

Políticas y líneas de acción [PLA]

Nombre del/la autor/a: Leslie Noemí Lemus Barahona	Correo electrónico: Lemus.leslie@gmail.com
Institución: Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala	Fecha de entrega: 1 de marzo de 2016
Indicar un título breve y directo para el del documento. Máximo: 75 caracteres con espacios	
Restitución de derechos laborales para la inclusión social en Guatemala	
Resumen de los datos biográficos más relevantes del/la autor/a. Máximo: 150 caracteres con espacios	
Estudia Doctorado en Ciencia Social especialidad en Sociología en El Colegio de México. Ha sido investigadora de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala.	
CINCO PALABRAS CLAVE	3. INSTITUCIONES
1. DERECHOS LABORALES Y SOCIALES	4. DESIGUALDADES
2. CIUDADANÍA	5. CAMBIO SOCIAL
1. PRESENTACIÓN	
Introducir los temas, problemas y escenarios estudiados, determinado los actores involucrados. Extensión: media página	
<p>Guatemala se ha caracterizado por ser una sociedad cuyo desarrollo económico ha estado basado en la intensa explotación de la fuerza de trabajo acompañada del despojo sistemático de los recursos productivos a la población. No obstante este hecho, en algunos momentos de la trayectoria histórica del país ha sido posible la instaurar instituciones que transformaron el mundo del trabajo en un ámbito de acceso a derechos y estatus de ciudadanía, especialmente durante el siglo XX.</p> <p>Cabe resaltar que a pesar de lo meritorio de la institucionalización de los derechos en la esfera laboral, los alcances fueron limitados. Es decir, solamente algunos grupos o sectores pudieron acceder al estatus de ciudadanía que estos permitían, especialmente aquellos que lograron insertarse en el empleo público y en zonas urbanas.</p> <p>En la actualidad, incluso esos logros acotados de la institucionalidad de protección laboral se han deteriorado y como consecuencia se han profundizado las desigualdades en el acceso y ejercicio a los derechos de ciudadanía laboral y social en el país.</p> <p>Es importante señalar, lejos de ser producto de la inercia de procesos productivos o económicos, este escenario es profundamente político. Es decir, es resultado de los cambios institucionales impulsados a partir de la apertura económica, la reducción de las funciones del Estado y la implementación de las Políticas de Ajuste Estructural durante la década de los ochenta y noventa en el país –período que coincide con los procesos de democratización y pacificación-.</p> <p>En virtud de lo anterior es importante señalar que los principales actores que han intervenido en la construcción de este entorno laboral son responsables de sus consecuencias, especialmente las empresas empleadoras y los responsables de políticas públicas –legisladores, diseñadores, ejecutores y todos aquellos que intervienen los procesos de decisión-. En menor medida, y por causa de su propio debilitamiento, habría que considerar también el papel que han tenido las organizaciones sindicales en esta nueva configuración.</p>	

2. ANÁLISIS POLÍTICO

Realizar un breve análisis político o reflexión en relación con el objeto de estudio.

Extensión: media página

El diálogo con distintos actores permite identificar algunas cuestiones que podrían ser consideradas causantes del escenario anteriormente descrito:

- Institucionalidad débil y corrupta:

En términos formales, Guatemala cuenta con una legislación coherente que todavía nombra las relaciones laborales en clave de derechos. Existe un Ministerio de Trabajo (MINTRAB) que tiene a su cargo las inspectorías que tienen el mandato de velar por el cumplimiento de las garantías laborales –contratos, pago de prestaciones y salarios, derecho de sindicalización- así como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) que presta los servicios de atención en salud, seguridad laboral y jubilación.

Sin embargo, el problema radica en que esta institucionalidad es débil y sus acciones están atravesadas por prácticas de corrupción. Así, en contrapartida al rol tutelar que debería jugar el MINTRAB ocurre que en muchas ocasiones el proceder de quienes fungen como inspectores de trabajo –previa mediación de sobornos, chantajes o acuerdos- favorece a la parte patronal. En el caso de la implementación de la seguridad social, es de amplio conocimiento la evasión de obligaciones financieras por parte de empleadores tanto del sector público como privado.

- Flexibilización laboral de facto:

En el marco de los cambios económicos globales, Guatemala ha privilegiado un esquema de desarrollo extractivo –minería, petróleo y agricultura extensiva para combustibles (azúcar y palma africana)- e intensificación de mano de obra (maquilas, operadores de llamadas internacionales, entre otras) que en términos prácticos y efectivos ha implicado la flexibilización productiva y laboral. Dado que se transforma el estatuto de las relaciones laborales, esto tendría consecuencias en términos del acceso y ejercicio a derechos y garantías en el empleo.

Es decir, la aplicación de las normas y legislación laboral encuentra obstáculos para su aplicación. Los representantes legales –abogados laboristas- y los/as trabajadores/as mismos/as en tienen dificultades para identificar quienes son sus empleadores y por tanto contrapartes en ocasión de reclamos o demandas (outsourcing, subcontratación, etc). Esto ocurre en caso exista algún tipo de relación contractual.

Una situación agravante es cuando las relaciones laborales están mediadas por contratos de carácter civil – por servicios técnicos por ejemplo o pago por producto- o cuando –a la vieja usanza- ni siquiera se formaliza un contrato escrito.

- Debilitamiento del sindicalismo: desarticulación, violencia política y desprestigio

Las organizaciones sindicales son por excelencia el actor colectivo que representa los intereses de las clases trabajadoras pero su capacidad de articulación e incidencia se ha visto debilitada. En primera instancia esto se debe en parte a que la flexibilización laboral de facto ha dejado un estrecho margen de maniobra a las/os trabajadoras/es. Cuando la organización sindical es vista como amenaza, estas/os optan por evitar la provocación.

En relación con lo anterior cabe señalar que el Estado de Guatemala enfrenta actualmente un proceso jurídico a nivel internacional (arbitraje DR-CAFTA). El núcleo de la acusación es la violación de derechos laborales como estrategia para la reducción de costos en la producción de mercancías que se exportan a Estados Unidos. Un elemento central de la misma son los casos de violencia en contra de miembros o pioneros/as en la formación de organizaciones sindicales –persecución, intimidación y asesinato-. Es decir, la violencia política en contra del actor sindical continúa ocurriendo y no es únicamente un hecho del pasado militarista reciente.

Aunado a la desarticulación de la organización y la violencia política, las organizaciones tradicionales y de más larga trayectoria –sector educación y salud- que han constituido los referentes más visibles del movimiento sindical en el país enfrentan la desaprobación generalizada de la sociedad guatemalteca debido al proceder de sus líderes y miembros –en ocasiones acusados de participar en actos de corrupción- y a las alianzas que como colectivos han tenido con actores gubernamentales para obtener privilegios de forma personal o gremial. En suma, estos hechos abonan al desprestigio generalizado del sindicalismo y que ha sido construido a partir de una serie de discursos que se difunden a través de los distintos mecanismos de producción y reproducción ideológica –que en muchas ocasiones asocian esta forma de organización con movimientos revolucionarios de izquierda del pasado reciente-: la escuela, la familia, los medios de comunicación y muchos otros espacios de socialización.

- Fuerza de trabajo desempoderada:

Sumado a las condiciones contextuales citadas, habría que considerar las características de la fuerza de trabajo. En primera instancia cerca de la mitad de la Población en Edad de Trabajar –PET- es declarada inactiva. Entre quienes se encuentran activos, y es contante en más de una década de estadísticas de empleo, menos del 5% se declaran desocupados. Esto, más que una situación de pleno empleo, refleja los mecanismos de ajuste del mercado laboral pero es indicativo de formas de exclusión tales como el trabajo no remunerado o incluso el trabajo por cuenta propia de subsistencia.

En otro sentido, un aspecto que preocupa a quienes intervienen en la discusión de las políticas laborales es el perfil educativo de la fuerza de trabajo. Una amplia proporción, incluso entre la población asalariada, ha alcanzado nulos o mínimos niveles de escolaridad –primaria-. En opinión de algunos esto incide en el tipo de empleos a los que se puede acceder. Otros actores consideran que esto es clave porque el acceso a la educación impacta en el conocimiento que las personas puedan tener de sus derechos y del funcionamiento de la institucionalidad.

3. PROPUESTAS

Conjunto de sugerencias y proposiciones en términos de políticas públicas y/o acciones orientadas a los movimientos sociales. En dos perspectivas temporales: de corte inmediato y de largo plazo o estructurales. Extensión: una página

Derivado de la investigación y de los acercamientos iniciales con algunos actores se considera pertinente apuntar las siguientes líneas de acción:

Restituir el lenguaje de los derechos:

Por increíble o elemental que parezca, el primer paso consistiría en restituir en el lenguaje y las discusiones de la política pública la lógica de los derechos. La política laboral no debería reducirse únicamente a resolver cuestiones de desocupación o desempleo –no es un asunto de falta de oportunidades sino de

intensa explotación en condiciones de limitada protección-. A partir de los datos disponibles se puede inferir que el problema fundamental es la exclusión y el deterioro en el acceso y ejercicio de los derechos de ciudadanía laboral y social.

Fortalecer la institucionalidad:

El cumplimiento del rol del Estado para garantizar los derechos de los/as trabajadores/as pasa por fortalecer la institucionalidad existente. Esto debería traducirse en ampliar su capacidad de acción tanto en términos de su alcance geográfico como por hacer eficiente el accionar de sus estructuras operativas. Para todo ello hace falta asignar recursos y que estos sean utilizados de manera efectiva –aquí nos enfrentamos a una preocupación de carácter societal más amplio relacionado con erradicar la corrupción-.

No debería pasarse por alto que nos encontramos en un contexto diferente del que dio lugar al surgimiento de las instituciones garantes de los derechos de ciudadanía laboral y social. Por tanto habría que considerar reformas que mejoren y agilicen los mecanismos de cumplimiento de estos –por ejemplo, ofrecer alternativas para el pago de la seguridad social a las micro, pequeñas y medianas empresas y trabajadores por cuenta propia-, incluso antes de impulsar cambios institucionales que legalicen y normalicen la flexibilización y precariedad laboral –como la propuesta de salarios diferenciados planteada en la iniciativa de ley para el fomento de la competitividad y el empleo en el año 2015, medida que fue suspendida temporalmente-.

Diálogo entre políticas económico-productivas y políticas laborales:

La mediación entre el ámbito económico-productivo y el mundo laboral se da a través de la política. Las decisiones de Estado y las acciones gubernamentales, ya sea por intervención u omisión, configuran el tipo y alcance de las oportunidades de empleo.

El diálogo entre la formulación de las políticas económicas con las políticas laborales debería permitir que se complementen de tal forma que las preocupaciones por procurar niveles de productividad acorde con las expectativas de empresarios e inversores no se antepongan a la obligación del cumplimiento de los derechos laborales y sociales.

Profundizar en la investigación:

Finalmente, habría que señalar que una buena intervención de política pública debería estar basada en el conocimiento certero de la realidad. En virtud de ello, es necesario profundizar en la investigación de los mercados laborales en varios niveles.

Así, en un plano macro o de comprensión general es necesario continuar con los esfuerzos que permitan la mejora técnica y conceptual de las herramientas y fuentes estadísticas laborales. A otro nivel, más de carácter comprensivo, es necesario caracterizar las relaciones sociales que constituyen estos mercados laborales, identificar los actores que intervienen, conocer sus percepciones y reconstruir sus experiencias en estos espacios sociales. También es importante establecer la interacción de la esfera laboral con otras esferas de la vida social –productiva, política, cultural, etc.-

Todo esto requiere de formación de personal técnico y académico especializado, la constitución de equipos multidisciplinarios que desarrollen esta tarea desde perspectivas amplias y plurales.