

Comentario sobre el documento **El Imperativo del Trabajo Decente para la Nueva Normalidad** elaborado por Luis Linares (2020)

Por Antonio Romero

Muchas gracias por invitarme a comentar este interesante estudio del **Imperativo del Trabajo Decente para la Nueva Normalidad**. Felicito a su autor, Luis Linares, a ASIES y a la Fundación Konrad Adenauer por seguir contribuyendo a generar conocimiento y debate sobre temas centrales del desarrollo social, económico y político de Guatemala. Este estudio es parte de un proyecto de investigación más amplio que mira desde varios ángulos la situación del trabajo en Guatemala y sus implicaciones para el crecimiento económico inclusivo y el desarrollo humano integral. Quisiera subrayar la importancia de esa construcción de conocimiento sostenida a lo largo del tiempo ya que permite entender problemas sociales que por su complejidad demandan abordajes rigurosos, imparciales y múltiples.

El trabajo y las relaciones laborales son temas intrínsecamente políticos, es decir, conllevan relaciones de poder e intereses sectoriales que muchas veces se enfrentan y demandan negociaciones y acuerdos. Por ello, es muy necesario contar con información precisa y bien fundamentada que permita analizar la realidad desde una postura de rigor académico tratando de minimizar y reconocer los sesgos propios con honestidad intelectual. De ahí que el papel que juega ASIES como centro de investigación enfocado en el análisis político y de políticas públicas sea indispensable para fomentar el debate informado y la formulación de soluciones en beneficio del país.

Pasando al estudio que nos ocupa hoy, este plantea la necesidad de que el **objetivo del trabajo decente esté presente en el proceso de recuperación pospandemia**. En otras palabras, aprovechar la oportunidad que esta devastadora crisis presenta de encauzar las políticas y acciones gubernamentales hacia la superación de la desigualdad, la pobreza y el bajo nivel de desarrollo humano que caracterizan a Guatemala.

De entrada, el estudio pasa revista a la situación del trabajo en Guatemala y, como era de esperarse, nos presenta una imagen poco alentadora:

- Guatemala ocupó el último lugar entre 20 países de América Latina y el Caribe en el Índice de Mejores Trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo (2020) en mediciones del 2015 y 2018. Este índice mide indicadores de cantidad, como la vinculación con el mercado laboral y la disponibilidad de empleo; e indicadores de calidad, como el acceso a la seguridad social y salarios suficientes.

Desde ese punto de partida, aunque al momento de finalizar el estudio no se tenían los datos necesarios, no es difícil imaginarse los devastadores efectos de la crisis del COVID-19 sobre los ingresos de los trabajadores. La normalidad en Guatemala ha sido la escasa respuesta del Estado para cambiar la situación de precariedad en las condiciones de empleo, baja capacidad de consumo y pobreza.

Para entender esa normalidad disfuncional, el estudio presenta un análisis minucioso de las barreras que impiden generar mayores oportunidades de empleos e ingresos dignos para hombres y mujeres en Guatemala. Me parece un punto de partida necesario para entender el entramado económico, social y político dentro del cual se desarrolla la pugna por mejores condiciones de trabajo. Estas barreras son:

- Los obstáculos para el crecimiento económico
- La desigualdad
- La debilidad fiscal
- La corrupción
- Falta de certeza jurídica y de legislación de competencia
- La informalidad laboral
- La rigidez de la legislación laboral

Estas barreras han sido ampliamente discutidas en Guatemala, pero vale la pena plantearlas como punto de partida para no pasar por alto las causas fundamentales de la problemática del país con el riesgo de confundir acciones paliativas con verdaderas reformas.

Entre los obstáculos para el crecimiento económico resalta, además del **insuficiente crecimiento del Producto Interno Bruto, una baja tasa de ahorro interno**, de 4% del PIB frente a un 18% en promedio para América Latina y el Caribe, y de 32.7% para los países clasificados como de ingreso mediano alto como Guatemala. Además, el porcentaje del crédito que se dedica a inversión, al crecimiento de empresas, vivienda y microcrédito en el país es muy bajo lo que no estimula la creación de empleo. Estos bajos niveles de inversión y ahorro interno no se compensan por la inversión extranjera directa que no ve en Guatemala un destino atractivo.

En cuanto a la **desigualdad**, nos dice el estudio “la desigualdad tiene en Guatemala profundas raíces históricas, derivadas de siglos de trabajo forzado y de variadas formas de explotación a las que fue sometida la población campesina, en particular los indígenas. Afecta severamente la vida de las actuales y futuras generaciones, poniendo en riesgo la sostenibilidad de la democracia y la viabilidad de la economía de mercado misma” (p.37). El documento cita a varios estudios que explican con claridad los efectos de la desigualdad sobre el crecimiento, entre ellos el de Gauster y Romero (2019) que analiza la desigualdad en Guatemala utilizando el Marco Multidimensional de Desigualdad. En él se identifican vínculos entre la desigualdad y variables como la desnutrición crónica, mortalidad infantil, embarazo de adolescentes, azote de la violencia homicida, acceso a la educación y el predominio de empleos informales y mal pagados.

Otro de los obstáculos para el desarrollo es la **debilidad fiscal** de Guatemala. Citando a estudios del ICEFI y datos del FMI, el documento indica que Guatemala es el tercer país, entre 192, con el más bajo presupuesto de gasto del gobierno general. Además, entre 2003 y 2018 la inversión pública es el rubro presupuestal que experimentó la mayor reducción. Por si fuera poco, cito:

“Guatemala es el tercer país que, de acuerdo con datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) destina un menor porcentaje a la atención de la salud, con un gasto público de poco más del 2% del PIB, en tanto el gasto de bolsillo (de la población) es casi el doble del porcentaje que cubre el Estado del gasto total en salud.”

La debilidad fiscal del Estado guatemalteco se vincula notablemente con **la corrupción** que deslegitima la recaudación de impuestos y a las instituciones públicas, y reduce todavía más la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones.

Frente a esa apremiante problemática **¿qué se puede hacer para alcanzar el objetivo de trabajo decente en Guatemala?** El estudio parte de plantear la visión humanista del trabajo recogida en la encíclica **Laborem exercens** de Juan Pablo II que dice “el trabajo está en función del hombre y no el hombre en función del trabajo”. Por la misma línea, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) afirma que el trabajo “es un aspecto definitorio de la existencia humana”, “es fuente de dignidad, realización personal, identidad y reconocimiento, así como de bienestar material” y resalta “la importancia de que los hombres y mujeres tengan oportunidades de un trabajo productivo y que les genere un ingreso que les permita vivir con dignidad”. Además, la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas recoge la importancia del trabajo decente en su Objetivo 8 titulado precisamente “Trabajo Decente y Crecimiento Económico”. Tomando en cuenta lo anterior, **la propuesta de acción que plantea el estudio se centra en dos dimensiones del trabajo decente: la protección social y el fortalecimiento del diálogo social entre empleadores, trabajadores y Gobierno.**

En cuanto a la protección social, el estudio nos recuerda que “la seguridad social es un elemento clave de la cohesión social y un derecho humano” reconocido además en la Constitución Política de la República de Guatemala. Sin embargo, algunos datos comparativos reflejan la baja cobertura de la seguridad social en el país, un 20.1% del total de las personas ocupadas frente a un 68.9% de Costa Rica o 52.6% de Panamá.

Entre los principales desafíos del régimen de seguridad social en Guatemala se mencionan:

- Mejorar la calidad de los servicios de salud lo que conlleva ampliar capacidad en las instalaciones hospitalarias, clínicas y laboratorios; además, reducir los tiempos entre consultas y extender la cobertura a los hijos menores de 18 años de los afiliados.
- Gestionar los recursos financieros de manera más eficiente
- Mejorar los procedimientos de registro de las contribuciones para facilitar a los trabajadores el trámite de su jubilación.
- Buscar un acuerdo con el Estado para que pague al IGSS los aportes que le debe, monto que asciende a más de Q.48,000 millones.

Frente a esos desafíos, algunas de las recomendaciones concretas del estudio para ampliar la cobertura de la seguridad social son:

- Implementar un plan especial para los trabajadores de la construcción y del transporte cuyo nivel de afiliación al IGSS se estimó en 10% de los trabajadores en el 2015.
- Facilitar la inscripción de los patronos.
- Extender a todo empleador, sin importar el número de trabajadores que tenga a su servicio, la obligación de afiliarse al IGSS.
- Aceptar a los propietarios individuales de microempresas como afiliados cotizantes (las microempresas representan el 88.5% del total de empresas existentes).
- Aceptar la afiliación voluntaria de los profesionales independientes y de los trabajadores por cuenta propia.
- Implementar un programa especial para trabajadores agrícolas temporales.

Pasando a la segunda dimensión del trabajo decente que es **Fortalecer el diálogo social entre empleadores, trabajadores y Gobierno**. Nos dice el estudio que el diálogo social “incluye todo tipo de negociación, consulta o intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común relacionados con la política económica y social” y, citando a Levaggi, añade que el diálogo social es “una de las instituciones más importantes del mercado de trabajo, y al mismo tiempo está asociado al concepto más amplio de participación, es decir, a los procesos de participación ciudadana que consolidan y fortalecen la democracia.”

El estudio señala que en Guatemala se han dado y se mantienen numerosas experiencias de diálogo social, sin embargo, los logros alcanzados en los últimos años son escasos. Además, “hay un importante desbalance entre la capacidad de interlocución e influencia sobre las decisiones públicas por parte del sector empresarial en comparación con el resto de los sectores de la sociedad. Este es un tema que nos regresa la mirada hacia el problema estructural de la desigualdad. Las recomendaciones de siempre aplican, fortalecer el diálogo, generar confianza y consenso entre las partes. Sin embargo, sin abordar lo estructural lo demás suele quedarse en buenas intenciones.

En conclusión, el estudio resalta dos dimensiones importantes que deben tomarse en cuenta para que el trabajo decente pueda ser parte del proceso de recuperación pospandemia, pero deja claro que existen condiciones estructurales en la sociedad guatemalteca que determinan la precariedad laboral y exceden el alcance de las medidas sugeridas por el estudio. Por esa razón, me parece atinado situar la problemática específica de las condiciones de trabajo en su contexto más complejo. Creo que esta es la mejor manera de abordar los problemas públicos, insistiendo en las causas estructurales para informar apropiadamente las medidas a tomar en el corto y largo plazo.

Como es natural, este estudio no abarca toda la complejidad de la problemática laboral de Guatemala, pero hace aportes importantes que, además, se complementan con otros estudios del Proyecto “Promoviendo el trabajo decente para todos” y también con la línea de investigaciones laborales de ASIES, que han generado una base de conocimiento muy rica y necesaria en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos de Guatemala.

No me queda más que recomendar sin reservas la lectura de este estudio tanto a quienes se aproximan por primera vez a esta temática como a los versados en la materia y felicitar nuevamente a ASIES y a Luis Linares por esta nueva publicación.

Muchas gracias.

Antonio Romero