

# MOMENTO

Asociación de Investigación y Estudios Sociales - Año 23 - No. 2 - 2008



## El empoderamiento legal de los pobres

2

SERIE: Ciencias Sociales

El documento completo puede consultarlo en la página web de ASIES

## UN MOMENTO, POR FAVOR



El punto de partida del trabajo de la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres, es la convicción de que para reducir la pobreza, el Estado debe promover en todos sus ciudadanos un interés legítimo en la protección que brinda el sistema legal, que no debe ser privilegio de unos pocos, sino el derecho de todos.

La Comisión considera que una de las manifestaciones de la pobreza es la economía informal o extralegal, precisamente porque los pobres no tienen acceso a la protección legal efectiva, y por lo tanto se reducen no sólo sus oportunidades de desarrollo, sino también las del sector formal de la economía, debido a los insuficientes ingresos fiscales que dan como resultado menor inversión pública.

Dentro del proceso de consultas nacionales que la Comisión recomendó realizar en los países de cada continente, en Guatemala ASIES fue la institución encargada de identificar los factores causales de la exclusión de los pobres y proponer las estrategias adecuadas para el cambio, que distribuyó en cuatro estudios de diferentes áreas: Acceso a la justicia, Derechos de propiedad, Derechos laborales y Mecanismos legales para impulsar negocios informales.

Entre las importantes estrategias propuestas se menciona que las instituciones del Sistema de Justicia deben contar con las mejores calidades profesionales y éticas, y la convicción de sus funcionarios de que desempeñan una función pública de marcado interés social, de acuerdo a políticas que no se concentren exclusivamente en la justicia penal, sino se amplíen a áreas como la familiar y laboral.

En este número de Momento presentamos una síntesis de los cuatro estudios, que pueden ser consultados en forma completa en [www.asies.org.gt](http://www.asies.org.gt)

### MOMENTO

Año 23 No. 2 - 2008

### DIRECCIÓN:

Irma Raquel Zelaya  
Arnoldo Kuestermann  
Carlos Escobar Armas

### Autor:

Luis Felipe Linares L.

### SUSCRIPCIONES Y CORRESPONDENCIA

10a. calle 7-48, zona 9  
Apartado Postal 1005 A  
Guatemala, Centro América  
Teléfonos: 23322002, 23310814  
23347178 y 23347179 Fax: 23602259  
e-mail: [asies@asies.org.gt](mailto:asies@asies.org.gt)  
<http://www.asies.org.gt>

Momento es una publicación periódica de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Las opiniones vertidas en sus páginas son propias de los autores y no expresan necesariamente las de la Asociación.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido, siempre que se cite la fuente. SE SOLICITA CANJE.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, surgida en 1979 y fundada en 1982, es una entidad de carácter privado, de servicio, cultural y no lucrativa. Está formada por personas interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional, con el objeto de estimular el interés general para la búsqueda y realización de soluciones concretas a la problemática atinente al país, inspiradas en el principio de la participación ciudadana.

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

# El empoderamiento legal de los pobres

## ANTECEDENTES

**La Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres**, creada en 2005, es la primera iniciativa global que se ocupa de los vínculos entre exclusión, pobreza y sistema jurídico. De carácter independiente, cuenta con el patrocinio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el apoyo de varios países, entre ellos Canadá, Dinamarca, Finlandia, Guatemala, Islandia, India, Noruega, Suecia, Sudáfrica, Tanzania y el Reino Unido. Es copresidida por la ex Secretaria de Estado de los Estados Unidos de América, Madeleine Albright y el economista Hernando de Soto, Presidente del Instituto Libertad y Democracia (ILD).

La Comisión parte del convencimiento de que se podrá ganar la lucha contra la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) *“si los gobiernos logran dar mayor cabida en la economía a todos los ciudadanos, en especial a los sectores pobres”*. La Comisión afirma que *“la pobreza solamente puede ser reducida si el gobierno provee a todos sus ciudadanos, especialmente a los que se encuentran en situación de pobreza, de un interés legítimo en la protección que brinda el sistema legal; lo cual no debería ser el privilegio de unos pocos”*.

Una de las manifestaciones de la pobreza: la economía informal o extralegal, es motivada en buena parte por la falta de acceso a la protección legal efectiva, a los sistemas de bienestar social y al reconocimiento de las actividades económicas, lo que aumenta la vulnerabilidad de los pobres y reduce sus oportunidades en materia de desarrollo. Esto trae como consecuencia la reducción del sector formal de la economía, que provoca a la vez un menor crecimiento económico, menores ingresos fiscales y, en consecuencia menor inversión pública, que redundará en un círculo vicioso.

**La Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres, creada en 2005, es la primera iniciativa global que se ocupa de los vínculos entre exclusión, pobreza y sistema jurídico.**

Para empoderar legalmente a los actores del sector informal, para que sus actividades cuenten con protección legal y puedan integrarse de una manera justa y segura a la economía informal, se ha delineado una estrategia que contiene los siguientes elementos clave:

- Crear un clima político propicio para el cambio.
- Sintetizar el conocimiento global relevante para la agenda del empoderamiento legal que identifica cuatro áreas de enfoque: acceso a la justicia y cumplimiento de la ley, derechos de propiedad, derechos laborales y mecanismos legales para empoderar los negocios informales.
  - Proveer la agenda de empoderamiento legal a nivel nacional y regional para absorber las experiencias locales.
  - Desarrollar recomendaciones y herramientas de política pública.

Dentro de sus atribuciones la Comisión realizará consultas nacionales, que facilitarán el camino para las que tendrán lugar en cada continente. En América Latina se han realizado consultas en Brasil, Colombia, Guatemala y México.

## LA CONSULTA EN GUATEMALA

La Comisión recomendó a ASIÉS que realizara el proceso nacional de consulta, a efecto de abordar los factores causales de la exclusión de los pobres y a continuación discutir propuestas de estrategia que faciliten los cambios necesarios en cuatro áreas.

El primer paso consistió en encargar la elaboración de estudios a asociados y consultores de ASIÉS, expertos en las materias a tratar:

- Karin Paola Wagner Mota: **Acceso a la justicia**
- Carlos Escobar Armas y Lorena Escobar de Guerrero: **Derechos de propiedad**
- Luis Felipe Linares López: **Derechos laborales**
- Francisco Roberto Gutiérrez Martínez y Miguel Angel Chavarría Escandón: **Mecanismos legales para impulsar negocios informales**

Las versiones preliminares de los estudios fueron enriquecidos con aportes de personas conocedoras de la realidad guatemalteca y representativas de sectores vinculados con cada tema, en grupos focales (*focus group*) llevados a cabo en el mes de agosto de 2007. El 4 de noviembre se realizó el taller nacional, en el que participaron representantes de diversos sectores para validar y socializar los estudios.

El objetivo de los estudios es “contribuir, mediante la formulación de propuestas estratégicas relacionadas con los cuatro temas clave identificados para impulsar el empoderamiento legal de los sectores pobres de la sociedad guatemalteca, a la consecución de los ODM”.

### CONCEPTO DE INFORMALIDAD

El término sector informal fue popularizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la década sesenta del siglo pasado. Se le utiliza para referirse al grupo, cada vez más numeroso y diverso, de trabajadores y empresas, tanto rurales, como urbanas, que tienen en común no estar protegidos dentro del ámbito legal y padecer un alto nivel de vulnerabilidad. La OIT ha formulado tres definiciones, que se consideran adecuadas para efectos de los cuatro estudios elaborados en el marco del proceso de consulta realizado para la *Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres*:

- Empresas del sector informal: no constituidas en sociedad, cuyo tamaño en términos de empleo está por debajo de un cierto umbral (cinco trabajadores en Guatemala) y/o que no están registradas en virtud de disposiciones específicas de la legislación nacional, como leyes comerciales o relativas a las empresas,

fiscales o reguladoras de la seguridad social o de grupos profesionales, leyes, normas y decretos similares establecidos por los órganos legislativos nacionales.

- Sector informal: comprende todas las empresas informales tal como se han definido en el punto anterior, y se distingue por la dimensión de la relación de empleo.

➤ Empleo en el sector informal: todas las personas que, durante un determinado período, están empleadas en al menos una empresa informal, independientemente de su situación en el empleo y de si ese era su puesto de trabajo principal o secundario.

El término sector informal fue popularizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la década sesenta del siglo pasado.

### CONCEPTO DE POBREZA

Para identificar a los sectores pobres de la sociedad guatemalteca, los estudios adoptan un indicador internacionalmente aceptado, basado en el ingreso, que incorpora la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA). Este indicador establece la pobreza general en un nivel de ingreso diario no mayor de US\$ 2 por persona y la pobreza extrema en un nivel de ingreso diario no mayor de US\$ 1 por persona.

### LOS ESTUDIOS

A continuación se presenta la síntesis de los cuatro estudios.

**1. Acceso a la Justicia.** Partiendo del principio según el cual el acceso a la justicia es un derecho humano, un elemento fundamental para garantizar el derecho al desarrollo, así como a los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz y su Ley Marco, el estudio identifica tres tipos de barreras: económicas, lingüísticas y culturales.

En el análisis introductorio resaltan los siguientes aspectos:

- a) La pobreza dificulta el acceso a los servicios básicos de salud, educación, vivienda y otros, incluso los de justicia.
- b) Algunos sectores de población se encuentran en un estado de mayor vulnerabilidad y exclusión (brechas urbano-rurales, étnicas y de género).
- c) Cuando se es pobre o se pertenece a una minoría desprotegida, las expectativas de solución de conflictos se ven postergadas, debido a la marginación, la estigmatización y la desigualdad que rigen la práctica cotidiana judicial.

**Es indispensable ampliar la cobertura geográfica de las instituciones de justicia.**

Los Acuerdos de Paz contemplan reformas orientadas a superar los obstáculos estructurales que impiden el acceso igualitario a la justicia, tal y como se dispone tanto en la Constitución de la República como en la normativa internacional ratificada por Guatemala. Las reformas se centran en:

- Ampliación de la cobertura geográfica de las instituciones de justicia.
- Impulso de servicios de asesoría gratuita para personas de escasos recursos y el establecimiento del servicio público de defensa penal.
- Funcionamiento de los servicios de justicia con pertinencia lingüística y cultural.
- Respeto y conocimiento sobre las normas y procedimientos que regulan la vida de los pueblos indígenas.
- Ampliación y reconocimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- Agilización de los procesos judiciales y excelencia profesional de los operadores de justicia.

#### **Estrategias para el cambio**

**Estrategia 1:** Diseño, concertación y efectiva implementación de políticas públicas de carácter integral, orientadas a mejorar el acceso a la justicia, particularmente de las personas más desfavorecidas, así como de una agenda permanente en este ámbito.

Esta estrategia tiene carácter general y debe constituir el marco de referencia para las otras que se proponen.

**Estrategia 2:** Descentralizar los servicios de administración de justicia oficial a comunidades de difícil acceso, tomando en cuenta las características culturales y lingüísticas de cada lugar y en armonía con el fortalecimiento del derecho indígena.

**Estrategia 3:** Implementación de un sistema público de asistencia y asesoría legal gratuita y de atención a víctimas, que asegure mayor cobertura geográfica y especialidad por materias.

**Estrategia 4:** Facilitar el acceso a la justicia con pertinencia lingüística mediante la ejecución de una política interinstitucional articulada y sostenible, de servicios públicos de intérpretes y traductores legales, así como de selección y contratación de personal bilingüe.

**Estrategia 5:** Implementar una política articulada y sostenible de acceso a la justicia con pertinencia cultural y eliminación de prácticas discriminatorias.

**Estrategia 6:** Fortalecer y consolidar el conocimiento y respeto de la forma de administrar justicia por parte de los pueblos indígenas, tal y como lo dispone la Constitución de la República, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

**Estrategia 7:** Establecer una política estatal articulada y sostenible sobre la aplicación de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

**Estrategia 8:** Implementación de una política articulada y sostenible de generalización de la educación cívica y de la educación legal en la población

Para cada una de las estrategias se señalan los actores responsables. Entre ellos destacan el Congreso de la República, Organismo Ejecutivo – a través del Ministerio de Gobernación -, Organismo Judicial, Ministerio Público, Instituto de la Defensa Pública Penal, Procurador de los Derechos Humanos, Procuraduría General de la Nación, Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ), Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, facultades de Derecho, organizaciones indígenas, Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, organizaciones no gubernamentales relacionadas con el tema y bufetes populares de las universidades.

**2. Derechos de propiedad.** Las estrategias se elaboraron desde la óptica y percepción que de sí misma tiene la población afectada, considerando la complejidad social, cultural y económica del país, y en especial de los segmentos vulnerables, que se agruparon en:

- Pobres carentes de cualquier forma de uso, tenencia o propiedad de un patrimonio
- Poseedores pobres de bienes en cualquiera de sus formas
- Propietarios pobres de bienes en cualquiera de sus formas
- Pueblos y comunidades indígenas
- Hogares con jefatura femenina

El derecho de propiedad es uno de los derechos humanos económicos, sociales y políticos, al que el Estado debe dar garantía, protección y promoción.

La propiedad en consecuencia puede verse desde cinco posiciones:

- Como un **derecho humano** inherente.
- Como un **bien de mercado**, por lo tanto un derecho tanto individual como colectivo.
- Como **factor de desarrollo** cuyo aprovechamiento debe ser racional y técnico.
- Como un **derecho social**.
- Como **salvaguardia ambiental** de las futuras generaciones, a través de los bienes y servicios naturales.

El enfoque del estudio se fundamenta en la resolución de la Corte de Constitucionalidad (25/2/87), la cual señala que este derecho es inherente a la persona humana, pero su ejercicio absoluto no es propio de la vida en sociedad, que encuentra *“asidero en el principio que la misma Constitución recoge (...) de que el interés social prevalece sobre el particular. Ello en armonía con el principio de dominio eminente del Estado sobre su territorio, según el cual, éste puede ejercer su actividad como ente soberano, para el logro de sus fines, con la amplitud que le permite la Ley fundamental del país”*.

A pesar de lo anterior, existe una desigualdad real en el acceso al disfrute de tal derecho en la población, especialmente en el área rural entre la población indígena y no indígena.

Caracterización del ejercicio de los derechos de propiedad

El ejercicio de los derechos de propiedad puede adoptar las siguientes figuras jurídicas:

- Propiedad pública, nacional y municipal
- Propiedad privada
- Propiedad comunal
- Propiedad individual y copropiedad
- Afectación de la propiedad en fideicomiso
- Arrendamiento con opción de compra
- Posesión acumulada para obtener titulación
- Usurpación
- Compraventa con reserva de dominio

Existen diagnósticos sobre el ejercicio de los derechos de propiedad (inmueble, mueble y del conocimiento) que enumeran y describen causas y efectos que determinan la situación del ejercicio.

**Políticas y estrategias.** En la última década se han implementado diversas estrategias orientadas a facilitar a los pobres el acceso a la propiedad, pero aún no se evidencia el fortalecimiento de la economía de los sectores vulnerables mediante la inversión local, vía el acceso a la propiedad y a la producción formal. Durante la administración Berger se ejecutó la estrategia *Guate solidaria rural*, que aplicó el índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria para seleccionar las áreas de implementación, con el fin de superar la pobreza, mediante acciones relacionadas con la educación, salud, protección social, oportunidades de mercado, más y mejores activos familiares y comunitarios. Sin embargo no llega a alcanzar el empoderamiento legal de los pobres.

Para facilitar el acceso a la tierra y a la vivienda, se han creado fideicomisos administrados por el Fondo de Tierras (FONTIERRAS) y por el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI), respectivamente. Ambos requieren readecuación, a efecto de considerar con más claridad lo relativo al empoderamiento legal de los pobres.

En la última década se han implementado diversas estrategias orientadas a facilitar a los pobres el acceso a la propiedad

**Principales obstáculos****Aspectos estructurales**

- a. Falta de equidad en la distribución de la riqueza
- b. La globalidad, que afecta la eficacia del goce de los derechos económicos.
- c. La concentración de las fuentes de trabajo en determinadas áreas geográficas.
- d. Necesidad de una reforma educativa con cobertura geográfica, pertinencia y calidad, que facilite el acceso a un empleo digno y justamente remunerado.
- e. La ausencia de instituciones de ahorro y préstamo y la carencia de condiciones que favorezcan el desarrollo de las mayorías pobres.
- f. La falta de consideración en el diseño y aplicación de políticas públicas del "capital social y del capital natural" y su relación con la pobreza.
- g. La desarmonía entre las políticas económica y social.
- h. El bajo nivel de infraestructura física.

**Aspectos legales**

- a. Normas constitucionales aún no desarrolladas, normas ordinarias dispersas y excesiva reglamentación.
- b. La inexistencia de una certeza plena jurídica y física.
- c. Los requisitos establecidos por la legislación financiera en cuanto a garantías para operaciones de crédito y el cumplimiento de obligaciones fiscales
- d. La incoherencia entre las políticas públicas en el cumplimiento de las garantías que la Carta Magna dicta para el ejercicio de los derechos humanos
- e. La falta de protección a las comunidades indígenas.
- f. El requerimiento de la fe pública en las actuaciones relativas a contratación y registro de la propiedad inmueble y mueble.
- g. La inexistencia como personas de quienes no tienen asentada su partida de nacimiento en el Registro Civil.

**Aspectos de capacidades**

- a. La débil cultura fiscal de la población.
- b. La falta de voluntad para cumplir integralmente el "Pacto Fiscal 2000".
- c. La dificultad de acceder y obtener información pública.
- d. La descoordinación interinstitucional en la ejecución de las políticas públicas.
- e. La deficiencia de regímenes de servicio civil.

- f. Los requisitos administrativos y financieros que genera la extensa y diversa tramitología vigente.

**Aspectos sociales**

- a. La multiétnicidad del país y la falta de consideración de esta realidad en la formulación de las políticas públicas.
- b. El plurilingüismo.
- c. El pluriculturalismo.

**Necesidad de una reforma educativa con cobertura geográfica, pertinencia y calidad, que facilite el acceso a un empleo digno y justamente remunerado.**

**Estrategias para el cambio**

- *Fortalecimiento del capital social* para la recuperación y la mejoría de la autoestima de quienes se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, como de aquellos grupos vulnerables.
- *Enseñanza práctica de los derechos humanos* a los sectores vulnerables pobres y extremadamente pobres.
- *Difusión de las leyes* relacionadas con los derechos de propiedad tanto rural como urbana, inmueble y mueble.
- *Promover el empoderamiento* de la población indígena pobre para el acceso, el ejercicio y aplicación de los derechos de propiedad en el sistema jurídico indígena y armonizarlos con los que establece el sistema jurídico oficial.
- *Asistencia permanente* legal, técnica, ocupacional, financiera y pedagógica.
- *Organización coordinada de los recursos* provenientes de la cooperación internacional pública y privada, de los fondos públicos y privados destinados al desarrollo rural y urbano.
- *Instituir el Fondo Específico de Garantía* para dar cumplimiento al artículo 242 de la Constitución Política de la República y su correspondiente reglamentación.

- *Soluciones habitacionales urbanas o rurales* para aumentar la productividad, la generación de empleos, la fortaleza del capital social, y reducir el déficit habitacional.
- *Adecuar la legislación y reglamentos* para el empoderamiento, a efecto de facilitar el ejercicio de los derechos de propiedad sin requerir el auxilio de letrados en la redacción de los contratos y su registro.

**3. Derechos Laborales.** El informe de avance del Grupo de Trabajo sobre Derechos Laborales de la **Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres**, señala que el trabajo no es una mercancía; que los mercados de trabajo deben ser considerados de manera diferente a los de bienes y servicios; que todos los trabajadores y productores son titulares de reconocimiento legal y deben acceder a los recursos que les permitan obtener un trabajo decente. Este es definido por la OIT como el compromiso de *“promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”*.<sup>1</sup>

Para alcanzar este compromiso hay varias condiciones: oportunidad de trabajo;<sup>2</sup> reconocer que quienes trabajan son titulares de derechos y que el trabajo debe asegurarles un ingreso digno y protección contra la vulnerabilidad por la falta de salud y por la edad.

### Derechos laborales y exclusión

**Caracterización del mercado laboral guatemalteco.** Con datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI-2004), que reporta una población económicamente activa (PEA) integrada por 4.9 millones de personas de 10 y más años de edad, el mercado de trabajo se caracteriza por ramas de actividad, categorías de ocupación, grupos de edad y género, nivel instrucción, jornada laboral, ingresos y cobertura de la seguridad social, y se obtienen las conclusiones siguientes:

- a. El 75.4% de la PEA se encuentra en el sector informal (empleado privado, peón o jornalero, trabajador por cuenta propia y empleado doméstico)
  - b. La agricultura es el sector de actividad que abarca el mayor porcentaje de población trabajadora y también el que tiene el más alto porcentaje de trabajo informal.
  - c. El trabajo por cuenta propia y el trabajo no remunerado representan casi la mitad de la PEA, por lo que está ubicada fuera del ámbito de las relaciones laborales.
  - d. La niñez trabajadora constituye el 15% de la PEA.
  - e. Las mujeres representan poco más de un tercio de la PEA.
  - f. Casi el 60% de la población económicamente activa (PEA) carece de instrucción o no tiene primaria completa.
  - g. Dos tercios de la PEA devengan menos del salario mínimo. Hay gran diferencia entre el promedio de ingresos del trabajador del sector formal y del sector informal.
- Protección de los derechos laborales en la legislación guatemalteca.** La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, reconoce los derechos

*“promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”.*

fundamentales, así como otras categorías que son indispensables para garantizar a los trabajadores el acceso a un trabajo decente. En cada una de las categorías se identifican las normas constitucionales y de la legislación ordinaria que consagran esos derechos: libertad de asociación y libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; una edad mínima para el empleo de niños y la eliminación efectiva de las peores formas de trabajo infantil, la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; salario mínimo; jornadas de trabajo y protección social.

**Los trabajadores de la economía informal.** El creciente fenómeno de la informalidad y la migración externa tiene estrecha relación con la insuficiente generación de empleo por el sector formal; esencialmente la informalidad es un refugio antes que un escape.

<sup>1</sup> *Trabajo Decente*. Memoria del Director General. CIT, 87ª reunión, Ginebra, 1999.

<sup>2</sup> El trabajo es un derecho de la persona y una obligación social (Artículo 101 de la Constitución).

Una de las principales características del sector informal es su heterogeneidad. El empleo que ofrece es, en general, precario (en condiciones de trabajo y productividad) por lo que no es deseable desde el punto de vista del desarrollo económico y social.

Los principales obstáculos que enfrenta la población indígena para integrarse al mercado laboral urbano son la menor escolaridad y preparación para ocupar espacios en la estructura productiva.

A partir de los datos que ofrece la ENEI, los trabajadores informales se agrupan en grandes categorías:

- a. **Trabajadores por cuenta propia:** no tienen una relación de dependencia con el empleador.
- b. **Empleados privados:** la mayoría carece total o parcialmente de protección legal en materias como salario mínimo, jornadas de trabajo, pago del séptimo día, de aguinaldo y bono 14 y demás prestaciones, así como cobertura de seguridad social.
- c. **Trabajadores no remunerados:** incluye a familiares (esposas e hijos menores) que no reciben remuneración por su trabajo en las explotaciones agrícolas y negocios de subsistencia.
- d. **Jornalero o peón:** integrado principalmente por trabajadores en actividades agrícolas, de carácter temporal, que carecen de relación laboral formal.

**Equidad de género.** La legislación laboral garantiza la igualdad en el acceso al trabajo y en la remuneración entre hombres y mujeres, a la par que prohíbe la discriminación o trato preferente por razones de sexo, raza, etnia y estado civil. También se protege la maternidad. La Corte de Constitucionalidad suspendió la vigencia de las normas que discriminan al trabajo doméstico, desempeñado mayoritariamente por mujeres.

**Pueblos indígenas.** Los principales obstáculos que enfrenta la población indígena para integrarse al mercado

laboral urbano son la menor escolaridad y preparación para ocupar espacios en la estructura productiva. Un aspecto relevante referente a los trabajadores indígenas es el del trabajo temporal en épocas de cosecha.

Algunos discuten si los derechos laborales reconocidos por la legislación ordinaria son apropiados para aplicarlos a la población trabajadora perteneciente a los distintos pueblos indígenas, que cuentan con normas propias. Ante esto, se señala que los derechos laborales reconocidos como fundamentales, forman parte de los derechos humanos y, por lo tanto su vigencia es de carácter universal.

**La situación de la mujer trabajadora y de los trabajadores indígenas.** A partir de la información generada por la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (ENCOVI 2000), se presenta una serie de datos que revelan las desigualdades de género y etnia existentes en el mercado de trabajo de Guatemala y comprueba la correlación que hay entre tal discriminación en el empleo y la ocupación por un lado, y las desigualdades y la pobreza por el otro

**El papel de los sindicatos.** El derecho fundamental es la libertad de asociación, pues de su ejercicio depende en buena medida el ejercicio de los otros derechos y es indispensable para ejercer el derecho de negociación colectiva, que permite lograr un mejor equilibrio entre las partes. En Guatemala los trabajadores enfrentan grandes dificultades para ejercer ese derecho y hay una idea bastante generalizada sobre el papel negativo de los sindicatos. Entre las causas que afectan el desarrollo del movimiento sindical se señalan la persistencia del discurso que confronta a algunos sectores, la dispersión de las organizaciones, la debilidad organizativa y la poca capacidad de incidencia.

Los principales obstáculos para el empoderamiento legal

**Estructurales:** las reducidas tasas de crecimiento económico; el sesgo exportador de la economía, que genera escasa preocupación por el mercado interno; las exigencias en materia de competitividad; y el bajo nivel educativo de la mano de obra, que lleva al predominio de actividades intensivas en mano de obra.

**Legales y burocráticos:** para algunos la sobreprotección y rigidez de la legislación imposibilitan a los empresarios cumplir con las normas legales. Para otros, hay falta de capacidad del Estado para hacerla cumplir.

**En materia de capacidades:** en este campo, los obstáculos principales se refieren a la debilidad y al deficiente funcionamiento de las instituciones responsables del cumplimiento de los derechos, en especial de la Inspección General de Trabajo (IGT) y de los tribunales de justicia.

#### Estrategias para el cambio

- Reformas a la legislación laboral: cambios que permitan actualizarla, sin afectar los derechos fundamentales de los trabajadores y los compromisos asumidos por el país en materia laboral.
- Garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores: fortalecer la capacidad de las instituciones involucradas, para lograr el cumplimiento efectivo de los derechos laborales, inclusive el goce del derecho a la seguridad social, tanto en la economía formal como en la informal.
- Promover una cultura de cumplimiento: realizar esfuerzos sistemáticos de información y sensibilización, dirigidos a la población en general y, en particular, a los empleadores y trabajadores, sobre las ventajas sociales y económicas—incluso de cara a la competitividad del país—, del pleno cumplimiento de los derechos laborales.
- Fomentar la negociación colectiva: como el medio idóneo que permita reconocer a las partes de la relación laboral, para acordar una mayor autonomía y regular las relaciones de trabajo.
- Motivar la incorporación a la seguridad social de los trabajadores por cuenta propia: establecer las medidas legales y administrativas que faciliten y promuevan la afiliación al IGSS de los trabajadores por cuenta propia.
- Promover la formalización de los asalariados informales.
- Atención a mujeres, niños y trabajadores indígenas, que constituyen grupos de población trabajadora en situación de mayor desventaja y vulnerabilidad.

- Ampliar las oportunidades de educación y capacitación para el trabajo: fortalecer la capacidad del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) para aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la capacitación técnica (corto plazo), así como fortalecer y ampliar la oferta de educación vocacional del Ministerio de Educación (mediano plazo).

Las oportunidades de empleo formal son mínimas, en parte por el déficit general de empleo, pero principalmente por el bajo nivel educativo.

#### 4. Mecanismos legales para impulsar negocios informales

##### Caracterización de la informalidad en Guatemala.

El estudio comienza por ofrecer una definición de informalidad: aquella actividad productiva alegal, ejercida por hombres o mujeres de escasos recursos económicos y bajo nivel educativo, tanto en áreas rurales como urbanas. Para los autores, el término alegal se refiere a las actividades que se desarrollan al margen de la ley, pero que no son ilegales desde la concepción delictiva del término.

**Auge de la informalidad.** Debido al incremento de la población rural, la baja inversión, altos niveles de subempleo y el déficit de inversión social, tanto en las comunidades rurales como en las urbano marginales, surgen miles de negocios informales como alternativa para que las familias se agencien de un ingreso. Las oportunidades de empleo formal son mínimas, en parte por el déficit general de empleo, pero principalmente por el bajo nivel educativo.

De acuerdo con Hernando de Soto,<sup>3</sup> las actividades informales se explican por los altos costos de la formalidad; y su principal causa no es el deseo de evadir impuestos, sino más bien la imposibilidad de cumplir la regulación excesiva. Otro factor causal es que los informales no pueden convertir sus activos en "bienes económicamente productivos", tales como una garantía de pago de un préstamo,

<sup>3</sup> *El otro sendero. La revolución informal*, por Hernando de Soto; Enrique Ghersi; Mario Ghibellini. México: Diana, 1987.

**¿Quiénes integran la informalidad y en dónde se ubican?** El sector informal lo conforman en igual proporción hombres y mujeres, con edades entre los 16 y los 62 años, con bajo nivel educativo, mayoritariamente de pueblos indígenas que han migrado a los centros urbanos, en actividades asociadas con el comercio menor y servicios, aunque en sus comunidades desarrollan actividades agrícolas o artesanales.

Se ubican en viviendas (58%) y en la vía pública (42%), generalmente en condiciones precarias. Por la reducción de costos fijos ofrecen precios más bajos que las empresas formales, pero sin garantías y posibilidades de crecimiento real. Trabajan alrededor de 10 horas diarias, con un ingreso promedio de Q 1,000 mensuales (US\$ 130.00), menor del que devenga el 50% que los trabajadores formales, quienes laboran menos horas diarias. Los empleos se desarrollan, frecuentemente, en condiciones inseguras, inestables y con escaso cumplimiento de los derechos de los trabajadores, en especial con respecto a normas de seguridad, jornadas de trabajo y salarios, que están por debajo del salario mínimo.

La informalidad está distribuida en todo el país, especialmente en mercados y terminales de buses, no obstante existen centros de concentración de la informalidad, que se ubican en ciudades como Guatemala, Sololá, Totonicapán, Quiché y Jalapa.

**Impacto de la informalidad en el país.** La población económicamente activa (PEA) es de 4.99 millones de personas. El 89.4% de la PEA rural y el 61.2% de la PEA urbana son informales. El sector formal, representado por 1.23 millones de personas (24.7% de la PEA) aporta el 63% del producto interno bruto (PIB), en tanto que 3.74 millones de personas (75.3% de la PEA) aportan solamente el 37% del PIB. Es, en consecuencia, la que ofrece más ocupación, pero es la menos productiva, por lo que no necesariamente constituye una alternativa para el desarrollo del país.

Las actividades de la economía informal disminuyen los ingresos del gobierno y reducen la prestación de servicios públicos: sistema judicial,

carreteras, salud, educación y otros. Como resultado, disminuye la calidad de los servicios, las oportunidades de empleo y los niveles de productividad, baja la moral tributaria, lo que obliga al incremento de impuestos, provocando que las empresas dejen la economía formal y reinicien el círculo vicioso.

#### Ventajas de la informalidad

- Permite que un pequeño negocio pueda trabajar casi inmediatamente, sin trámites lentos y engorrosos.
- Requiere de poco capital y opera con bajos costos.
- Provee productos y servicios a costos y precios bajos.<sup>4</sup>
- Es importante fuente generadora de empleo para el país y un paliativo para evitar la pobreza extrema.
  - No fomenta el paternalismo y evita que las personas no sean dependientes de ayudas estatales o privadas.
  - No se invierte tiempo ni dinero en licencias, rentas, empleados administrativos, ni en cumplir leyes tributarias y laborales, tampoco en mantener servicios básicos, etc.
  - Se producen bienes y servicios a bajo costo relativo.
- Se puede cambiar de actividad económica con total facilidad.

#### Desventajas de la informalidad

- La comercialización se desarrolla únicamente en el ámbito local.
- No hay oportunidad de crédito en el mercado financiero formal.
- No se pagan impuestos ni se tiene acceso a la seguridad social, recreación y capacitación.
- Limitadas oportunidades de mejorar su tecnología.
- Generación de empleo sin derechos y protección, poco remunerado, en malas condiciones generales y sin ningún tipo de prestaciones.
- Productos y servicios que no ofrecen garantía y son de poca calidad.
- Constituye una opción para subsistir, pero no para desarrollarse.
- Limita la agremiación a cámaras y asociaciones de respaldo.
- Baja capacidad de consumo.

Las actividades de la economía informal disminuyen los ingresos del gobierno y reducen la prestación de servicios públicos.

<sup>4</sup> Operar en la economía informal implica pérdidas directas que incrementan los costos de producción, aunque no son cuantificadas por los empresarios; también recursos malgastados en sobornos.

- Competencia desleal, que pone en peligro las fuentes de empleo generadas por los formales y alimenta el ciclo de la informalidad.
- Se reduce el nivel de productividad y competitividad.
- Corroe el sistema económico, debido a la falta de tributación.

#### Costos y riesgos de la informalidad

De acuerdo con De Soto, la informalidad no es el mejor sector para funcionar, pues se incurre en costos altos, que generalmente no son cuantificados. Si lo hicieran, probablemente se registrarían y legalizarían voluntariamente, siempre y cuando el procedimiento fuera sencillo.

El autor menciona y distingue entre los costos de ser ilegales y los costos de no contar con una buena ley. Los costos de ser ilegales se dividen en tres: los que las empresas deben pagar para evitar ser descubiertos y los sobornos por evitar sanciones; las transferencias netas (impuestos indirectos por la compra de bienes e insumos, inflación y pérdida de poder adquisitivo por manejo de dinero en efectivo y tasas de interés por crédito intermediado); la práctica de evitar el pago de impuestos y leyes laborales, que implica mano de obra de bajo nivel productivo.

#### Principales obstáculos para el empoderamiento legal

- Escaso empleo formal y excedente de fuerza de trabajo
- Limitado respaldo estatal
- Complejo acceso al sistema formal, centralizado y burocratizado

- Ausencia de una estructura de atención diferenciada

#### Mecanismos guía para formalizar la economía informal

- Inversión productiva, generadora de empleo a nivel nacional.
- Incentivos sociales, económicos, empresariales y legales.
- Acceso al sistema legal, simple y descentralizado.
- Estructura diferenciada de atención.

#### Recomendaciones

Es necesario fortalecer la capacidad organizativa de los grupos sociales vulnerables y hacerles conciencia de que la formalización tiene ventajas; y al mismo tiempo reconocer que para realizarla se requiere recuperar la credibilidad en el Estado.

Las municipalidades pueden ser entes generadores de confianza, en la medida que atiendan de forma apropiada la motivación de la formalidad y tengan respaldo del Estado.

Se necesita contar con una estructura pública de atención específica, sustentada en una política nacional integral para el fomento de la formalidad, que tome en consideración los cuatro mecanismos propuestos en este estudio.



Asociación de Investigación y Estudios Sociales  
Apartado Postal 1,005 A  
Ciudad Guatemala  
Guatemala, C.A.

PORTE PAGADO