Quetzaltenango) que dispone de cinco centros. En 2009 atendió a 254.511 capacitados (50,2% hombres y 49,8% mujeres), correspondiendo el 49% a la región central, 18% a la región sur, 14% a la región occidental y 19% a las regiones restantes (norte, oriente y Petén). El 2,23% de los capacitados corresponde al sector primario, el 35% al secundario y el 62% al terciario. No fue posible obtener datos sobre la cobertura que reciben los habitantes de áreas rurales, pero dada la concentración de centros de capacitación en la región central y ciudades importantes del resto del país y en los sectores secundario y terciario, la cobertura es probablemente baja en comparación con el porcentaje de población rural del país.

IV.6. Instituto Nacional de Estadística

El Instituto Nacional de Estadística (INE), establecido mediante Decreto-Ley 3-85 del 15 de enero de 1985, es una entidad descentralizada y semiautónoma, adscrita al Ministerio de Economía. Una de sus funciones es ejercer jurisdicción técnica en materia estadística sobre el Sistema Estadístico Nacional (Artículo 3), que integran todas las entidades estatales que tengan funciones relacionadas con la elaboración, recolección, análisis y publicación de información estadística (Artículo 6).

Su junta directiva está integrada por los ministros de Economía (quien la preside), Energía y Minas, Agricultura y Finanzas Públicas, secretario de SEGEPLAN, presidente del Banco de Guatemala, un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala, uno de las universidades privadas y uno en representación de los sectores agropecuario, industrial, financiero y comercial (Artículo 9).

No obstante el nivel de los funcionarios que integran su junta directiva, el INE es víctima del escaso interés que, de acuerdo con una evaluación del sistema estadístico nacional, "tienen las autoridades del Organismo Ejecutivo, por la generación periódica de información estadística, lo que provoca incertidumbre en cuanto a la disponibilidad de recursos financieros. En 2009, por un ajuste en el presupuesto del Organismo Ejecutivo, la mayor parte del recorte en el presupuesto del Ministerio de Economía se hizo a costa del presupuesto del INE, lo que obligó a prescindir de alrededor del 60% del personal de la institución, que estaba contratado bajo la modalidad de prestación de servicios profesionales y técnicos (Renglón 029), afectando los equipos que realizarían la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) y la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA), así como la Unidad de Índices y Estadísticas Continuas, que tiene a su cargo el Índice de Precios al Consumidor" (PILAR, 2009).

A la reducción del presupuesto se agrega que el INE tuvo que dedicarse, a lo largo de casi todo el período del actual gobierno (2007-2011), a recoger información necesaria para la implementación y administración del programa MIFAPRO. No obstante, en 2010 pudo levantar la información de la ENEI 2010, que no se realizaba desde 2004.

IV.7. Entidades del sector empleador

Las principales entidades del sector empleador, involucradas e interesadas en el empleo rural, pertenecen al Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), que aglutina a la mayoría de cámaras empresariales de Guatemala –con la excepción destacada de la Cámara de Comercio– y es la organización reconocida nacional e internacionalmente como la representativa del empresariado guatemalteco. En abril de 2011 CACIF dio a conocer una propuesta denominada "2012 Nuevo Principio: visión transformadora de la realidad nacional", que constituye una propuesta para encontrar unidad de propósitos con otros sectores de la sociedad guatemalteca.

Entre las asociaciones empresariales integrantes de CACIF vinculadas al sector agropecuario figuran la Cámara del Agro, que agrupa a diez organizaciones de productores, entre ellas la Asociación Nacional del Café (ANACAFÉ), la Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA), la Gremial de Huleros, la Gremial de Palmicultores de Guatemala, la Asociación de Productores Independientes de Banano (APIB) y la Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT), entre otras, por lo que están representados los principales productos de la actividad agropecuaria comercial, tanto los denominados tradicionales como los no tradicionales.

IV.8. Entidades del sector sindical

Las organizaciones sindicales más representativas de Guatemala están agrupadas en al menos tres grandes bloques. El primero es la Unión Guatemalteca de Trabajadores (UGT), instancia integrada por la Central de Trabajadores del Campo (CTC), la Federación de Trabadores Campesinos y Urbanos (FETRACUR), la Federación Sindical de Empleados Bancarios, de Servicios y del Estado de Guatemala (FESEBS) y la Federación Sindical de Trabajadores de Alimentos, Agroindustria y Similares (FESTRAS), entre otras.

El segundo bloque lo conforman las centrales sindicales afiliadas a la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA): Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG), Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG) y Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSITRAGUA).

El tercero es el Movimiento Sindical, Indígena y Campesino de Guatemala (MSICG), que agrupa a organizaciones de los tres sectores. Otros sindicatos relevantes son la Asamblea Nacional Magisterial (ANM)-Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala (STEG) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala (SNTSG), que es la principal organización del Frente Nacional de Lucha (FNL). Adicionalmente están la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC) y la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina de Guatemala (CONIC), que centran sus actividades en el acceso a la tierra para los campesinos que carecen de ellas.

La fragmentación del movimiento sindical, herencia de las divisiones ideológicas de mediados del siglo pasado, afecta su capacidad de incidencia, en tanto que la unidad es una de las principales fortalezas del sector empleador.

La Fundación Mario López Larrave (FMLL), centro de capacitación sindical establecido a finales de la década del 90, funciona como un espacio de convergencia de diferentes corrientes del movimiento sindical, por lo que es un referente importante para impulsar y articular procesos con el movimiento sindical.

V. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

En 1999 la OIT adoptó el concepto de trabajo decente, enunciado por su director general en la Memoria presentada a la 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, concepto que es entendido como "oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana" (OIT; 1999). Al adoptar el concepto la OIT definió cuatro objetivos estratégicos que son al mismo tiempo sus cuatro dimensiones: a) principios y derechos fundamentales en el trabajo; b) empleo productivo; c) protección social, y d) diálogo social.

Dicho concepto puede ser el criterio orientador y articulador de las políticas públicas relacionadas con el mundo del trabajo, en razón de su carácter integrador, de su sólida raigambre humanista y del amplio reconocimiento de que goza, tanto en el ámbito internacional como nacional.

Cabe agregar también que, de acuerdo con lo señalado por órganos como el Comité de Derechos Económico, Sociales y Culturales, del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, en su Informe de 2005, el derecho al trabajo es un derecho fundamental de la persona y la principal obligación de los Estados Partes es velar por la realización progresiva de su ejercicio, por lo que deben "adoptar, tan rápidamente como sea posible, medidas dirigidas a lograr el pleno empleo". Si bien el Pacto establece la aplicación progresiva de los derechos en él anunciados y reconoce los obstáculos que representan los limitados recursos disponibles, también impone a los Estados Partes diversas obligaciones de efecto inmediato. Los Estados Partes tienen obligaciones inmediatas en relación con el derecho al trabajo, como la obligación de "garantizar" que ese derecho sea ejercido "sin discriminación alguna" (párrafo 2 del artículo 2) y la de "adoptar medidas" (párrafo 1 del artículo 2). Dichas medidas deben ser "deliberadas, concretas e ir dirigidas hacia la plena realización del derecho al trabajo". Adicionalmente señala que "al igual que todos los derechos humanos, el derecho al trabajo impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de *respetar, proteger y aplicar"* (CDESC, 2005).

V.1. Cumplimiento de los compromisos laborales de los Acuerdos de Paz

En diciembre de 1996, con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, concluyó el enfrentamiento armado interno que afectó a Guatemala durante más de 35 años. A dicho acuerdo fueron integrados, cobrando vigencia, 10 acuerdos negociados desde 1994 que, en su conjunto constituyen, como señala el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, "una agenda integral orientada a superar las causas del enfrentamiento y sentar las bases de un nuevo desarrollo".

Si bien todos los gobiernos desde 1996 proclaman su adhesión a los acuerdos y estos son reconocidos como compromisos de Estado en la Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Decreto 52-2005 del año 2005), su cumplimiento ha experimentado numerosos altibajos, derivados de la falta de un genuino interés por impulsarlos –tanto de parte de las autoridades públicas como de la sociedad civil–, la debilidad institucional y financiera del Estado, y la adopción de políticas contradictorias con el contenido de los acuerdos, entre otros aspectos.

Entre los acuerdos suscritos se encuentra el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA), que contiene 27 compromisos relacionados con el trabajo. Aunque en algunos aspectos se registraron avances significativos, el nivel de cumplimiento de dichos compromisos es insuficiente, debido a que en muchos casos plantean la exigencia de procesos sistemáticos de acción por parte de la institucionalidad relacionada con el tema laboral.

Tomando en consideración la pertinencia que tienen los compromisos laborales del ASESA, que estos cuentan con el respaldo de un mandato legislativo y el apoyo, al menos formal, de los diferentes sectores involucrados, se propone dar prioridad al cumplimiento de los siguientes compromisos, lo que permitirá que la política del Estado en materia laboral pueda tener un papel determinante en la estrategia de crecimiento con justicia social:

- Revisar la legislación laboral, garantizando la igualdad de derechos y de oportunidades para hombres y mujeres.
- En el área rural, reconocer a las mujeres como trabajadoras agrícolas, para efectos de valoración y remuneración del trabajo.
- Crear condiciones que faciliten la incorporación plena de todos los trabajadores a la seguridad social.
- Mediante una política económica orientada a incrementar la utilización de mano de obra, crear las condiciones que permitan alcanzar niveles crecientes y sostenidos de ocupación, reduciendo fundamentalmente el subempleo estructural y permitiendo elevar progresivamente el ingreso real de los trabajadores.
- Desconcentrar e incrementar los servicios de inspección laboral que fortalezcan la capacidad de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales de derecho interno y las derivadas de los convenios internacionales de trabajo ratificados por Guatemala.
- Fortalecer y modernizar el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, garantizando su papel rector en las políticas gubernamentales relacionadas con el sector trabajo y su eficaz desempeño en la promoción del empleo y de la concertación laboral.
- Asegurar la vigencia efectiva de la legislación laboral en las áreas rurales. Para ello se requiere aumentar la capacidad de cobertura de los servicios de inspección.
- Prestar atención urgente a las prácticas abusivas de las cuales son víctimas los trabajadores rurales migrantes, mozos colonos y jornaleros en el contexto de la contratación por intermediario, medianía, pago en especie y uso de pesas y medidas.

V.2. Formación de capacidades (formación profesional y empleabilidad)

La productividad y la competitividad son considerados elementos clave para tener procesos exitosos de desarrollo económico y social. No se puede aumentar la competitividad si no hay un incremento en la productividad. Hay también consenso acerca de que el aumento de la productividad depende de la calidad de los puestos de trabajo (Casanova 2002), y que esto a su vez depende fundamentalmente de la tecnología disponible, de la disponibilidad de capital financiero, de la inversión en capital físico y de la organización y gestión empresarial y, solamente después de cubiertos estos factores, de la calificación de los trabajadores, en la cual juega un importante papel la formación

técnica, que de esta manera se convierte en un elemento necesario para el logro de un trabajo decente y productivo.

Por otra parte, para lograr o aumentar la empleabilidad, que "abarca las calificaciones, conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir un empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida" (Weimberg, 2004), es indispensable contar con un eficiente sistema de formación profesional.

Ante los problemas de bajo nivel de capacitación de la mano de obra guatemalteca, especialmente de la población rural, una tarea prioritaria es fortalecer y ampliar las oportunidades de formación profesional. El INTECAP realiza una excelente labor pero sus recursos son notoriamente insuficientes para dar un carácter masivo a los programas de formación profesional. Por ello, es necesario que el Estado, a través del MTPS asuma un rol activo, para ampliar la cobertura de la formación profesional, lo que incluye:

a) Formular e implementar la "política de capacitación técnica y profesional", contemplada en el artículo 40 de la Ley del Organismo Ejecutivo - funciones del MTPS, para lograr coherencia en las acciones de formación profesional y optimizar el uso de los recursos.

b) La política citada debe contener los lineamientos que orienten la labor del INTECAP, tal como lo establece el artículo 4º. de la ley orgánica del Instituto, a efecto de lograr integralidad en la política y acciones de formación profesional.

c) El Organismo Ejecutivo debe hacer al INTECAP el aporte financiero que ordena su ley orgánica, a efectos de aumentar los recursos disponibles para atender las necesidades de sectores de población que se encuentran fuera del empleo formal, como los trabajadores por cuenta propia; así como de sectores vulnerables o con riesgo de exclusión social.

d) Adicionalmente, el Estado debe destinar fondos públicos para programas masivos de capacitación técnica, especialmente orientados a la población rural, mediante acciones concertadas entre el MTPS, MAGA, Ministerio de Educación y otros actores públicos, que pueden ser ejecutadas por entidades no lucrativas del sector social y económico.

e) Realizar estudios sobre la oferta y demanda de puestos de trabajo y de las consiguientes necesidades de formación profesional, así como generar capacidad de seguimiento y evaluación de los programas, fortaleciendo la Dirección General de Empleo y su Observatorio del Mercado Laboral.

f) Fortalecer y ampliar la oferta de educación técnica o vocacional en los niveles básico y diversificado del sistema educativo formal, de manera que esta habilite para la incorporación al mercado de trabajo, así como incorporar en el nivel primario aspectos relacionados con el desarrollo de capacidades orientadas a la producción.

V.3. Cumplimiento de la legislación laboral

En 2005, como parte de las acciones encaminadas a facilitar la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y República Dominicana por parte del Congreso de Estados Unidos, un Grupo de Trabajo integrado por los viceministros de Comercio y de Trabajo elaboró un informe titulado *"La dimensión laboral en Centroamérica y República Dominicana. Construyendo el progreso: reforzando el cumplimiento y potenciando capacidades"*, conocido como *Libro Blanco.*

En dicho informe se identifican seis áreas prioritarias para mejorar el cumplimiento de los derechos laborales. La primera se refiere al fortalecimiento de los ministerios de Trabajo señalando que, además del aumento de los recursos financieros, especialmente para las funciones clave de inspección y servicios de conciliación y mediación, se deben asignar recursos a:

i) Mejorar la capacitación del personal.
ii) Mejorar la infraestructura y la tecnología de la información.
iii) Reorganizar las operaciones del Ministerio para enfocar efectivamente en las prioridades.
iv) Fortalecer las oficinas enfocadas a la mujer trabajadora y al trabajo infantil.
v) Fortalecer la Procuraduría de Defensa del Trabajador.
vi) Implementar programas de capacitación integral sobre los derechos laborales de trabajadores y empleadores.

El fortalecimiento de la función de inspección (IGT), incluye el aumento del personal, el mejoramiento de su remuneración, la dotación de equipo de comunicación y transporte, así como de recursos para la movilización, asegurar el acceso a todos los centros de trabajo, particularmente en las áreas rurales, y un efectivo sistema de control y supervisión para erradicar y prevenir la corrupción.

Es también indispensable resolver el problema de la eficacia del poder sancionador, para que las violaciones a la legislación laboral sean castigadas de manera pronta y cumplida. A ese respecto la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha recomendado que "el Estado de Guatemala cree un mecanismo ágil y efectivo que permita a los inspectores de trabajo tener potestad coercitiva fiscalizadora y sancionadora suficiente" (OACNUDH, 2007).

Independientemente del órgano que sea competente para imponerlas, es absurdo pensar que una determinada normativa sea respetada si no es acompañada de los elementos que aseguren la coerción hacia quienes se resisten a cumplirla. Es por ello que se deben explorar opciones que permitan, dentro del marco constitucional, sancionar las violaciones por la vía administrativa, por la vía judicial o mediante una combinación de ambas. Y en todo caso, es indispensable fortalecer y mejorar el funcionamiento de los tribunales de trabajo y previsión social.

Las acciones orientadas al cumplimiento de la legislación laboral y, en general, la política laboral del país, deben enfatizar en el cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores, en especial el

ejercicio pleno de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva[10]. Es necesario recordar que los derechos fundamentales de los trabajadores forman parte de los derechos humanos reconocidos universalmente, por lo que las políticas públicas deben considerarlos de manera permanente, para que estas respondan a un enfoque integral de los derechos humanos.

También se deben atender los temas relacionados con el pago del salario mínimo y la incorporación de los trabajadores al régimen de seguridad social. En este tema las entidades públicas deben dar el ejemplo, erradicando la práctica de la simulación del contrato de trabajo mediante el pago por servicios profesionales o técnicos, que se ha extendido al sector privado.

Y debe tenerse presente que, para superar los problemas en materia de incumplimiento de la legislación laboral y para que las soluciones identificadas sean efectivamente implementadas, se requiere fundamentalmente de voluntad e interés para impulsar los cambios y acciones necesarias.

V.4. Facilitar la movilidad de los trabajadores

La movilidad de los trabajadores en el ámbito externo es dificultada por la política migratoria de los EUA, que es el principal destino de la migración laboral guatemalteca. La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990, provee suficientes elementos para asegurar el respeto de los derechos fundamentales y condiciones de vida dignas para los trabajadores migrantes y sus familias.

[10] La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998) incluye entre esos derechos, además de la libertad sindical y la negociación colectiva, los relativos a la eliminación de todas las formas de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

La convención está ratificada por países emisores de trabajadores migrantes, como Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, México, Ecuador y Perú, pero no por el principal país receptor de la migración guatemalteca y centroamericana. Se requiere en consecuencia una acción concertada de los países emisores para lograr que las leyes federales y estatales del país receptor no vulneren los principios y normas contenidas en la convención. También es necesario, dentro de esa acción concertada, que en los países de tránsito o estadía temporal, como es el caso de Guatemala o de México, se tenga una especial preocupación por aplicarla.

Con respecto a la movilidad en el mercado de trabajo interno, la obligación de indemnizar con un mes de salario por cada año de servicio en caso de despido injustificado, y en general, las normas inspiradas en el principio protector o tutelar del derecho del trabajo, son señaladas como barreras que afectan la capacidad de las empresas para ajustarse a los cambios en el entorno nacional o internacional (CIEN, 2004).

El Código de Trabajo (artículo 77) solamente reconoce como causas justas para el despido las relacionadas con faltas que comete el trabajador y perjudican los intereses del empleador. Incorporar entre las causales la necesidad de la empresa de reducir el personal, puede abrir la puerta a una situación de inestabilidad en el empleo que afecte sensiblemente al trabajador y, a la larga, a las mismas empresas.

Sin embargo, la Constitución Política de la República proporciona una alternativa, cuando señala que esa obligación se mantiene "en tanto la ley no establezca otro sistema más conveniente que le otorgue mejores prestaciones" (Artículo 102, inciso o). Es indudable que ese sistema solamente podría ser un seguro de desempleo, administrado por el IGSS. El artículo 28 de la Ley Orgánica del IGSS enumera los riesgos que debe cubrir el régimen de seguridad social, pero al final del listado indica "los demás que los reglamentos determinen", por lo que el IGSS está facultado para establecer un programa de cobertura del riesgo de desempleo.

V.5. Protección del trabajador temporal

Para que la movilidad espacial de los trabajadores, en el ámbito interno, se produzca en las condiciones que demanda el concepto de trabajo decente, es necesario implementar medidas orientadas a su protección, lo que incluye los aspectos relacionados con las modalidades de contratación, medios seguros y dignos de transporte, condiciones aceptables de vivienda y alimentación, protección por la seguridad social, garantía del pago del salario mínimo, y erradicar el trabajo de niños y adolescentes en las actividades agrícolas, pecuarias y silvícolas.

Para ello debe fortalecerse la capacidad de vigilancia de la IGT en las comunidades de origen y en los centros de trabajo de los trabajadores temporales, velando por el cumplimiento de la normativa interna y de los Convenios de la OIT 110 sobre las plantaciones y 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, ratificados por Guatemala.

También es importante, como está previsto en el Convenio 129 de la OIT sobre la inspección del trabajo (agricultura), la colaboración y coordinación entre la IGT y otros servicios públicos de inspección, en particular con el Departamento de Inspección y Visitaduría Social del IGSS. En aspectos como el uso de plaguicidas y otros elementos tóxicos, se debe incorporar al MAGA en los espacios de coordinación, para lograr una mayor eficacia de las actividades de control y vigilancia.

V.6. Ampliar la cobertura de la seguridad social

Entre los principales desafíos que se plantean al IGSS en materia de ampliación y fortalecimiento del régimen de seguridad social, especialmente los relacionados con los trabajadores rurales, asalariados o por cuenta propia, están los siguientes:

a) Ampliar la cobertura de la población asalariada y de los trabajadores por cuenta propia. En el primer caso se requiere una efectiva labor de control del trabajo no declarado, coordinada con

la IGT; en el segundo, se debe contemplar la incorporación de un programa específico para este segmento de trabajadores. Cabe señalar que los artículos 27 y 37 de su Ley Orgánica otorgan al IGSS una amplia libertad de acción para extender su cobertura y establecer los programas de protección de riesgos.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado en su informe de 2005, que los Estados Parte "deben adoptar las medidas necesarias, tanto legislativas como de otro tipo, para reducir en la mayor medida posible el número de trabajadores en la economía sumergida" (CDESC, 2005).

b) Mejorar la calidad de los servicios médicos del programa de enfermedad, maternidad y accidentes (EMA), especialmente en el interior del país y en las áreas de mayor concentración de trabajadores rurales. Esto incluye el mejoramiento de la infraestructura hospitalaria y de las clínicas de consulta externa; la reducción del tiempo de espera para las consultas, en particular con médicos especialistas; la dotación de servicios de ambulancias para el traslado de trabajadores desde las unidades productivas rurales a los centros de atención; el mejoramiento del trato hacia los trabajadores rurales, sus cónyuges e hijos, por parte del personal administrativo y médico. Todo ello contribuirá a mejorar la imagen del instituto ante la población trabajadora y a estimular el interés por afiliarse.

c) Mejorar la protección por enfermedad y accidentes de los trabajadores agrícolas temporales, que constituyen uno de los grupos más vulnerables dentro de la población laboral, así como establecer un control efectivo sobre el pago de la cuota laboral y patronal por parte de los empleadores, a efecto de que puedan hacer uso de los servicios del programa EMA y tener la garantía de una acumulación efectiva de aportes al programa IVS.

d) Impedir la elusión en el pago de cuotas a la seguridad social, mediante la práctica de reportar la mayor parte de la remuneración de un trabajador como bonificación y no como salario. Para ello se debe aplicar la definición de salario contenida en el Convenio 95 de la OIT sobre la protección del salario[11] y tomar en cuenta sentencias de la Corte de Constitucionalidad sobre el particular.

V.7. Promover el diálogo social

Una de las modalidades que adopta el diálogo social laboral es la negociación colectiva entre empleadores y trabajadores. Como ya se indicó, el artículo 106 de la Constitución establece que el Estado fomentará y protegerá la negociación colectiva. En el ASESA, el gobierno se comprometió a "promover la reorientación de las relaciones laborales en las empresas impulsando la cooperación y la concertación trabajadores-empleadores que procuren el desarrollo de la empresa en beneficio común".

En la época actual, marcada por cambios constantes que afectan los procesos de producción e intercambio de bienes y servicios, los principios que rigen la negociación colectiva proporcionan un valioso instrumental para facilitar la adaptación de las empresas y de los sectores de la actividad productiva a dichos cambios.

Entre dichos principios están los relacionados con la independencia y la autonomía de las partes; el carácter libre y voluntario de las negociaciones; la reducción de la injerencia de la autoridad pública en los acuerdos bipartitos; y la primacía de las organizaciones de empleadores y trabajadores como sujetos de la negociación. Otro principio, esencial para la eficacia de toda negociación, es el de la buena fe, que solamente puede obtenerse mediante esfuerzos continuados de las partes, basados en la construcción de confianza y en el respeto mutuo (Gernigon *et al.,* 2000).

La legislación guatemalteca, congruente con la doctrina sustentada por los órganos de control de la OIT, deja a las organizaciones de empleadores y trabajadores la selección del nivel en el que se

[11] Salario es remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar (Artículo 1 del Convenio 95).

desarrollará la negociación colectiva, ya sea de empresa, de sector o industria, rama de la actividad económica o región.

Tomando en consideración las dificultades que existen para la negociación colectiva en el ámbito de las empresas, debido al escaso número de ellas que cuenta con sindicato y a la renuencia para negociar en aspectos específicos sobre los cuales existe un amplio margen de incertidumbre, una alternativa sería la negociación de pactos colectivos por sector, rama de la actividad económica o región.

Sin embargo, el requisito establecido en el artículo 54 del Código de Trabajo: –"suscrito por el sindicato o sindicatos o grupo de patronos que tengan a su servicio las dos terceras partes de los trabajadores que en ese momento se ocupen en ellas"– es un obstáculo prácticamente infranqueable para negociar pactos colectivos de ese tipo.

Por lo anterior se recomienda que, en el ámbito tripartito, se discuta la necesidad de modificar la disposición antes mencionada, a efectos de establecer condiciones que faciliten la negociación colectiva por sector o rama de la actividad que, por su misma naturaleza, se tendrá que limitar a aspectos de carácter general, tales como salario mínimo, jornadas de trabajo o pago por productividad, que en las circunstancias prevalecientes en Guatemala representarían un gran avance en el mejoramiento de la calidad del empleo y del clima de relaciones laborales.

Con relación al diálogo tripartito, el MTPS, y por su medio el gobierno de la República, así como los interlocutores sociales –organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores– deben asumir un compromiso genuino en orden a promover un diálogo social fructífero. El paso fundamental es establecer relaciones de confianza e identificar temas cuyo abordaje pueda generar mutuos beneficios para las partes, a efecto de cimentar una cultura de diálogo.

Es necesario, en consecuencia, fortalecer la Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales del Trabajo y continuar los esfuerzos para institucionalizar el Consejo Económico Social, buscando la incorporación del movimiento cooperativo, teniendo presente que un espacio no sustituye al otro, sino que son complementarios.

V.8. Transferencias condicionadas

Con relación al programa de transferencias condicionadas Mi Familia Progresa, y otras formas de asistencia social implantadas a partir de 2008, debe señalarse que la política social no debe reducirse a programas de carácter asistencial, como ha sucedido en el curso de la administración 2008-2011, descuidando la atención de aspectos esenciales relacionados con la prestación y garantía de derechos económicos y sociales. Además, en el contexto guatemalteco, el énfasis en los programas asistenciales permite el ejercicio extendido de prácticas de clientelismo político, como se puso de manifiesto en el proceso electoral de 2011.

Se comparte por ello el criterio expresado en la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, noviembre de 2003): "Tenemos la certeza de que la pobreza no se resuelve con planes asistenciales. Aun cuando estos constituyan un paliativo obligado hasta la efectiva solución del problema, debe evitarse que cristalice una sociedad dividida entre quienes tienen trabajo y quienes son asistidos".

No obstante, dado que se trata de programas que, fundamentalmente por el costo político que tendría su eliminación o reducción, se mantendrán en el mediano plazo, es necesario modificar los procedimientos de entrega de las transferencias para reducir el control político de los destinatarios por parte de los funcionarios a cargo de las entregas, focalizarlos en las familias en situación de extrema pobreza, dotarlos de una efectiva transparencia y formular una estrategia de salida.

V.9. Aumento de los ingresos reales

No hay otra institución del mercado de trabajo que en Guatemala, al igual que en otros países de similar nivel de desarrollo socioeconómico, sea tan objetada y al mismo tiempo un indispensable instrumento de política social, como el salario mínimo.

En ausencia de la negociación colectiva, que es un medio para que empleadores y trabajadores acuerden las condiciones de trabajo, incluyendo los niveles de remuneración, el salario mínimo es la principal herramienta de que dispone el Estado para corregir la más notoria imperfección del mercado de trabajo, como es el bajo nivel de remuneración de la mano de obra.

Con esto se logra que los trabajadores participen en forma más ventajosa de la distribución de los beneficios de la actividad productiva. Obviamente que, como sucede con cualquier instrumento, lo esencial es la forma cómo este es utilizado, para que los beneficios que se otorgan a los trabajadores no afecten la competitividad y la viabilidad de las empresas. El aspecto esencial es entonces el nivel en que se fija el salario mínimo y su relación con el salario promedio prevaleciente en el mercado de trabajo.

Por ello se propone considerar la búsqueda de un acuerdo multianual para la fijación del salario mínimo en las actividades agrícolas y no agrícolas, así como en la actividad exportadora y de maquila, que tiene la ventaja de ofrecer certeza al sector empleador en cuanto a los aumentos previsibles durante un determinado período de tiempo, que podría ser de tres años, en una primera experiencia.

En el marco de una asistencia técnica (AT) de OIT se presentó una propuesta de enfoque y criterios de reajuste del salario mínimo que, preliminarmente, cuenta con la aceptación del MTPS y de las organizaciones de empleadores. La propuesta no requiere modificar la normativa sobre el salario mínimo y, como señala el consultor responsable de la AT, "respeta y promueve la negociación entre las partes. Lo único nuevo es que le da al Poder Ejecutivo un criterio de reajuste con base técnica" (García, 2011).

De acuerdo con la propuesta la tasa de reajuste del salario mínimo se definirá mediante una fórmula que tome en cuenta el aumento esperado de precios para los próximos 12 meses; el aumento registrado de la productividad en el año previo; y el aumento registrado por los precios en el año anterior.

Para medir el crecimiento de la productividad el autor de la propuesta considera que un método idóneo es la estimación del crecimiento a precios constantes del PIB (a precios de mercado) por asalariado ocupado a nivel agregado[12]. Señala que este método "no subestima el crecimiento de la productividad multifactorial o de la productividad total", en la medida que se mantenga, como sucede actualmente, una tasa de crecimiento del empleo asalariado más elevada que el crecimiento del *stock* de capital de calidad. Agrega que en caso de que cambien las circunstancias "se recomienda aplicar la estimación del crecimiento anual de la productividad multifactorial o de la productividad total".

La propuesta permite una aproximación a la medición de la productividad, pero debe desarrollarse dentro de las cuentas nacionales una metodología que permita medir la productividad real y el aporte que cada uno de los factores, especialmente la mano de obra, hace al incremento de la misma. También puede considerarse congruente con los criterios señalados en el artículo 3 del Convenio 131 de la OIT sobre la fijación de salarios mínimos, ratificado por Guatemala. Adicionalmente, es recomendable contemplar la posibilidad de relacionar el salario mínimo con la línea de pobreza, de manera que una de las metas de la política de salario mínimo sea que, aun de manera gradual, los asalariados tengan un ingreso que les permita superar el umbral de la pobreza, lo cual no contradice los criterios del Convenio 131, pues este señala que deben también considerarse las necesidades de los trabajadores y de sus familia, lo que obviamente incluye la superación de la pobreza. Esto también permitirá que la política de salario mínimo contribuya a que se alcance el Objetivo de Desarrollo del Milenio relacionado con la reducción de la pobreza.

En materia de salario mínimo, también será necesario promover un acuerdo tripartito –gobierno, empleadores y trabajadores– para estimular el cumplimiento del salario mínimo por parte de las empresas y, como contrapartida, un compromiso de los trabajadores

[12] El consultor sugiere una metodología que permite estimar el crecimiento de la productividad por umbrales de crecimiento del PIB.

para apoyar procesos de incremento de la productividad que implementen las empresas. Es necesario tener presente que el incremento de la capacidad adquisitiva de los trabajadores, en forma razonable y gradual, estimula el mercado interno y favorece el desarrollo de las empresas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Anker, Richard *et al.* (2003), *La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos*. Revista Internacional del Trabajo, OIT, Nº 22, volumen 122.
- ASIES (2011), *Evaluación anual de la actividad económica del 2010 y perspectivas para 2011.* Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Guatemala.
- CCS (2010), *Mi Familia Progresa,* Consejo de Cohesión Social (CCS), Gobierno de Guatemala. Mayo-agosto de 2010.
- CDESC (2005), *Observación general Nº 18.* Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. 35º Período de Sesiones, *Ginebra*. Aprobada el 24 de noviembre de 2005.
- CIEN (2004), *Políticas laborales en Centroamérica ¿oportunidades o barreras para el desarrollo?* Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, Guatemala.
- FAO Guatemala (2011), *Monitoreo sobre la reserva, precio y mercado del maíz y frijol con familias de las comunidades donde se ejecutan los proyectos apoyados por FAO.* Guatemala, al 06 de marzo de 2011.
- García, Norberto (2011), *El reajuste del salario mínimo.* OIT San José, octubre de 2011.
- IGSS (2008), *Boletín Estadístico de Salud 2008.* Departamento Actuarial y Estadístico, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Guatemala.
- IGSS (2010), *Informe Anual de Labores, Guatemala.*
- INTECAP (2009), *Información general del INTECAP y Memoria de Labores 2009.* Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, Guatemala.
- Linares, Luis (2006), *Diez años después: los derechos laborales en los Acuerdos de Paz.* Serie: Las Relaciones Laborales en Guatemala de Cara a la Globalización, Nº 3. Programa Acceso a Justicia, Fundación Soros-Guatemala/Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Guatemala.
- Méndez, Erick (2008), *Trabajo infantil en Guatemala. Un estudio en profundidad sobre la Encuesta de Condiciones de Vida, ENCOVI 2006.* Elaborado para el Ministerio de Trabajo y Previsión Social

con el apoyo del Proyecto Erradicación del Trabajo Infantil en América Latina III Fase, IPEC-OIT, Guatemala.
- MAGA (2010), *Informe de logros institucional del año 2010.* Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Guatemala.
- MTPS (2002), *Boletín de Estadísticas del Trabajo,* Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Guatemala.
- MTPS (2010), *Memoria de Labores 2010,* Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Guatemala.
- OACNUDH (2007), *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala.* Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Cuarto Período de Sesiones, 12 de febrero de 2007.
- OIM (2008), *Encuesta sobre remesas 2008 y Medio Ambiente.* Organización Internacional para las Migraciones, Guatemala.
- OIM (2010), *Encuesta sobre remesas 2010. Protección de la Niñez y Adolescencia.* Organización Internacional para las Migraciones, Guatemala.
- OIT (1999), *Trabajo decente.* Memoria del Director General. 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- PILAR (2009), *Evaluación del sistema de recolección de datos del empleo informal en Guatemala.* Proyecto Promoviendo los Derechos del Trabajo Informal (PILAR, por sus siglas en inglés), Global Fairness Initiative y Poliarquía Consultores, Guatemala.
- PNUD (2010a), *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones. Caminos al desarrollo humano.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- PNUD (2010b), *Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010.* PNUD, Guatemala.
- PNUD (2011), *Ejercicio de Apreciación Sustantiva, Mi Familia Progresa (MIFAPRO).* PNUD, Guatemala.

Asociación de Investigación
y Estudios Sociales

Apartado Postal 1005 A
Ciudad de Guatemala,
Guatemala, C.A.

Publicación registrada
en la Dirección General
de correos de Guatemala,
como correspondencia
de segunda clase,
bajo el No. 2660

PORTE
PAGADO

ISBN: 978-9929-603-02-8