

Agenda Temática

Empoderamiento económico de las mujeres

Agenda temática para el abordaje del empoderamiento económico de las mujeres, en el marco de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y los principales acuerdos y compromisos internacionales ratificados por el país en materia económica

Guatemala, mayo de 2019



Agenda Temática

Empoderamiento económico de las mujeres

Agenda temática para el abordaje del empoderamiento económico de las mujeres, en el marco de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y los principales acuerdos y compromisos internacionales ratificados por el país en materia económica

Guatemala, mayo de 2019



Secretaría Presidencial de la Mujer

4ª. Calle 7-37, Zona 1

Guatemala, Centroamérica

PBX: 2207 9400

www.seprem.gob.gt

Diseño de portada e interiores: Seprem

Diagramación: Seprem

Coordinación proceso editorial: Seprem

Se permite la reproducción de este documento, total o parcial, siempre que no se alteren los contenidos ni los créditos de autoría y edición.



Índice

PRESENTACIÓN	5
JUSTIFICACIÓN	9
ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA	11
1. Causas y consecuencias de la problemática	11
2. El contexto económico	12
2.1. <i>El crecimiento económico</i>	12
2.2. <i>La política fiscal</i>	16
2.3. <i>La política financiera y crediticia</i>	22
3. El acceso al mercado de trabajo	23
3.1. <i>Las estadísticas laborales globales según el sexo</i>	24
3.1.1. <i>La población en edad de trabajar</i>	24
3.1.2. <i>La población económicamente activa</i>	25
3.1.3. <i>La población ocupada</i>	26
3.1.4. <i>Desempleo y subempleo</i>	28
3.1.4.1 <i>Desempleo</i>	28
3.1.4.2 <i>Subempleo visible</i>	30
3.1.5. <i>El trabajo informal</i>	31
3.1.6. <i>Personas económicamente inactivas</i>	32
3.1.7. <i>Trabajo no remunerado: una condición limitante para el empoderamiento económico de las mujeres</i>	33
3.2. <i>Ingresos obtenidos por hombres y mujeres producto de su trabajo</i> ...	35
3.3. <i>Trabajo y pobreza: una compleja relación</i>	37
OBJETIVOS DE LA AGENDA TEMÁTICA	41
General:	41
Específicos:	41

MARCO CONCEPTUAL.....	43
MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO	45
Marco político internacional:.....	45
Marco jurídico nacional:	46
Marco político nacional:	46
INSTRUMENTOS Y ESTRATEGIAS DE ACCIÓN EMITIDAS POR LOS COMITÉS DE EXPERTOS INTERNACIONALES.....	47
a) <i>Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer</i>	<i>47</i>
b) <i>Convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por el país.....</i>	<i>53</i>
c) <i>Objetivos de Desarrollo Sostenible</i>	<i>58</i>
ESTRATEGIA DE ACCIÓN	61
1. Eje de Desarrollo Económico y Productivo	61
1.1. <i>Aparato productivo.....</i>	<i>61</i>
1.2. <i>La política monetaria</i>	<i>62</i>
1.3. <i>La política fiscal.....</i>	<i>63</i>
1.3.1. <i>En materia de ingresos.....</i>	<i>63</i>
1.3.2. <i>En materia de gastos.....</i>	<i>64</i>
1.4. <i>La política financiera y crediticia</i>	<i>64</i>
2. Eje de Equidad Laboral.....	65
2.1. <i>En materia de empleo</i>	<i>65</i>
2.1.1. <i>Legislación laboral</i>	<i>65</i>
2.1.2. <i>Institucionalidad laboral.....</i>	<i>66</i>
2.1.3. <i>Capital humano.....</i>	<i>68</i>
2.1.4. <i>Los salarios</i>	<i>69</i>
SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	71
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	73


PRESENTACIÓN

Los derechos económicos de las mujeres se encuentran reconocidos en un conjunto de normas, políticas y acuerdos internacionales. El antecedente más importante se encuentra establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, específicamente en el artículo 22 en donde se alude que *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho... a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”*. En el artículo 23, aborda lo relativo al derecho al trabajo al indicar que *“Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y protección contra el desempleo. Además, de percibir igual salario por igual trabajo, a una remuneración equitativa y satisfactoria, la cual puede ser complementada con cualesquiera otros medios de protección social y a sindicarse para la defensa de sus intereses”*.

Varios años después de la promulgación de la Declaración Universal, los derechos económicos de las mujeres fueron reconocidos en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que, además de velar por las garantías en materia de igualdad y protección pareja ante la Ley, establece medidas para el logro de la igualdad entre hombres y mujeres, en todos los aspectos de la vida política, **económica**, social y cultural. En el 2000, con la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención, se refuerzan los derechos amparados en la Declaración mediante la constitución de un mecanismo de denuncia que refuerza el carácter vinculante de la Convención.

En concordancia con los principios establecidos en la Declaración, en 1988, el país ratifica el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹, que establece en su

¹ Entro en vigencia en Guatemala, el 19 de agosto de 1988.



artículo 3 que “Los Estados Partes... se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a **gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales** enunciados en el presente Pacto”. En los artículos del 6 al 9, reconoce lo relativo al derecho al trabajo, a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias; el derecho de sindicalización; y, el derecho a la seguridad social, incluso el seguro social.

Paralelamente a estos compromisos en materia de derechos laborales, el país ha ratificado diversos convenios con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), mediante los cuales se han adoptado las normas internacionales del trabajo relacionadas con:

- Libertad sindical, negociación colectiva y relaciones de trabajo
- Trabajo forzoso
- Eliminación del trabajo infantil y protección de los niños y los menores
- Igualdad de oportunidades y de trato
- Consultas tripartitas
- Administración e inspección del trabajo
- Políticas y promoción del empleo
- Salarios
- Tiempo de trabajo
- Seguridad y salud en el trabajo
- Seguridad social
- Protección de la maternidad
- Política social
- Trabajadores migrantes
- Gente del mar
- Pescadores
- Pueblos indígenas y tribales

En total, el país ha ratificado 74 Convenios de los 189 formulados por la OIT. De ellos, 64 están en vigor,

3 han sido denunciados y 6 fueron abrogados². Entre los convenios no ratificados se encuentran algunos de interés particular para las mujeres como: seguridad social (102); prestaciones en caso de accidente del trabajo y enfermedades profesionales (121); prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (128); trabajadores migrantes (143); fomento del empleo y la protección contra el desempleo (168); condiciones de trabajo en hoteles y restaurantes (172); trabajo a domicilio (177); inspección del trabajo (178); protección de la maternidad (183) y, sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (189).

En el año 2000, en el marco de la Declaración del Milenio, el país suscribió la Agenda de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en la que originalmente se consideró un indicador relacionado con el empoderamiento económico de las mujeres³, sin embargo, luego de un proceso de revisión, en 2008, se incorporó una meta relacionada con el ámbito laboral, en reconocimiento que la reducción de la pobreza no iba a ser posible si no se incorporaba el componente laboral, sin embargo, la meta no fue explícita en favor de los derechos de las mujeres. Estos vacíos quedaron subsanados con la entrada en vigencia de la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el año 2015, en la que se incorporan varios objetivos relacionados con la valoración de los cuidados y trabajo doméstico no remunerados, políticas de protección social, igualdad de derechos a los recursos económicos,

2 Derogación de un Convenio por otro.

3 Proporción de mujeres en el empleo asalariado del sector no agrícola.

propiedad, tierra, otros bienes y servicios financieros (objetivo 5), el crecimiento económico y el empleo (objetivo 8), la industria, innovación e infraestructura (objetivo 9) y la reducción de las desigualdades (objetivo 10).

En el contexto interno, el país ha internalizado los compromisos suscritos a nivel internacional, mediante la formulación de varios marcos normativos y de política en donde se han considerado de manera específica los derechos de las mujeres en el ámbito económico. El más importante, se concretó en el marco de la Firma de los Acuerdos de Paz, específicamente en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, en donde quedó explícito que el desarrollo del país no iba ser posible sin el reconocimiento y la observancia de los derechos de las mujeres.

Los Acuerdos de Paz se constituyeron en el precedente que ha permitido formular una serie de marcos normativos y de políticas en favor de las mujeres, incluyendo un andamiaje institucional a través del cual se favorece su inclusión en la gestión pública. El más representativo de los instrumentos legales ha sido, la aprobación de la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, mediante el Decreto No. 7-99, el cual sirvió de base para que un año después, se formulará la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006.

En ambos instrumentos, se refieren los derechos económicos de las mujeres y la necesidad de su implementación. En


la Política, la cual ha sido actualizada en dos oportunidades, los derechos han quedado explícitos en los ejes de Desarrollo Económico y Productivo con Equidad y de Equidad Laboral.

Más recientemente (2014), se formuló y comenzó a implementar el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, principal instrumento de política en el que se plantea la visión de desarrollo del país para los próximos 20 años. En él se concibe la equidad de género como un elemento transversal a los cinco Ejes que lo componen⁴, mediante la implementación de acciones de política que se adecuen al ciclo de vida de las mujeres, incluyendo las que favorezcan el empoderamiento económico de las mujeres. La noción de equidad que incorpora el Plan reconoce que las personas y los pueblos son diferentes y diversos, pero estas diferencias no deben ser fuente de discriminación y exclusión.

La Declaración, el Pacto, los Convenios y el marco normativo y de políticas vigente a nivel interno, han favorecido y motivado la elaboración de la presente **Agenda Temática para el Empoderamiento Económico de las Mujeres**, como un instrumento que permita asegurar los derechos económicos de las mujeres, mediante la disposición de lineamientos y estrategias concretas que puedan ser incorporadas en la gestión pública.

La Agenda Temática se estructura de la siguiente manera:

⁴ 1) Guatemala Urbana y Rural, 2) Bienestar para la Gente, 3) Riqueza para todas y todos, 4) Recursos Naturales hoy y para el futuro y 5) Estado como garante de los Derechos Humanos y conductor del desarrollo.


- 
- La justificación y el análisis de la problemática en donde se aluden las razones de la Agenda, la necesidad de su formulación e implementación y la descripción y el análisis del estado de situación del empoderamiento económico de las mujeres
 - Los objetivos de la Agenda, el marco conceptual que fundamenta los derechos económicos de las mujeres y el marco jurídico y político que respalda la temática
 - Los elementos que armonizan los principios, las prioridades y lineamientos establecidos en los principales compromisos internacionales y la estrategia de acción que se ha identificado de conformidad con las recomendaciones y buenas prácticas observadas a nivel internacional.

JUSTIFICACIÓN

Conscientes de que los derechos económicos de las mujeres son fundamentales para asegurar la dignidad y el empoderamiento de las mujeres, los cuales han sido reconocidos por un marco robusto de Acuerdos, Convenciones, Convenios, marcos normativos y políticas, a nivel internacional y nacional. No obstante, persisten desafíos para su aseguramiento y operativización.

Asegurar la equidad entre hombres y mujeres también es un problema de carácter económico, en virtud de que necesariamente pasa por considerar aspectos como la organización social para producir los bienes y servicios, que le compete a cada uno de los miembros de la sociedad y como se reparten los frutos del crecimiento económico. Cuando se abordan estas cuestiones económicas y no solamente la estabilidad macroeconómica, es cuando surgen algunos de los problemas estructurales de la desigualdad entre hombres y mujeres.

En este sentido, la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem) coherente con su mandato de asesorar y coordinar las políticas públicas que promuevan el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas, conjuntamente con los diferentes actores relacionados con la temática, enfocó sus esfuerzos en la formulación de la **Agenda Temática para el Empoderamiento Económico de las Mujeres**, como un instrumento que permite promover y hacer operativos los derechos económicos de las mujeres; mediante la disposición de lineamientos y estrategias concretas que puedan ser incorporadas en la gestión pública. En este marco, esta Agenda constituye una herramienta armonizadora del contenido de compromisos vigentes planteados a nivel nacional e internacional, orientados al cierre de brechas respecto del empoderamiento económico.



En la Agenda se han identificado y articulado las prioridades nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032 y los Ejes de Desarrollo Económico y Productivo y Equidad Laboral de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) y el Plan de Equidad de Oportunidades (PEO) 2008-2023, con los contenidos de los principales compromisos internacionales suscritos por el país en materia económica y las principales observaciones y recomendaciones de los Comités de Expertas (os) del Sistema de Protección de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de tal manera que permitan hacer

efectivo el cumplimiento de los derechos económicos de las mujeres.

En este contexto, la Agenda busca promover en la institucionalidad pública, la implementación de acciones que favorezcan el empoderamiento económico de las mujeres, además de contribuir a la disminución de la discriminación múltiple e interseccional de género que observan las mujeres en su inserción en la dinámica económica.

La Agenda, también, es congruente con los lineamientos establecidos en la Política Económica 2016-2021 y lo establecido en la Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032.

ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA

1. Causas y consecuencias de la problemática

En el marco de los Derechos Humanos, el empoderamiento de las mujeres posee un peso relevante, en virtud de que la desigualdad entre hombres y mujeres es profunda y estructural. Esta situación se refleja en las esferas pública y privada, pero es sistemática y significativa en los asuntos económicos.


En general, las mujeres tienen una menor participación que los hombres en el mercado laboral, cuando logran insertarse ganan menos que los hombres y se ven sometidas a una mayor informalidad y desempleo, así como, una doble jornada de trabajo: trabajo remunerado y no remunerado. Sin embargo, esta última consideración no es propia de las mujeres que participan en la población económicamente activa, ya que constituye parte de los roles tradicionales que se le han asignado a las mujeres.

Las actividades de cuidado de niños, enfermos y adultos mayores;

preparación de alimentos, limpieza, aparecen como parte de las labores domésticas que les corresponde hacer debido a su condición de mujer. Estas actividades demandan tiempo y limitan las posibilidades para que las mujeres se dediquen a otras actividades, incluyendo el trabajo remunerado, además de que dichas tareas suelen ser menos valoradas social y económicamente que el trabajo remunerado.

Contrario a lo que se piensa del rol tradicional de las mujeres en el trabajo no remunerado, diversos estudios han demostrado que la falta de oportunidades para las mujeres limita el crecimiento económico y este a su vez, acrecienta las condiciones de desigualdad en que viven las mujeres.

El efecto inmediato de dicha desigualdad no solamente se reduce al campo económico, la falta de ingresos propios por parte de las mujeres genera dependencia, lo que condiciona y promueve otras prácticas nocivas tales como la



violencia contra las mujeres, limitación de su participación sociopolítica y su inserción en los espacios de toma de decisiones.

2. El contexto económico

La economía guatemalteca ha registrado importantes variaciones a lo largo de los últimos 15 años. Dicho comportamiento ha estado influenciado por el contexto internacional, en virtud de la dependencia externa de la economía y las políticas económicas impulsadas a partir de la década de los noventa, período durante el cual se realizaron reformas que profundizaron la liberalización de la economía y el proceso de integración del país con sus principales socios comerciales.

La orientación de la política económica ha implicado que, para ser competitivos en el contexto internacional, se hayan y continúen privilegiando acciones orientadas a asegurar la estabilidad macroeconómica bajo el enfoque de *Objetivos de Inflación* y la competitividad del país frente al exterior, por sobre el manejo integral de la política económica, lo que ha incidido en el desarrollo social, ambiental y la equidad entre hombres y mujeres.

La importancia que se ha dado a la estabilidad macroeconómica, indudablemente ha permitido que el país presente niveles de inflación en torno al 5% y déficits fiscales alrededor del 2% del Producto Interno Bruto (PIB). Sin embargo, dicho énfasis ha comprometido el crecimiento de la economía a tasas más significativas,

la equidad social, étnica y de género; y el respeto de los derechos humanos, como el derecho al trabajo, tal y como se podrá apreciar en adelante.

Un rasgo característico de la actividad económica es que a pesar de que en ella intervienen las familias y las empresas a través del intercambio de los factores de producción, en su contabilidad no se incluye la reproducción de la fuerza de trabajo que se realiza al interior de los hogares, como el trabajo doméstico y de cuidado, que generalmente realizan las mujeres como consecuencia de la división social del trabajo, en la que se asignó la función privada (trabajo no remunerado o reproductivo) a las mujeres, como una condición natural; y, la función pública a los hombres (trabajo remunerado).

2.1. El crecimiento económico

A pesar del énfasis puesto en la estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico del país aún no llega a ser suficiente⁵ para generar efectos positivos en los principales indicadores de desarrollo del país especialmente los relacionados con la promoción de los derechos económicos de las mujeres. Por lo general, ha sido bastante cíclico y modesto, con una tendencia decreciente en los últimos años, como consecuencia de la baja productividad de los factores de

5 En los Acuerdos de Paz se planteó una tasa de crecimiento de 6%, en tanto que en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032 se plantea una tasa no menor al 5.4% en el año 2032, cuyo incremento debe ser gradual y sostenido.

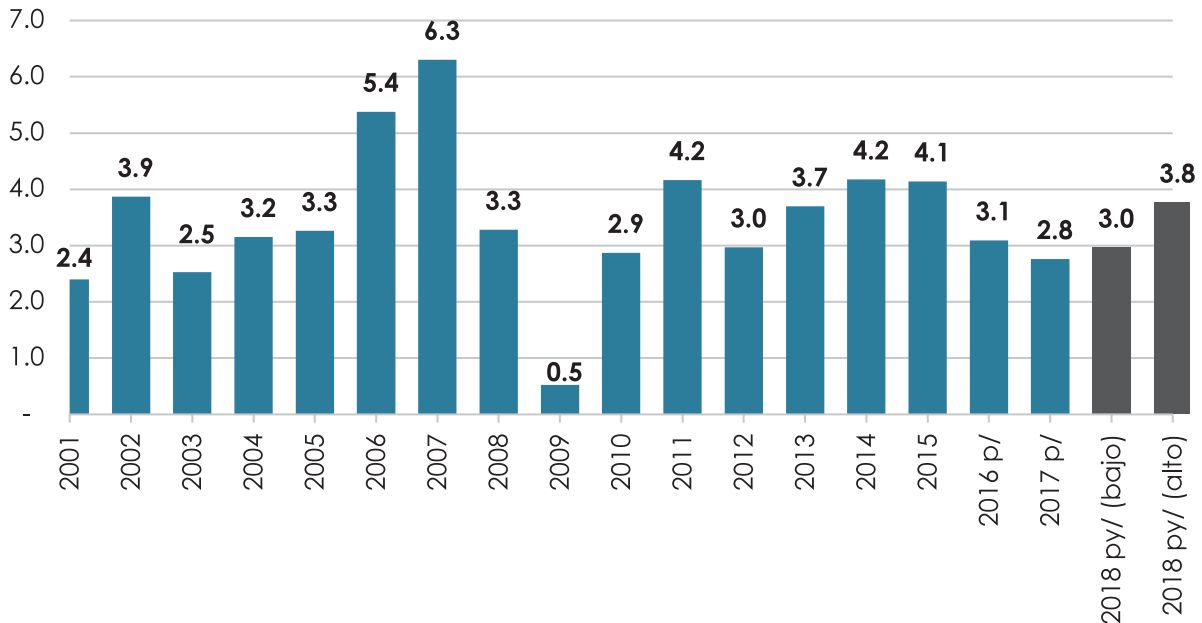


producción⁶ y los efectos perniciosos de la crisis económica internacional de los años 2008 y 2009, tal y como se puede apreciar en la gráfica siguiente.

La asignación de las tareas del hogar a las mujeres ha limitado la posibilidad de que este segmento de la población pueda disponer de tiempo para dedicarse a actividades remuneradas, mejora del capital humano, recreativas o de participación política. En este sentido, no extraña que la productividad de los factores para ellas sea más baja que el de sus pares.

⁶ Los factores de la producción constituyen el conjunto de recursos que una economía utiliza para crear y producir los bienes y servicios. Los principales factores de la producción son: la tierra, el trabajo y el capital.

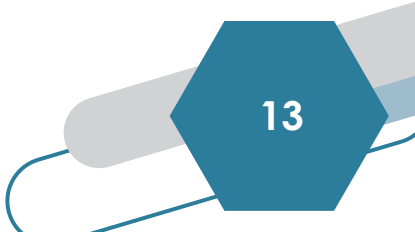
Gráfica 1
Crecimiento económico
Variación porcentual



Fuente. Banco de Guatemala.
p/ cifras preliminares.
Py/ cifras proyectadas.

La contribución de los sectores productivos al PIB, ha sido bastante homogénea a lo largo del periodo analizado, sin embargo, sus efectos redistributivos en materia de empleo según los sectores que la conforman

han sido bastante limitados. En su composición sobresalen los sectores: primario (agricultura, entre otros) y terciario (en donde destacan los servicios y el comercio), que en general suelen ser de baja



productividad, pero contribuyen de manera significativa en la generación de empleo en condiciones precarias y de subsistencia.

Pese a que la mayoría de las mujeres realiza actividades no remuneradas, principalmente en el área rural, donde se dedican al cuidado y mantenimiento de los huertos familiares sin que medie ninguna contraprestación. El grupo que logra acceder al mercado laboral lo hace en estas actividades productivas. Este tipo de relaciones laborales tienen un

efecto limitado en el bienestar de las mujeres y los miembros de su hogar.

La industria manufacturera es la actividad más importante, sin embargo, a lo largo del período analizado, ha ido perdiendo importancia y su contribución a la generación de empleo es relativamente baja y en algunos sectores como las maquilas, en donde se concentra buena parte de la población femenina, el empleo generado es bastante precario y las condiciones laborales distan de ser decentes.

Cuadro 1
Producto Interno Bruto por el origen de la producción, base 2001
Participación porcentual

Actividades económicas	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	13.9	14.1	14.1	14.3	14.1	13.6	13.5	13.2	13.6	13.2	13.3	13.6	13.7	13.6	13.5	13.5	13.5
Explotación de minas y canteras	0.7	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.7	0.7	0.8	0.6	0.6	0.8	0.9	0.8	0.6
Industrias manufactureras	19.7	19.2	19.2	19.5	19.3	19.1	18.5	18.2	18	18.1	17.9	17.9	17.9	17.7	17.6	17.7	17.6
Suministro de electricidad y captación de agua	2.6	2.6	2.7	2.7	2.7	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.7	2.8	2.8	2.8	2.8	2.9	3
Construcción	3.9	4.4	4.1	3.6	3.7	3.9	4	3.9	3.5	3.0	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8
Comercio al por mayor y al por menor	12.9	12.7	12.5	12.5	12.5	12.3	12.1	11.9	11.6	11.7	11.6	11.7	11.6	11.6	11.7	11.8	11.9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5.3	5.5	5.9	6.6	7.2	8.1	9.3	10.3	10.5	10.5	10.6	10.6	10.5	10.4	10.3	10.3	10.4
Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	2.6	2.7	3	3.1	3.5	3.8	4	4.2	4.3	4.3	4.4	4.8	5.1	5.4	5.9	6.2	6.2
Alquiler de vivienda	10.2	10.2	10.4	10.5	1.04	10.2	9.9	10	10.2	10.2	10.1	10.1	10.0	9.9	9.8	9.8	9.9
	15.5	15.5	15.6	15.4	15.3	15.3	15.3	15.8	15.9	16	16.1	16.1	16.0	15.8	15.7	15.7	15.8
Administración pública y defensa	7.4	7.3	6.9	6.5	6.4	6.4	6.3	6.4	7.2	7.6	7.6	7.8	8.0	7.9	7.8	7.7	7.6
(-) Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente -SIFMI-	2.3	2.4	2.5	2.7	3.0	3.4	3.6	3.7	3.9	3.9	4.0	4.2	4.6	4.7	5.0	5.1	5.2
(+) Impuestos netos de subvenciones a los productos	7.6	7.5	7.5	7.6	7.7	7.7	7.7	7.4	7.1	7.3	7.3	7.3	7.3	7.3	7.4	7.5	7.6

Fuente. Banco de Guatemala.
p/ Cifras preliminares.

El sector agrícola, a pesar de ser la tercera actividad más importante en la conformación del PIB, es la primera en la generación de empleo, sin embargo, como puede apreciarse en el cuadro 2, se mantuvo estancada durante el período, lo que implica que no ha sido capaz de absorber a la población -principalmente la rural- que constantemente se incorpora

al mercado laboral. Como se ha indicado, el trabajo no remunerado realizado por las mujeres en el sector agrícola, puede estar subestimando la importancia del sector y teniendo implicaciones en términos de las condiciones en las que se genera dicho empleo, al presionar a la baja los salarios.

Cuadro 2
Población ocupada por ramas de actividad
(Población de 15 años o más)

Sector	Nacional	Urbano metropolitano	Resto urbano	Rural nacional
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	30.7	1.1	17.0	53.8
Industria manufacturera, explotación de minas y canteras	13.1	18.9	12.8	10.8
Construcción	6.2	6.1	8.1	4.8
Comercio, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicios de comida	28.2	36.7	34.4	19.9
Información y comunicaciones	0.9	1.8	1.2	0.4
Actividades financieras y de seguros	1.1	2.7	1.2	0.4
Actividades inmobiliarias	0.2	0.7	0.2	0.0
Actividades profesionales, científicas, técnicas y de...	3.7	8.7	2.6	2.2
Actividades de la administración pública y defensa, de enseñanza, atención de salud y asistencia social	9.1	13.0	13.8	3.8
Otras actividades de servicios	6.8	10.2	8.8	3.8

Fuente: INE, ENEI 2017.

La distribución del crecimiento económico entre los diferentes actores que participan en su generación ha sido bastante discutible, evidenciando las limitaciones de la economía ortodoxa que plantea que existen claros efectos positivos

sobre el desarrollo y el bienestar de la población, derivados de la estabilidad y el crecimiento económico. A estas condiciones hay que agregar que, en el caso de las mujeres, debido al rol privado que se les ha asignado, aunado a su escasa participación

en el trabajo remunerado, la parte que perciben de los beneficios de crecimiento económico es bastante limitada, generando dependencia de quien provee los ingresos y como consecuencia una mayor propensión a actos de violencia. Aunque dicha afirmación no puede ser demostrada con datos estadísticos, porque las cuentas nacionales aún no desglosan la información por sexo, se percibe de su escasa participación y la condición de pobreza que las aqueja.

En la práctica, el crecimiento económico no garantiza una distribución equitativa de sus beneficios entre los distintos miembros de la sociedad, durante los últimos años, la participación del trabajo en la conformación del PIB se redujo lentamente, mientras que las utilidades, los beneficios y las ganancias (excedente de explotación bruto), manifestaron un comportamiento creciente y positivo.

Cuadro 3
Producto Interno Bruto por el enfoque del ingreso
Participación porcentual

AÑOS	Variables			
	Remuneración de los asalariados	Impuestos menos subvenciones	Excedente de explotación bruto	Ingreso mixto bruto
2008	30.4	7.4	40.3	22.0
2009	30.6	6.8	40.7	21.9
2010	30.5	6.9	40.9	21.8
2011	30.0	6.9	41.4	21.7
2012	30.1	6.8	41.5	21.7

Fuente. Banco de Guatemala.

El crecimiento modesto y su escaso nivel redistributivo explica en buena medida la precariedad social y ambiental en que se desenvuelve el país, afectando de manera diferenciada a los grupos sociales y territorios, siendo particularmente evidente en las mujeres, tal y como ha quedado evidenciado y como se podrá constatar en el apartado donde se analiza el mercado laboral, principal referente de la calidad del crecimiento económico.

2.2. La política fiscal

Las desigualdades generadas por el crecimiento económico deben ser compensadas por una política fiscal redistributiva por parte del Estado, la cual debe expresarse en un nivel de ingresos adecuado, sostenible y de carácter progresivo, para la provisión de bienes y servicios; y, un sistema robusto de gasto público, en el que se preste especial atención al gasto social, mecanismos de protección



social y la inversión pública; gastos que deben de orientarse a atender las necesidades de los grupos más vulnerables, incluyendo las mujeres y la promoción de la igualdad de oportunidades.

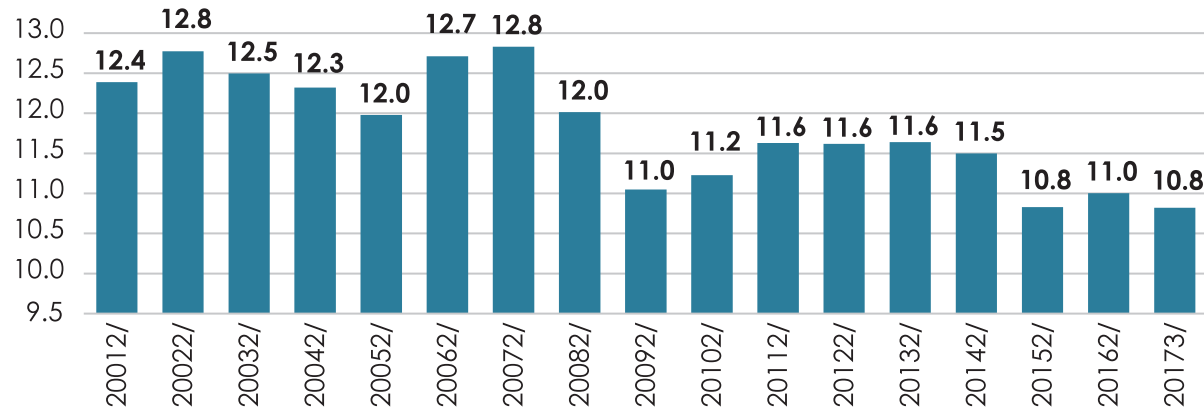
Sin embargo, como se mencionó en párrafos anteriores, el énfasis puesto en la estabilidad macroeconómica (control de la inflación y el déficit fiscal) ha supeditado el manejo integral de la política económica, a un solo instrumento, la política monetaria. En este contexto, la política fiscal ha sido formulada para respaldar y garantizar la estabilidad macroeconómica y no para el fomento y la promoción de los derechos humanos. También se ha constituido en una de las razones del bajo crecimiento económico observado por el país, debido a la baja eficiencia del gasto público, ámbito en el que se ha privilegiado el gasto corriente en detrimento

de la inversión pública y la mejora del capital humano⁷, estos últimos, factores determinantes para aumentar el crecimiento en el largo plazo.

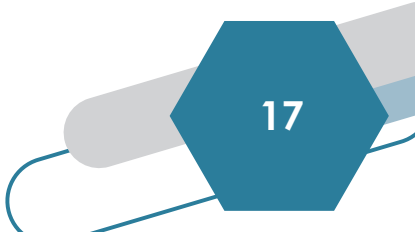
En los últimos 17 años, los ingresos tributarios (carga tributaria) presenta una tendencia decreciente, que no contribuye con el objetivo de respaldar los objetivos de desarrollo de la sociedad guatemalteca: reducción de la pobreza y la desigualdad, mejorar en el acceso a servicios de salud y educación de calidad para todas y todos, la disminución en la precariedad del empleo, el fomento del crecimiento económico con inclusión social y la equidad entre hombres y mujeres. En promedio ha oscilado en torno al 11% del PIB, como se puede apreciar en la gráfica siguiente:


7 Ámbitos en los que se encuentra la infraestructura productiva, la mejora del gasto y la calidad educativa y de salud.

Gráfica 2
Carga tributaria
Como porcentaje del PIB



Fuente. Estadísticas financieras del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).
2/: En cumplimiento a la legislación vigente durante el período 2001-2013, las cifras consignadas en el rubro de ingresos Impuesto al Valor Agregado IVA corresponden al total recaudado menos las devoluciones de Crédito Fiscal del IVA al sector exportador. A partir de 2001, el rubro de gasto Descuentos y Bonificaciones no incluye estos pagos.
3/: Cifras preliminares.





Este nivel de carga tributaria ubica al país, como la segunda economía en el mundo con el nivel más bajo, con lo cual es imposible financiar un mínimo de gastos, acorde con las necesidades y las demandas sociales del país y los requerimientos particulares de las mujeres, si a ello le agregamos los problemas de eficiencia técnica y de asignación de gasto, el panorama resulta siendo bastante desolador. Además, del nivel, es necesario considerar la composición de la carga tributaria, porque permite valorar si la política fiscal, por medio de los ingresos cumple con su papel redistributivo y asegura la equidad impositiva, por ende, contribuye a la observancia de los derechos humanos de las personas, incluyendo la equidad entre hombres y mujeres.

Al analizar la situación del país, se observa que existe un sesgo importante hacia los impuestos indirectos (7.8 puntos porcentuales de la carga, equivalente al 71% de los ingresos tributarios), los cuales tienen un fuerte impacto en el bienestar de las personas, porque gravan el consumo, afectando en mayor medida a los grupos de población con rentas fijas, de menor cuantía y en situación de vulnerabilidad o dependientes; sobresaliendo en este último grupo, las mujeres. Situación contraria ocurre con los impuestos directos, los cuales contribuyen con apenas 3.2 puntos porcentuales (29% de los ingresos tributarios), pese a la mayor proporción de las rentas, utilidades y beneficios en la conformación del PIB por el lado de los ingresos. En general la estructura tributaria del país es regresiva y no permite por el lado de los ingresos compensar las desigualdades que genera el sistema económico, mucho

menos asegurar la equidad entre hombres y mujeres.

Otro elemento que conviene analizar por el lado de los ingresos del Estado, lo constituyen los incentivos tributarios que se otorgan a ciertas actividades económicas, como sucede con las zonas francas y las empresas maquiladoras, con el objetivo de incentivar la creación de empleos. En 2016, el monto de ingresos otorgados a través de estos incentivos representó el 0.2% del PIB y 2.2% de la carga tributaria, lo que equivalió a Q. 1,118.2 millones, sin embargo, dicho beneficio ha sido criticado por cuanto los empleos generados son precarios y de subsistencia; en su mayoría, asumidos por mujeres. Situación que contribuye aún más con el deterioro del bienestar de las mujeres y sus familias.

El análisis de la estructura tributaria no explica del todo la incidencia de la política fiscal⁸, aunque de entrada impone restricciones al nivel del gasto, es necesario analizar las posibilidades de utilizar el gasto como un mecanismo redistributivo, que permita equilibrar las desigualdades provocadas por la dinámica económica.

El gasto total, como se puede apreciar en la gráfica siguiente, ha aumentado nominalmente durante el período, aunque en los últimos años el ritmo de crecimiento ha sido más lento, dicha situación se explica por la ralentización de la actividad económica que ha impactado en los ingresos tributarios. Sin embargo, al analizar el gasto, según el tipo: corriente y de inversión, se puede apreciar que en su mayoría se destina a financiar el gasto de

8 Efectos del sistema impositivo y del gasto público en el bienestar de las personas.

funcionamiento, especialmente salarios y servicios de la deuda pública, renglones que a lo largo del período analizado manifestaron un comportamiento creciente, pero que, en materia de equidad, su contribución es limitada.

En contraposición, el gasto de inversión ha sido insuficiente y limitado en sus efectos sobre la equidad, luego de observar un crecimiento sostenido hasta 2011, comenzó a manifestar una desaceleración en los últimos años, como resultado de la reducción de los ingresos y el ser utilizado como mecanismo de ajuste de las cuentas fiscales para mantener la estabilidad macroeconómica (un nivel adecuado de déficit fiscal que contribuya a mantener la meta de inflación), lo que ha significado una reducción importante del gasto orientado a la construcción de infraestructura física para el desarrollo productivo y social y aumentado el costo de bolsillo de las personas para garantizar el acceso a ciertos bienes y servicios, como también, contribuyendo a ahondar las brechas de desigualdad y el traslado de las competencias públicas a los hogares, con el consecuente efecto sobre las mujeres.

El bajo nivel de gasto ejecutado ha contribuido muy poco con el mantenimiento de la infraestructura disponible y la ampliación del

stock en favor de las mujeres. El acceso a servicios de agua potable, saneamiento ambiental y energía eléctrica continúa siendo un desafío para el país⁹, además de que se observa una ausencia de inversiones orientadas hacia la provisión de sistemas de cuidado, los cuales son fundamentales para promover la autonomía de las mujeres y mejorar la asignación del trabajo doméstico a lo interno de los hogares.

Los Programas que promueven el acceso a los servicios de salud, educación y el empoderamiento económico de las mujeres, también han sido objeto de variaciones a lo largo del período, como consecuencia del menor gasto. Situación que se ha compensado, con el traslado de responsabilidades a los hogares y limitado aún más la posibilidad de que las mujeres refuercen sus vínculos con el sistema económico, su participación sociopolítica y demás actividades que promuevan su empoderamiento.

⁹ La cobertura de dichos servicios se sitúa en: acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable 76.3% (Encovi, 2014), acceso a servicios de saneamiento mejorados 53.3% (Encovi, 2014) y cobertura de energía eléctrica 92.06% (MEM, 2016). Cabe destacar que al desglosar la información se observan brechas importantes entre grupos sociales y territorios, especialmente en las mujeres, población indígena, área rural y determinados departamentos y municipios del país.

Cuadro 4 Gasto de la Administración Central por tipo de gasto En millones de Quetzales

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Total	19,801.2	22,182.2	23,512.4	27,542.50	27,069.4	30,888.1	36,453.6	39,548.20	42,661.5	45,864.3	50,436.2	55,617.2	57,722.0	60,533.9	63,162.6	62,500.3	65,696.0	71,217.6
Gastos de Funcionamiento	11,904.9	13,095.2	13,483.8	15,345.20	14,897.40	16,004.0	18,439.40	20,889.10	23,108.5	26,786.3	29,717.0	33,298.5	36,285.2	38,986.3	40,888.0	41,640.2	44,350.6	47,138.4
Gastos de Administración	5,801.3	5,962.1	6,016.1	6,932.90	6,018.40	6,318.6	7,145.7	8,420.30	9,198.4	9,468.7	10,575.3	7,072.8	7,947.1	8,417.8	8,421.0	7,735.7	8,068.0	5,707.3
Gasto en Recurso Humano	6,103.6	7,133.1	7,467.7	8,412.40	8,879.0	9,685.4	11,293.8	12,468.70	13,910.0	17,317.6	19,141.8	26,225.7	28,338.1	30,568.5	32,467.0	33,904.5	36,282.6	23,927.3
Transferencias Corrientes																		17,503.9
Inversión	5,373.0	5,922.1	6,787.9	8,724.60	8,043.5	9,573.2	12,099.5	12,601.60	13,221.0	12,548.3	13,728.7	14,736.8	13,012.1	12,713.7	13,347.5	10,634.2	11,005.6	12,133.3
Inversión Física	5,318.8	5,661.3	6,557.2	8,657.10	7,909.2	2,531.5	3,701.8	4,664.70	5,569.6	5,606.0	6,139.2	6,805.9	3,975.4	3,769.2	4,274.20	2,062.3	1,280.1	2,092.2
Transferencias de Capital	54.2	260.8	230.8	67.50	134.3	6,968.8	8,339.9	7,876.70	7,499.6	6,941.4	7,588.6	7,924.7	9,034.2	8,940.9	9,067.0	8,571.9	9,718.0	9,989.10
Inversión Financiera						72.8	57.8	60.20	151.8	0.9	0.8	6.3	2.4	3.6	6.3	0.0	7.5	51.9
Deuda Pública	2,523.3	3,164.9	3,240.6	3,472.60	4,128.5	5,311.0	5,914.7	6,057.50	6,332.0	6,529.6	6,990.4	7,581.9	8,424.7	8,833.9	8,927.2	10,225.9	10,339.9	11,945.9
Deuda Pública	2523.3	3,164.9	3,240.6	3,472.60	4,128.5	5,311.0	5,914.7	6,057.50	6,332.0	6,529.6	6,990.4	7,581.9	8,424.7	8,833.9	8,927.2	10,225.9	10,339.9	11,945.9

Fuente. Estadísticas financieras del Minfin.
* Cifras preliminares.

En materia del cumplimiento de los derechos humanos, el componente más importante del gasto público, lo constituye el gasto social, sin embargo, debido a los enormes rezagos sociales que observa el país en materia de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad, resulta insuficiente. En los últimos años pese al incremento observado, aún se encuentra distante de los niveles alcanzados por otros países, como es el caso de Costa Rica, en donde representa alrededor del 20% del PIB.

En la gráfica siguiente se puede apreciar su evolución a lo largo del tiempo, en promedio durante el período ha representado el 6.4% del PIB, la tercera parte de lo que significa para Costa Rica. Cabe destacar que la educación es el sector más representativo del gasto social (3.0%

del PIB), seguido por salud con el 1.65% del PIB). En el caso de salud, el umbral de gasto recomendado para financiar los estándares mínimos de servicios es del 5% del PIB (Meheus y McIntyre, 2017; Ooms y Hammonds, 2014), para Costa Rica y Cuba representa el 10.5% respectivamente. Estas diferencias han hecho que el gasto de bolsillo sea bastante representativo para el país, así lo confirma el estudio "Mejor gasto para mejores vidas" del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018).

Los efectos redistributivos de la política fiscal han sido limitados, de conformidad con el estudio aludido, contribuye a reducir la desigualdad en menos de 4.7%, comparado con el 38% en que lo hace para los países desarrollados, situación que se explica por el tamaño de los

impuestos (reducida carga tributaria) y de las intervenciones de gasto, que en general no son progresivas, se encuentran mal focalizadas o no responden de manera efectiva a contrarrestar las desigualdades.

De conformidad con el estudio, en Guatemala el gasto en educación es pro-pobre en el nivel primario, pero pro-rico en el nivel superior, situación semejante se observa en el gasto de salud, donde resulta ser igualador, es decir, neutral en materia redistributiva. El acceso educativo por parte de las mujeres ha mejorado en los últimos años, sin embargo, en los niveles iniciales (primaria y básico) aún no se alcanza la paridad, los hombres

continúan siendo los más favorecidos. Las mayores brechas se observan en el área rural y la población indígena. En los tramos de estudio más avanzados (diversificado y universitario) la paridad ya se alcanzó, sin embargo, las mujeres egresadas pese a su mayor capital humano, encuentran serias dificultades al insertarse en el mercado laboral.

De conformidad con la información presentada, la búsqueda de la igualdad de oportunidades para las mujeres continúa siendo un asunto pendiente de la política fiscal y un factor decisivo en las oportunidades disponibles y los resultados alcanzados por las mujeres.

Cuadro 5
Gasto público de la Administración Central destinado a los sectores sociales prioritarios
En millones de quetzales y porcentajes

Sector	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Salud y Asistencia Social	3,626.3	4,107.6	3,999.9	4,282.7	5,201.1	7,498.8	6,900.00	7,195.2	7,767.3	8,224.9	7,784.7	8,653.3	9,188.3
Educación, Ciencia y Cultura	6,110.4	6,974.8	7,537.5	8,565.0	10,669.7	10,646.8	11,740.9	12,642.7	13,243.7	14,464.2	15,444.0	15,877.4	16,706.7
Vivienda	306.1	472.2	484.1	231.8	294.3	711.5	370.8	347.3	370.3	323.9	245.1	124.4	171.0
Seguridad Interna	1,522.1	1,703.1	1,857.2	2,193.8	2,554.4	2,759.3	3,238.1	3,228.8	3,632.2	4,090.6	4,020.7	4,247.2	4,573.1
Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad	737.7	826.1	942.5	1,107.9	1,040.7	979.4	1,272.4	1,389.3	1,519.3	1,527.8	1,742.7	2,019.7	2,208.9
Ministerio Público	446.6	520.6	625.9	684.4	622.0	711.5	690.5	899.9	903.0	885.0	987.7	1,561.3	1,789.1
Total	12,749.2	14,604.3	15,447.2	17,065.7	20,382.2	23,307.3	24,212.6	25,703.2	27,435.8	29,516.4	30,224.9	32,483.3	34,637.3
Gasto total	30,888.1	36,453.6	39,548.2	42,661.5	45,864.3	50,436.2	55,617.2	57,722.0	60,533.9	63,162.6	62,500.3	65,696.0	71,217.6
Gasto social/gasto total	41.3	40.1	39.1	40.0	44.4	46.2	43.5	44.5	45.3	46.7	48.4	49.4	48.6
PIB	207,728.9	229,836.1	261,760.1	295,871.5	307,966.6	333,093.4	371,011.6	394,723.0	423,097.7	454,052.8	488,128.2	521,836.9	555,648.8
Gasto social/PIB	6.1	6.4	5.9	5.8	6.6	7.0	6.5	6.5	6.5	6.5	6.2	6.2	6.2

Fuente. Estadísticas financieras del Minfin y estadísticas macroeconómicas del Banco de Guatemala.
*Cifras preliminares

2.3. La política financiera y crediticia

En materia financiera, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica ha incidido en el incremento de las Reservas Monetarias Internacionales (RMI) con el objetivo de blindar a la economía de los ataques especulativos y la volatilidad de los mercados financieros internacionales. En este sentido, las RMI pasaron de US \$. 1,874.1 millones en diciembre del año 2000, hasta alcanzar US \$. 12,755.6 millones en el mismo mes del año 2018, un incremento de 580.6%. Paralelamente se han incrementado las tasas de interés domésticas y apreciado el tipo de cambio, lo cual tiene repercusiones importantes en el crecimiento económico.

La liquidez a manifestado un fuerte crecimiento, incluso por encima del crecimiento del producto nominal, lo que ha permitido al sector financiero elevar sus ganancias, sin que necesariamente esto signifique que hayan satisfecho las necesidades de recursos que requiere el aparato productivo nacional, principalmente de las pequeñas unidades productivas.

En este sentido, la asignación del crédito del sistema bancario presenta dos características importantes, primero, que la mayor concentración de los recursos está dirigido a las grandes unidades productivas (empresarial mayor) y al consumo, ambos criterios de agrupación han incrementado su participación de 77.6% en 2008 a 84.1% en 2017. Dicha participación, aunque es importante, como sucede con el destinado a las grandes unidades productivas, por su contribución a la generación del PIB, no lo es en el caso

del consumo, porque resta recursos para financiar iniciativas productivas de menor tamaño, como sucede con crédito destinado a las unidades productivas de menor tamaño (empresarial menor y el microcrédito), cuyos sectores disminuyeron su participación en el período de tiempo analizado, en casi 30%.

Segundo, que no solamente se observa una alta concentración de los recursos en las grandes unidades productivas, sino que además son las que mejores condiciones reciben, la tasa de interés a pesar de ser la más baja de los diferentes criterios de agrupación, resulta ser la que más se redujo durante el período de tiempo analizado. Situación contraria se observó en el caso de las pequeñas unidades productivas, las cuales conforman casi el 90% de la estructura productiva del país, sin embargo, observaron un incremento sustantivo, el cual estuvo acompañado por una reducción en su participación. Esta situación es preocupante por cuanto limita las posibilidades para que la política crediticia contribuya con la inclusión social y el cumplimiento de los derechos humanos, principalmente los relacionados con los derechos económicos.

Al analizar la orientación del crédito en función del sexo, la información estadística evidencia que, de cada 10 créditos otorgados por el sistema bancario, cuatro se han destinado a atender las necesidades de las mujeres, lo que evidencia ciertas desigualdades respecto de los hombres, las cuales se profundizan al considerar que los montos han sido menores y otorgados a un costo mayor.

Cuadro 6
Sistema bancario nacional: destino del crédito y tasa de interés
En millones de quetzales y porcentajes

Criterio de Agrupación	SALDOS Millones de Q.		PARTICIPACIÓN (%)		TASA DE INTERÉS (%)	
	29/02/2008	30/09/2017	29/02/2008	30/09/2017	29/02/2008	30/09/2017
Empresarial Mayor	38,992	90,506	54.76	53.9	8.16	6.44
Empresarial Menor	9,183	15,292	12.9	9.11	12.67	10.51
Consumo	16,243	50,708	22.81	30.2	20.83	23
Microcrédito	1,675	2,663	2.35	1.59	19.15	21.45
Hipotecario para vivienda	5,116	8,753	7.18	5.21	11.75	9.11
Total por Criterio de Agrupación	71,208	167,922				


Fuente. Superintendencia de Bancos, boletines de estadísticas.

El eslabón más importante entre el crecimiento económico y bienestar de las personas, se expresa en el acceso al empleo que tienen los guatemaltecos y guatemaltecas, es decir, la capacidad del sistema económico de generar suficientes empleos y en condiciones adecuadas para la población que constantemente se incorpora al mercado laboral.

En el siguiente apartado, se refieren las diferencias que se observan entre hombres y mujeres en el mercado laboral, evidenciando una brecha importante en el caso de las mujeres, lo cual no les asegura su autonomía económica y compromete su acceso a los espacios de toma de decisiones y su autonomía física.

3. El acceso al mercado de trabajo

Tradicionalmente, las mediciones estadísticas que se realizan del mercado laboral comprenden únicamente datos e indicadores que evidencian las distintas situaciones de comportamiento de la fuerza laboral dentro de ese mercado, y los ingresos que se generan a partir de dicha actividad. Pero el mercado laboral, obviamente es más amplio que eso, pues involucra también no solo a hombres y mujeres que demandan puestos de trabajo, sino a empresarios y empresas que ofrecen dichos puestos de trabajo.



En este sentido, a continuación, se presentan los datos estadísticos del mercado laboral, desagregados por sexo, en virtud de que lo que se persigue en la Agenda, es poner énfasis en las posiciones que las mujeres del país ocupan dentro de ese mercado.

3.1. Las estadísticas laborales globales según el sexo

Por lo general, se identifican tres categorías globales que permiten tener una visión general del mercado de trabajo. Estas categorías son: la Población en Edad de Trabajar (PET), la Población Económicamente Activa (PEA), y la Población Ocupada (PO). Para estas tres categorías se toma a la población comprendida en el rango de edad de 15 años y más.

La PET es definida como el total nacional de hombres y mujeres comprendidos en el rango de edad citado, es decir, de 15 años y más, independientemente de que trabaje o no, que busque trabajo o no lo busque, o que simplemente se dedique a otro tipo de actividades distintas al trabajo.

La PEA se define como la población total de hombres y mujeres en el rango de edad citado, que trabaja o que busca obtener un puesto de trabajo. Y la PO se reduce a la población total que tiene un empleo, ya sea formal o informal.

Pero una manera muy efectiva de examinar el comportamiento de estas tres categorías laborales, es verlas en

su recorrido histórico. En este sentido, el examen de cifras que acá se realiza toma de base el período de al menos 5 años, y sus datos provienen de las distintas Encuestas Nacionales de Empleo e Ingresos (ENEI) que realizó el Instituto Nacional de Estadística (INE).

3.1.1. La población en edad de trabajar

El siguiente cuadro, detalla los datos de la PET desagregados por sexo. La PEA, vista en su integración en cantidades de personas, refleja un sistemático comportamiento: las mujeres superan a los hombres de manera general en más de 500 mil personas en cada año de los que se presentan datos. Esto no significa ninguna anomalía ni ninguna anormalidad, simplemente refleja la dinámica demográfica intrínseca a la naturaleza humana: las mujeres constituyen mayoría en la sociedad, y, en consecuencia, cualquier año que se tome, siempre habrá más mujeres de 15 años y más de edad, que hombres de esa misma edad.

Pero si se tratara de que en la sociedad existiera un esquema igualitario de oportunidades y condiciones, para incorporarse y acceder al mercado de trabajo, entonces las mujeres sí tendrían un mayor peso, tanto en el mercado de trabajo como en la economía, y seguramente, en la sociedad.

Obsérvese pues, los datos globales del siguiente cuadro, desagregados por sexo.

Cuadro 7
Población en edad de trabajar
Cantidad de personas

Años	Hombres	mujeres	Total
2012	4,479,049.0	5,052,321.0	9,531,370.0
2013	4,515,379.0	5,224,191.0	9,739,570.0
2014	4,661,797.0	5,342,591.0	10,004,388.0
2015	4, 922,429.0	5,470,623.0	10,393,052.0
2016	5,115,149.0	5,625,604.0	10,740,753.0
2017	5,161,821.0	5,907,540.0	11,069,361.0

Fuente. INE: ENEI 2012, | 2013, | 2014, | 2015, | 2016 y | 2017.

3.1.2. La población económicamente activa

A diferencia de la PET, la PEA ya tiene un significado más económico, pues está constituida por todas las personas de 15 y más años de edad que están incorporadas al mercado de trabajo, bien trabajando o buscando un empleo.

Esta categoría refleja un desequilibrio desfavorable a la participación económica de las mujeres, pues a diferencia de la PET, estas constituyen una cantidad sustancialmente menor a los hombres. Como económicamente

activos, en los años detallados en el cuadro 8, la cantidad de hombres es mayor a la de las mujeres en más de un millón y medio de personas. Por supuesto que existen muchos factores que intervienen para configurar tal desbalance, sin embargo, el trabajo doméstico y las actividades de cuidado se constituyen en la principal barrera para el acceso de las mujeres, la desigualdad en la distribución de las tareas del hogar refleja una menor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y por consecuencia, en los frutos del trabajo. Obsérvense en detalle la información del cuadro siguiente.

Cuadro 8
Población Económicamente Activa
Cantidad de personas

Años	Hombres	Mujeres	Total
2011	3,687,682	1,883,676	5,571,358
2012	3,924,339	2,310,725	6,235,064
2013	3,790,390	2,119,384	5,909,774
2014	3,956,756	2,211,714	6,168,470
2015	4,163,322	2,110,204	6,273,526
2016	4,277,443	2,327,833	6,605,276
2017	4,352,960	2,395,927	6,748,887

Fuente. INE: ENEI 2011, 2012, | 2013, | 2014, | 2015, | 2016 y | 2017.

Esa menor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, es la que se hace visible mediante el cálculo del indicador denominado Tasa Global de Participación. Esta tasa no es más que el porcentaje que la PEA de hombres y la PEA de mujeres, representa en relación a la PET. O en otras palabras qué porcentaje representa la cantidad de mujeres que trabajan o buscan trabajo, calculado con respecto al total de mujeres que tienen edad para trabajar.

Según el cálculo efectuado para los años de 2013 a 2017, la Tasa Global de Participación de las mujeres, es menos de la mitad de la Tasa de los hombres. Esa menor participación sí refleja de manera sintética la incidencia negativa de factores económicos, sociales, políticos, culturales y legales, que ponen en desventaja a las mujeres respecto a los hombres. véanse, pues, los datos del cuadro 9.

Cuadro 9
Tasa Global de Participación
Porcentajes

Años	Hombres	Mujeres	Total
I 2013	83.9	40.6	60.7
I 2014	84.9	41.4	61.7
I 2015	84.6	38.6	60.4
I 2016	83.6	41.4	61.5
I 2017	84.3	40.6	61.0

Fuente. INE: ENEI I 2013, I 2014, I 2015, I 2016 y I 2017.

3.1.3. La población ocupada

Las cantidades de población ocupada (la que realmente tiene un trabajo, bien sea formal o informal) sistemáticamente serán menores a las de la PEA, debido a que siempre existe una cantidad de desempleo.

Pero en esencia, el comportamiento de las cantidades de hombres y mujeres, observan la misma tendencia que se manifiesta en la PEA, salvo que más acentuada. Es decir que, en la realidad guatemalteca, la cantidad de mujeres ocupadas en un trabajo,

siempre ha sido sensiblemente menor a las de los hombres.

En ese comportamiento, sí que se materializan los factores sociales, económicos, políticos, culturales y legales que desfavorecen a las mujeres. Tales son, por ejemplo, la discriminación por condición de sexo o etnia, el aún dominante criterio de que la mujer debe estar confinada al hogar, o la existencia de una legislación laboral que no protege a las mujeres en igualdad de condiciones que a los hombres. Los datos por año son los que se presentan en el cuadro siguiente.

Cuadro 10
Población ocupada
Cantidad de personas

Años	Hombres	Mujeres	Total
2,011	3,582,357	1,758,864	5,341,221
2,012	3,829,175	2,226,651	6,055,826
I 2013	3,699,178	2,021,903	5,721,081
I 2014	3,859,890	2,128,285	5,988,175
I 2015	4,075,914	2,045,677	6,121,591
I 2016	4,168,173	2,233,396	6,401,569
I 2017	4,239,138	2,294,384	6,533,522

Fuente. INE: ENEI 2011, 2012, I 2013, I 2014, I 2015, I 2016 y I 2017.

La tendencia acentuada de una menor proporción de ocupación para las mujeres en comparación con los hombres, es la que se refleja en el cálculo de las denominadas Tasa Bruta y Específica de Ocupación. La Tasa Bruta de Ocupación es el porcentaje que resulta de relacionar la cantidad de mujeres o de hombres ocupados, con respecto al total de la Población

en Edad de Trabajar de mujeres o de hombres, según sea el caso.

Los datos del siguiente cuadro reflejan que, sin importar de qué años se trate, la Tasa de Ocupación Bruta de las Mujeres, es menos de la mitad de la de los hombres y manifiesta una clara tendencia hacia la baja, salvo pequeñas variaciones de un año con respecto a otro.

Cuadro 11
Tasa Bruta de Ocupación
Porcentajes

Años	Hombres	Mujeres	Total
2,012	85.5	44.1	63.5
I 2013	81.9	38.7	58.7
I 2014	82.8	39.8	59.9
I 2015	82.8	37.4	58.9
I 2016	81.5	39.7	59.6
I 2017	82.1	38.8	59.0

Fuente. INE: ENEI 2012, I 2013, I 2014, I 2015, I 2016 y I 2017.

Por su parte, la Tasa de Ocupación Específica (TOE), es la que resulta de relacionar el total de la Población Ocupada (de mujeres o de hombres, según se quiera) con el total de la PEA de mujeres o de hombres, según sea el caso. Estas tasas, por lo general serán siempre mayores a las Tasas de

Ocupación Bruta (TOB). Esto se debe a que la TOE solo está afectada por un porcentaje de desempleo que no supera el 4%, sin tomar en cuenta aquellas personas que a pesar de tener la edad para trabajar no lo hacen, esa situación es la que se refleja en los datos del siguiente cuadro.

Cuadro 12
Tasa Específica de Ocupación
Porcentajes

Años	Hombres	Mujeres	Total
2012	97.6	96.4	97.1
I 2013	97.6	95.4	96.8
I 2014	97.6	96.2	97.1
I 2015	97.9	96.9	97.6
I 2016	97.4	95.9	96.9
I 2017	97.4	95.8	96.8

Fuente. INE: ENEI 2012, I 2013, I 2014, I 2015, I 2016 y I 2017.

3.1.4. Desempleo y subempleo

El subempleo y el desempleo, son también categorías generales del mercado de trabajo, pero acá se les da un trato aparte, debido a que están constituidas por cantidades de personas, bastante menores a las cantidades de personas que constituyen la PEA o la PO. Pero veamos su comportamiento.

3.1.4.1. Desempleo

En Guatemala, el desempleo como magnitud nacional, no es un problema de grandes dimensiones (aunque sí lo es para la persona desempleada y

que busca un puesto de trabajo). El desempleo desde hace varios años, no ha llegado a superar el 5%, lo cual sí ha sucedido en economías de países desarrollados. Pero el bajo nivel de desempleo es la cara engañosa del elevadísimo nivel de empleo informal y el subempleo, fenómenos que son propio de economías de países que presentan un nivel de desarrollo medio y bajo. Por esa razón, tanto en cantidades como en porcentajes, el desempleo se percibe modesto. Y en el caso de su distribución entre hombres y mujeres, en la serie de años examinada en el siguiente cuadro, en cantidades absolutas, en la mayoría las mujeres se ven menos afectadas.

Cuadro 13
Población desempleada
Cantidad de personas

Años	Hombres	Mujeres	Total
2,011	105,426	124,711	230,137
2,012	95,164	84,074	179,238
1 2013	91,212	97,481	188,693
1 2014	96,866	83,429	180,295
1 2015	87,408	64,527	151,935
1 2016	109,270	94,437	203,707
1 2017	113,822	101,543	215,365

Fuente. INE: ENEI 2011, 2012, 1 2013, 1 2014, 1 2015, 1 2016 y 1 2017.

Sin embargo, las cantidades expresadas en porcentajes, es decir, el desempleo como porcentaje, afecta más a las mujeres que a los hombres. Esto se debe a que la población de mujeres que trabaja o busca trabajo es menor a la población de hombres en esas mismas

condiciones, entonces, una cantidad de mujeres desempleadas, aunque sea levemente menor a la de hombres en la misma condición, se convierte en un porcentaje mayor al relacionar la cantidad de desempleadas con la PEA. Eso es precisamente lo que se refleja en el siguiente cuadro.

Cuadro 14
Tasa de desempleo abierto
Porcentajes

Año	Total	Hombre	Mujer
2012	2.4	3.6	2.9
1 2013	2.4	4.6	3.2
1 2014	2.4	3.8	2.9
1 2015	2.1	3.1	2.4
1 2016	2.6	4.1	3.1
1 2017	2.6	4.2	3.2

Fuente. INE: ENEI 2012, 1 2013, 1 2014, 1 2015, 1 2016 y 1 2017.

3.1.4.2. Subempleo visible

El subempleo sí representa un fallo mayor del mercado laboral, en comparación con el desempleo, pues una cantidad considerable de personas solo logra ocuparse en un tiempo parcial o de manera intermitente. El subempleo es propio de economías que tiene una capacidad

insuficiente para genera suficientes puestos de trabajo en condiciones adecuadas. Seguramente existe cierta cantidad de personas que desea o le conviene trabajar a tiempo parcial, pero no es la norma, la mayoría de subempleados, lo está por la imposibilidad de conseguir un tiempo completo de trabajo.

Cuadro 15
Población en subempleo visible
Cantidad de personas

Año	Hombre	Mujeres	Total
2012	653,555	458,399	1,111,954
1 2013	644,842	351,130	995,972
1 2014	553,426	337,620	891,046
1 2015	443,223	211,520	654,743
1 2016	518,270	244,212	762,482
1 2017	558,579	289,362	847,941

Fuente. INE: ENEI 2012, 1 2013, 1 2014, 1 2015, 1 2016 y 1 2017.

Suena arbitrario decir que una economía que tiene un nivel de subempleo que en promedio se mantiene en 5% o 6%, se encuentra en condición normal, pues ese subempleo podría estar constituido por personas que desean o necesitan trabajar

parcialmente. Pero una economía que carga con un subempleo que supera el 10%, sí puede decirse que adolece de sensibles fallos de insuficiencia de oferta laboral. Este es el caso de Guatemala, y que se refleja en el siguiente cuadro.

Cuadro 16
Tasa de subempleo visible
Porcentajes

Año	Total	Hombre	Mujer
2002	15.5	16	14.7
2003	17	17.4	16.3
2004	16.6	14.8	19.8
2010	21	20.6	21.9
2011	12.8	11	16.2
2012	17.8	16.7	19.8
1 2013	16.9	17	16.6
1 2014	14.4	14	15.3
1 2015	10.4	10.6	10
1 2016	11.5	12.1	10.5
1 2017	12.6	12.8	12.1

Fuente. INE: ENEI 2002, 2003, 2004, 2010, 2011, 2012, 1 2013, 1 2014, 1 2015, 1 2016 y 1 2017.

Por lo demás, el subempleo tiene una distribución normal, parecida, casi proporcional, entre hombres y mujeres, tal como lo muestran los datos del cuadro anterior.

3.1.5. El trabajo informal

El problema más grande y el fallo más significativo del mercado laboral, es el empleo informal. La informalidad laboral en Guatemala reafirma de manera implacable las insuficiencias del modelo económico para generar los suficientes puestos de trabajo que demanda una fuerza laboral con crecimiento sistemático. El problema consiste en que los puestos de trabajo informales no generan ingresos estables, seguros y decentes, el trabajador o trabajadora, están desprotegidos de la seguridad social, y no tienen apoyo de nadie.

Los datos del cuadro siguiente hacen inferir dos juicios categóricos:

- a. El porcentaje de trabajadores y trabajadoras que se emplean en el mercado informal es elevado, y dejan al descubierto una inmensa carencia de puesto de trabajo. Lo más preocupante, no se ven perspectivas inmediatas que insinúen la corrección de ese fallo de enormes implicaciones sociales negativas.
- b. La informalidad laboral afecta más a las mujeres que a los hombres, y ello significa la existencia manifiesta de una brecha negativa de género en el empleo.

Obsérvense los datos del cuadro siguiente.

Cuadro 17
Tasa de informalidad
En porcentajes

Año	Total	Hombre	Mujer
2002	69.8	65.9	76.6
2003	68	64.4	74.2
2004	73.5	72	76.1
2010	72.3	70.7	74.9
2011	69.4	68.2	71.9
2012	74.5	72.4	78.1
1 2013	69.2	69	69.6
2 2013	70	69.5	72
1 2014	69.3	66.8	73.9
2 2014	65.8	65.7	65.9
1 2015	67.9	66.6	70.4
2 2015	68.8	68.3	69.6
1 2016	69.8	68.2	72.7
1 2017	70.2	68.8	72.8
2 2017	68.9	68.3	70.2

Fuente. INE: ENEI 2002, 2003, 2004, 2010, 2011, 2012, 1 2013, 1 2014, 1 2015, 1 2016 y 1 2017.

3.1.6. Personas económicamente inactivas

La población no económicamente activa es considerada una categoría del mercado laboral, en tanto que está constituida por hombres y mujeres de 15 años y más de edad, que deciden no trabajar porque se dedican a los quehaceres de su propio hogar o a estudiar, entre otras actividades. Esta acepción de las estadísticas laborales, esconde el principal problema que limita el empoderamiento económico de las mujeres, como lo son las asimetrías en la distribución del trabajo doméstico y las actividades de

cuidado a lo interno de los hogares, las cuales recaen en mayor proporción en las mujeres.

Dado que el país tiene una sociedad con una población numerosa en edades de entre 15 y 18 (incluso más) años que se dedican a estudiar, y a la vez una considerable cantidad de mujeres en las que, como resultado de la división sexual del trabajo, recae la responsabilidad del trabajo doméstico y del cuidado, es explicable porqué los y las económicamente no activos son numerosos. Y por la incidencia de la segunda premisa anotada, las mujeres son mayoría frente a los hombres, tal como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 18
Población no Económicamente Activa
Cantidad de personas

Año	Total	Hombre	Total
2011	670,266	2,775,834	3,446,100
2012	554,710	2,741,596	3,296,306
I 2013	724,989	3,104,807	3,829,796
I 2014	705,041	3,103,877	3,835,918
I 2015	759,107	3,360,419	4,119,526
I 2016	837,706	3,297,771	4,135,477
I 2017	808,861	3,511,613	4,320,474

Fuente. INE: ENEI 2011, 2012, I 2013, I 2014, I 2015, I 2016 y I 2017.

3.1.7. Trabajo no remunerado: una condición limitante para el empoderamiento económico de las mujeres

El trabajo no remunerado de los hogares refiere las actividades domésticas y de cuidado (enfermos, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros) que realizan los miembros del hogar para el bienestar y la reproducción de todos ellos. Es realizado en su mayoría por las mujeres, como consecuencia de la división sexual del trabajo, en la que a las mujeres se les asignó la realización de las actividades que se desarrollan en el ámbito privado (domésticas y de cuidado) y a los hombres las actividades públicas o de proveeduría, esta condición, se ha modificado muy poco con el tiempo, en la actualidad, continua siendo el factor más importante de desigualdad

entre los sexos y una condición indispensable de superar para el cumplimiento de los derechos de las mujeres en los ámbitos: productivo, laboral, de participación política y empoderamiento económico.

Como quedo indicado supra, las cuentas económicas nacionales no incluían dentro de su medición, el trabajo no remunerado. Es a partir de los compromisos asumidos por los gobiernos en el marco de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Conferencia de Beijing) que los países asumieron el compromiso de medir el trabajo no remunerado e incluirlo como una cuenta satélite de las cuentas nacionales.

De conformidad con las mediciones realizadas en el país, las cifras de la Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado son las siguientes:

Cuadro 19
Trabajo no remunerado
Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado
Años 2011, 2014 y 2017

Encuesta	Año	Proporción del TNR respecto del PIB
Encovi	2011	20.3
Enei	2014	20.0
Enei	2017	18.5

Fuente. Elaboración Seprem, con datos de las encuestas de condiciones de vida y empleo e ingresos del INE.

La mayor parte del tiempo invertido en el TNR, lo realizan las mujeres (87.4%), tal y como se puede observar en el cuadro 19. Tomando como base las preguntas del módulo específico de la

encuesta de empleo e ingresos 2017, se pueden denotar las horas invertidas, las características distintivas del TNR y la proporción del mismo que realizan hombres y mujeres.

Cuadro 20
Total de horas dedicadas al TNR por actividad y participación
Población de 12 años o más
Año 2017

Actividades	Total		Participación en %	
	Hombre	Mujer	Hombres	Mujeres
Durante la semana anterior, tejió, bordó confeccionó o elaboró prendas de vestir para los miembros del hogar	89,466	3,008,552	2.9	97.1
Durante la semana anterior ¿acarreó agua para uso del hogar?	2,061,656	4,756,878	30.2	69.8
Durante la semana anterior, ¿cocinó o preparó alimentos o bebidas para el desayuno, el almuerzo o la cena?	3,490,441	60,239,983	5.5	94.5
Durante la semana anterior, ¿lavó, secó o acomodó trastos del hogar?	1,699,603	23,430,431	6.8	93.2
Durante la semana anterior, ¿limpió o arregló la casa (barrió, trapeó, tendió camas, tiró basura, limpió sanitarios)?	3,968,324	33,024,547	10.7	89.3
Durante la semana anterior, ¿lavó, tendió y/o planchó ropa de los miembros del hogar?	1,203,374	27,273,002	4.2	95.8
Durante la semana anterior, ¿efectuó reparaciones menores a su vivienda de cualquier tipo: eléctrico, fontanería, albañilería, etc.?	1,487,982	371,250	80.0	20.0



Actividades	Total		Participación en %	
	Hombre	Mujer	Hombres	Mujeres
Durante la semana anterior, ¿realizó compras para el hogar en tiendas, mercados o supermercados o realizó pagos de servicios de la vivienda?	4,877,689	14,400,200	25.3	74.7
Durante la semana anterior, ¿atendió y/o cuidó niños (as) (dio de comer, baño, vistió, arregló, jugó, acostó, etc.)?	7,519,089	40,054,087	15.8	84.2
Durante la semana anterior, ¿cuidó a una o varias personas mayores de sesenta años?	866,790	3,135,870	21.7	78.3
Durante la semana anterior, ¿cuidó a una o varias personas enfermas (dio de comer, baño, ayudó a ir al baño, administró medicinas)?	696,312	2,578,794	21.3	78.7
Durante la semana anterior, ¿realizó algún trabajo para otros hogares o para la comunidad? (apoyo en quehaceres domésticos, cuidados de personas,)	3,147,805	4,263,202	42.5	57.5
31,108,531	216,536,796	12.6	87.4	

Fuente. Elaboración Seprem, con datos de la encuesta de empleo e ingresos del INE.

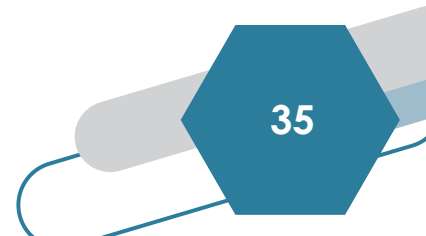
3.2. Ingresos obtenidos por hombres y mujeres producto de su trabajo

Los ingresos que tanto hombres como mujeres obtienen producto de su trabajo, es una categoría del mercado laboral, pero con un significado e implicaciones de carácter social. El ingreso por el trabajo no se trata solo de una magnitud de dinero derivada de la actividad laboral. Es un factor fundamental para garantizar, o suplir en parte, las necesidades de alimentación, vestuario, salud, educación, vivienda, recreación, etc.

De allí que el salario sí pone al desnudo los niveles de justicia retributiva, los grados de injusticia social encarnados

en el mercado laboral, o los niveles de la desigualdad de género que se alimentan con los ingresos del trabajo.

Sin lugar a dudas, los datos que se presentan en el siguiente cuadro pone de manifiesto la existencia de una desigualdad entre hombres y mujeres que evidencia las desventajas de estas últimas, en su vinculación al trabajo. Simplemente los datos del cuadro permiten observar que el salario promedio de las mujeres, durante cada uno de los años incluidos en la serie, es menor al de los hombres. Y según lo anotado líneas arriba, eso tiene repercusiones negativas integrales para las mujeres, en todos los órdenes de la vida, incluidos el ejercicio del poder.



Cuadro 21
Ingreso laboral mensual promedio
En quetzales

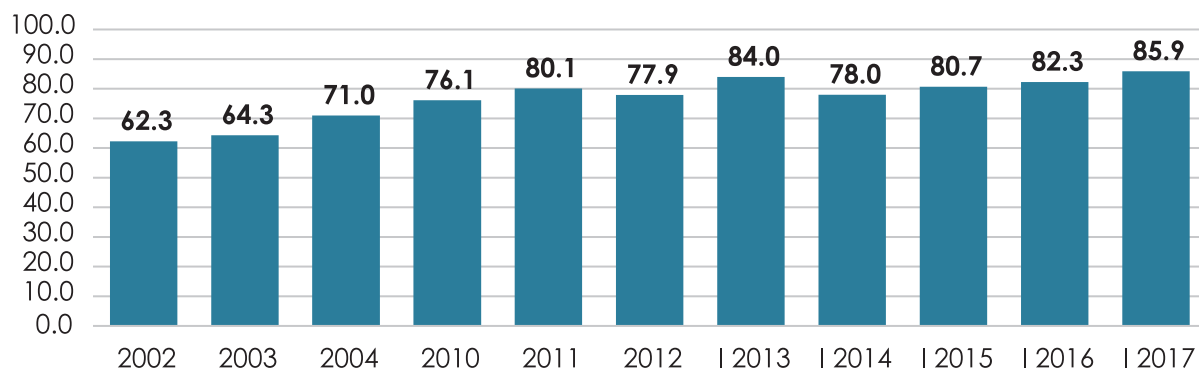
Año	Total	Hombre	Mujer
2002	1,216.00	1,412.00	879
2003	1,424.00	1,634.00	1,050.00
2004	1,205.00	1,339.00	951
2010	1,680.00	1,831.00	1,393.00
2011	1,685.00	1,801.00	1,443.00
2012	1,734.00	1,880.00	1,465.00
1 2013	1,917.00	2,028.00	1,703.00
1 2014	2,083.00	2,253.00	1,758.00
1 2015	2,112.30	2,253.50	1,819.30
1 2016	2,131.00	2,262.00	1,862.00
1 2017	2,053.00	2,156.00	1,852.00

Fuente: INE: ENEI 2002, 2003, 2004, 2010, 2011, 2012, 1 2013, 1 2014, 1 2015, 1 2016 y 1 2017.

Para ilustrar de mejor manera la brecha salarial entre hombres y mujeres, basta indicar que la equivalencia de los salarios de las mujeres respecto de los hombres, a pesar de haber

mejorado en el tiempo, aún persiste, y se constituye en una barrera que limita la autonomía económica de las mujeres. la gráfica siguiente evidencia dicha situación.

Gráfico 3
Equivalencia de los salarios promedio de las mujeres
Comparados con los de los hombres
En porcentajes



Fuente: INE: ENEI 2002, 2003, 2004, 2010, 2011, 2012, 1 2013, 1 2014, 1 2015, 1 2016 y 1 2017.



En parte, esto explica que el conjunto de condiciones que constituyen el contexto en que tienen lugar los esfuerzos de desarrollo de y para las mujeres, está cargado de mayores dificultades en comparación con el contexto que rodea a los hombres.

3.3. Trabajo y pobreza: una compleja relación

El trabajo y los ingresos que de él derivan, y que se apropian mujeres y hombres que trabajan, es en última instancia un indicador de participación en la apropiación de los frutos de la actividad económica.

Es un supuesto sin argumentación en contra, que todos los seres humanos trabajan con la aspiración de vivir mejor. Pero cuando los ingresos del trabajo no garantizan los estándares básicos de vida, el esfuerzo y la aspiración por la que se trabaja experimentan un desequilibrio frente a la compensación recibida por ello.

Podría decirse que, cuando los ingresos del trabajo no garantizan el conjunto de satisfactores básicos para una proporción de personas que supera el 5% de todos los

trabajadores y trabajadoras, existe un fallo preocupante en el mercado de trabajo.

Pero si ese fallo afecta mayormente a las mujeres, entonces, al fallo de la injusticia social en los ingresos del trabajo, se suma una afección social de género que afecta a las mujeres.

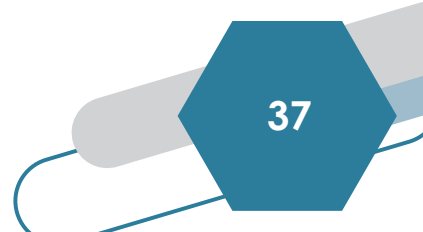
En síntesis, es una anomalía preocupante que un porcentaje significativo de trabajadores y trabajadoras, vivan en condiciones de pobreza. Las diferencias entre hombres y mujeres se presentan en el cuadro 22, sin embargo, es necesario indicar que la información estadística producida por el país en materia de pobreza no es sensible al género¹⁰. Desde el momento en que se registra una menor participación de las mujeres en el mercado laboral, los ingresos y el acceso a los recursos económicos, se evidencia la precariedad en las condiciones de vida de las mujeres, razones por las cuales, una medición de la pobreza basada en el ingreso sería más conveniente que la actual medición basada en el consumo.

¹⁰ Esta situación es debido a que la medición de la pobreza en el país se realiza por medio del consumo y no por el ingreso, además de que se recopila a nivel de hogares y no de personas.

Cuadro 22
Población ocupada que vive en pobreza extrema
Porcentajes

Año	Femenino	Masculino	Masculino
1989	6.4	12.5	12.5
2000	10.6	14.1	14.1
2006	9.4	14.7	14.7
2011	7.5	12.2	12.2
2014	15.4	22.6	22.6

Fuente. INE: ENS 1989 y Encovi 2000, 2006, 2011 y 2014.



En síntesis

La situación por la que atraviesan las mujeres en el país manifiesta una evidente exclusión, principalmente en la esfera de la economía y el trabajo, tal como quedó evidenciado en el estado de situación, en donde se realizó una revisión y análisis de la información estadística disponible.


Esta situación es producto del contexto histórico y las condiciones estructurales en las que se ha suscitado el desarrollo del país, caracterizado por ideas y prejuicios sociales de género que establece diferencias entre hombres y mujeres, que finalmente terminan definiendo condiciones de desigualdad y marginación para las mujeres.

Los datos de la actividad económica y el mercado de trabajo dibujan un panorama de desigualdad entre hombres y mujeres, dentro de las cuales se pueden considerar como más relevantes las siguientes:

- a. El crecimiento económico ha sido modesto y sus efectos redistributivos escasos. No ha sido capaz de crear empleos suficientes, ni en condiciones adecuadas, especialmente para las mujeres. Ha estado sustentado en sectores caracterizados como de baja productividad (agricultura y servicios, con algunas excepciones), a los que generalmente se incorporan las mujeres, lo que no contribuye a mejorar las condiciones de vida.
- b. La política fiscal no se ha constituido en el mecanismo

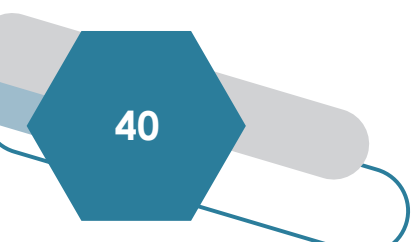
que permita equilibrar las desigualdades provocadas por el sistema económico, su papel redistributivo ha sido marginal, en virtud del bajo nivel de ingresos y debido a que su manejo ha estado supeditado al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Sus efectos se han dejado sentir en términos de un traslado de competencias a los hogares, con el consecuente efecto negativo sobre las mujeres.

- c. La política monetaria, cambiaria y crediticia se ha orientado a garantizar la estabilidad macroeconómica, en detrimento de otros objetivos de desarrollo como la búsqueda de un crecimiento más significativo, la generación de empleos decentes y de calidad y la búsqueda de la equidad entre hombre y mujeres.
- d. Los distintos indicadores, magnitudes y variables del mercado de trabajo reflejan que las mujeres tienen una menor participación en las oportunidades laborales que los hombres, sin embargo, se encuentran sobrerrepresentadas en el trabajo no remunerado, como una consecuencia de la división sexual del trabajo, que ha limitado su empoderamiento económico, político y físico.
- e. Cuando logran insertarse en el mercado laboral, los factores negativos derivados de los fallos del mercado de trabajo como la informalidad o el subempleo



les afectan de manera más acentuada, principalmente a las mujeres indígenas y las que radican en el área rural. Y esa afección se corona y acentúa con un esquema de ingresos, en donde perciben una menor proporción que los hombres en su participación en el mercado de trabajo.

Ese cuadro es hostil a los propósitos y el avance de las mujeres en su desarrollo, justifica la propuesta de lineamientos estratégicos que se presenta a continuación, de tal manera que les permita alcanzar el desarrollo integral, especialmente el acceso al empleo y demás recursos económicos que promuevan su autonomía económica, a la vez favorezcan el cumplimiento de las prioridades y compromisos asumidos en el Plan Nacional de Desarrollo, la PDPDIM y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023, la Política General de Gobierno y los compromisos asumidos por el país en la materia.



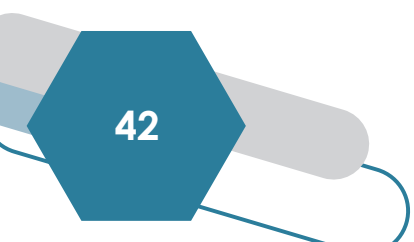
OBJETIVOS DE LA AGENDA TEMÁTICA

General:

Instrumento que sintetiza los principales compromisos del país, contenidos en los diferentes mandatos y políticas vigentes en materia de empoderamiento económico de las mujeres, a través del cual se busca fomentar y promover en la institucionalidad pública en sus diferentes niveles: sectorial y territorial, la inclusión de los derechos de las mujeres en materia económica.

Específicos:

- Sistematizar y proponer los lineamientos de política que sirvan de base para lograr la equidad entre hombres y mujeres en el ámbito económico
- Acompañar y asesorar a la institucionalidad pública acerca de los derechos económicos de las mujeres y la necesidad de su incorporación en la gestión pública en sus diferentes niveles
- Dar cumplimiento a las observaciones finales planteadas por el Comité de Expertos de la ONU, respecto de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la Plataforma de Acción de Beijing, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo.
- Posicionar en la agenda pública el abordaje de los derechos económicos de las mujeres, los cuales se encuentran establecidos en diferentes marcos normativos, de políticas y compromisos y acuerdos internacionales.
- Dar a conocer el estado de situación de las mujeres guatemaltecas en materia económica



MARCO CONCEPTUAL


Empoderamiento económico: El empoderamiento económico de las mujeres es un elemento esencial tanto para alcanzar la equidad entre hombres y mujeres como para la realización de los derechos de las mujeres. Se considera que las mujeres tendrán autonomía económica cuando gocen de un acceso y control igualitario sobre los recursos económicos y de las mismas oportunidades que los hombres, para así poder tomar sus propias decisiones en todos los ámbitos de sus vidas (Hunt y Samman, 2016).

Tiene repercusiones positivas para el crecimiento económico. Los países con mayores niveles de equidad entre hombres y mujeres suelen tener niveles de ingreso superiores a la media, y los datos demuestran que el crecimiento económico aumenta cuando los índices de participación en la economía de hombres y mujeres son más igualitarios (Naciones Unidas y ONU Mujeres, 2016).

Sin embargo, las mujeres no han alcanzado la igualdad económica con los hombres en ningún país, y siguen estando en desventaja con respecto a ellos en prácticamente todos los aspectos del empoderamiento económico (Morton, M., Klugman, J., Lucia, H., and Singer, D., 2014).

En el mercado laboral siguen presentes brechas de género: elevados niveles de segregación laboral tanto horizontal (a nivel de sectores ocupacionales) que vertical (en cuanto a posiciones laborales), así como discriminación salarial. Se estima que la brecha de ingreso entre hombres y mujeres con iguales edades y niveles de educación llega al 17%. Esto es el resultado de una débil integración de políticas de empleo con enfoque de equidad entre hombres y mujeres en la agenda pública (PNUD, CEPAL, ONU Mujeres, OIT, 2012)

Discriminación contra la mujer: Se refiere a toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga



por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independiente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, **económica**, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. (ONU, 1979).

Interseccionalidad: Es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones generales de los Estados partes para eliminar la discriminación contra la mujer. El enfoque de interseccionalidad contribuye a entender que la discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género.

La discriminación por motivos de sexo o género puede afectar a las mujeres de algunos grupos en diferente medida o forma que a los hombres. Los Estados partes deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas. También deben aprobar y poner en práctica políticas y programas para eliminar estas situaciones y, en particular, cuando corresponda, adoptar medidas especiales de carácter temporal. (Naciones Unidas, 2013).

Trabajo decente o digno: La OIT define el concepto de trabajo decente o digno como *“aquel que significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan a sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, hombres y mujeres”*. (OIT, 2019).

Violencia contra la mujer: Toda acción u omisión basada en la pertenencia al sexo femenino que tenga como resultado el daño inmediato o ulterior, sufrimiento físico, sexual, **económico** psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en el ámbito público como en el ámbito privado (Congreso de la República, 2008).

Violencia económica: Acciones u omisiones que repercuten en el uso, goce, disponibilidad o accesibilidad de una mujer a los bienes materiales que le pertenecen por derecho, por vínculo matrimonial o unión de hecho, por capacidad o por herencia, causándole deterioro, daño, transformación, sustracción, destrucción, retención o pérdida de objetos o bienes materiales propios o del grupo familiar, así como la retención de instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o recursos económicos (Congreso de la República, 2008).

MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO

Para la gestión de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM), Guatemala cuenta con un conjunto de marcos normativos y de políticas en los cuales se definen mandatos y competencias institucionales para la inclusión de la equidad económica entre hombres y mujeres en la gestión pública. A continuación, se presenta un listado de los más importantes:

Marco político internacional:

- 1 Declaración Universal de los Derechos Humanos
- 2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- 3 Convención sobre la eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
- 4 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible - Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)
- 5 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará)
- 6 Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo
- 7 En materia de derechos laborales, el país a ratificado diversos convenios con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), mediante los cuales se han adoptado las normas internacionales del trabajo relacionadas con:
 - Libertad sindical, negociación colectiva y relaciones de trabajo
 - Trabajo forzoso
 - Eliminación del trabajo infantil y protección de los niños y los menores
 - Igualdad de oportunidades y de trato
 - Consultas tripartitas
 - Administración e inspección del trabajo
 - Políticas y promoción del empleo
 - Salarios
 - Tiempo de trabajo
 - Seguridad y salud en el trabajo
 - Seguridad social

- Protección de la maternidad
- Política social
- Trabajadores migrantes
- Gente del mar
- Pescadores
- Pueblos indígenas y tribales

En total, el país a ratificado 74 Convenios de los 189 formulados por la OIT. De ellos, 64 están en vigor, 3 han sido denunciados y 6 fueron abrogados. Entre los convenios no ratificados se encuentran algunos de interés particular para las mujeres como: de fomento del empleo y la protección contra el desempleo (168); condiciones de trabajo en hoteles y restaurantes (172); trabajo a domicilio (177); inspección del trabajo (178); protección de la maternidad (183) y, sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (189).

Marco jurídico nacional:

- 1 Constitución Política de la República de Guatemala
- 2 Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer
- 3 Ley de Desarrollo Social
- 4 Código Municipal
- 5 Ley Contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer

Marco político nacional:

- 1 Plan y Política Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032
- 2 Acuerdos de Paz
- 3 Política General de Gobierno 2016-2020
- 4 Política de Desarrollo Social y Población
- 5 Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023
- 6 Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo
- 7 Política Agropecuaria 2016-2020
- 8 Política Ganadera Bovina Nacional
- 9 Política de Promoción de Riesgo
- 10 Política Agraria
- 11 Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032
- 12 Política Nacional de Emprendimiento "GUATEMALA EMPRENDE"
- 13 Política Económica 2016-2021
- 14 Agenda Nacional de Competitividad
- 15 Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
- 16 Política Integrada de Comercio Exterior, Competitividad e Inversiones
- 17 Política Energética 2019-2050
- 18 Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022

INSTRUMENTOS Y ESTRATEGIAS DE ACCIÓN EMITIDAS POR LOS COMITÉS DE EXPERTOS INTERNACIONALES

La Secretaría Presidencial de la Mujer identifica dos instrumentos internacionales en los que se han emitido observaciones y comentarios acerca de los diferentes ámbitos del empoderamiento económico de las mujeres:

- La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
- Los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por el país

Existe, además, otro marco de desarrollo, que, aunque no establece observaciones y comentarios, disponen de un conjunto de objetivos, metas e indicadores a alcanzar por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas en un plazo de tiempo determinado, este es el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ratificados por el país en el marco de la reunión de


Alto Nivel de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, en donde se aprobó la Declaración *Transformar Nuestro Mundo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

A continuación, se describen las prioridades de desarrollo y las observaciones y comentarios contenidos y emitidos en cada uno de los instrumentos y las recomendaciones hechas al país en materia económica:

a) Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

Contenidos de la declaración

Las disposiciones contenidas en la Convención que promueven los derechos económicos de las mujeres se encuentran expresados en varios artículos, los cuales son vinculantes



al quehacer de los Estados Parte y sobre los cuales se ha rendido cuentas y se seguirá haciendo de forma periódica. El país ha presentado nueve informes de seguimiento, sobre los cuales, el Comité de Expertos Cedaw¹¹, han vertido observaciones y recomendaciones finales, las cuales de manera general, se refieren en este apartado.

Cada uno de los derechos económicos, amparados en la Declaración deben ser garantizados en igualdad de condiciones para hombres y mujeres, adoptando todas las medidas necesarias a fin de suprimir la discriminación en todas sus formas y manifestaciones, lo que en última instancia contribuirá significativamente a la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer.

En el artículo 1, la Declaración hace énfasis en la eliminación de la discriminación contra la mujer en todas las esferas de la vida política, **económica**, social, cultural y civil; para ello, establece en su artículo 3, que los Estados Parte deben implementar todas las medidas necesarias y apropiadas, para asegurar el pleno desarrollo y el adelanto de la mujer, incluyendo, como se establece en el artículo 4, la adopción de medidas especiales de carácter temporal.

Por el vínculo directo de la educación y el acceso al sistema económico, específicamente lo relacionado con el acceso al empleo, la Declaración, enfatiza en la igualdad de condiciones en la educación, especialmente en materia de carreras y capacitación

¹¹ Encargado de la revisión de los informes de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Declaración.

profesional. Ámbitos que abren la posibilidad de garantizar el derecho al trabajo, según lo establecido en el artículo 11, en donde además establece que debe garantizarse las mismas oportunidades y la aplicación de los mismos criterios de selección; el derecho a igual remuneración, seguridad social, eliminación del despido por motivo de embarazo y la implementación de licencias de maternidad con sueldo pagado. Importante es la referencia que alude las corresponsabilidades de las tareas de cuidado entre hombres y mujeres y las responsabilidades derivadas del trabajo, así como, la necesidad de creación de una red de servicios de cuidado de niños por parte de los Estados.

En el artículo 13, alude otras consideraciones en materia de empoderamiento económico, al indicar que se deben implementar acciones concretas en materia de prestaciones familiares y el derecho a la obtención de préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero. Sin embargo, atendiendo que el proceso de desarrollo a afectado de manera diferenciada a grupos y territorios, en el artículo 14, considera la problemática específica que ostentan las mujeres en el área rural, afirmación que resulta relevante en un país como Guatemala, en donde las mayores brechas de desarrollo se observan en las mujeres indígenas y del área rural.

En este sentido, promueve la inclusión de las mujeres en los procesos de elaboración y ejecución de los planes de desarrollo en todos los niveles, la organización de grupos de autoayuda y cooperativas, el acceso



al crédito y préstamos agrícolas, servicios de comercialización y tecnologías apropiadas; además de un trato igualitario en los planes de reforma agraria y de reasentamiento; así como, gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

En el ámbito de la vida familiar, en el artículo 16, la Declaración promueve la eliminación de la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio, concretamente en materia económica, considera que los cónyuges tienen los mismos derechos en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso. Así como, el cuidado y crianza de los hijos.

Observaciones finales.

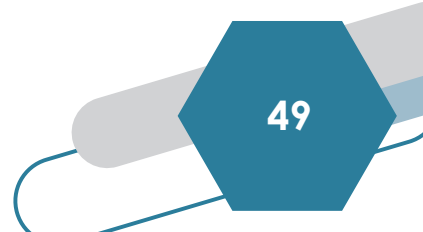
En seguimiento a los informes presentados por el país de conformidad con lo establecido en el artículo 18, el Comité de Expertos ha realizado un examen exhaustivo de los mismos, emitiendo observaciones finales, en donde enfatiza las áreas de desarrollo en las cuáles el país debe hacer esfuerzos para mejorar la condición de las mujeres. A continuación, se refieren las recomendaciones más importantes emitidas por el Comité en materia económica.


1. *Primer y segundo informe.* El Comité de Expertos expuso en las observaciones generales su preocupación por la falta de información y detalle en la identificación de acciones

que promovieran mejoras en el mecanismo de aplicación de las políticas destinadas a mejorar la condición jurídica y social de la mujer; así como, la poca importancia que se daba a las actividades que se realizan dentro del hogar, respecto del trabajo fuera del hogar y en la política. En este sentido, manifestaron su preocupación por que en el derecho de familia se menciona sólo la obligación de la mujer de cuidar a los niños y hacerse cargo del hogar y no se hace alusión a la del marido, condición que limita las posibilidades para asegurar el empoderamiento económico de las mujeres.

En materia laboral el Comité sugirió la posibilidad de ajustar las normas pertinentes de tal manera que la mujer que trabaja en el sector no estructurado (informalidad) se pueda incorporar al seguro social. En lo que respecta a los servicios de guardería recomendó que las empresas con más de 30 trabajadores, no debía limitarse a las mujeres, en virtud de que promovería la no contratación de mujeres. Abogó por la implementación de licencias de maternidad y pensión, el abordaje de la discriminación salarial contra la mujer tanto en el sector estructurado (formal) como no estructurado y las condiciones adversas de trabajo de la mujer en la industria del vestido.

Los miembros del Comité expresaron su preocupación por la distribución desigual de la tierra en las zonas rurales, la contratación forzosa y el acceso a derechos de propiedad y créditos; así como, la divulgación





de la función económica y social de la mujer, de tal manera que se reconozca su aporte al sistema económico.

Pese a los esfuerzos realizados por el país, el Comité expuso que existía una situación claramente discriminatoria que establecía funciones sociales, económicas, política y culturales fuertemente estereotipadas que subordinaban a las mujeres guatemaltecas en prácticamente todos los órdenes y planos contemplados en la Convención. En materia económica, manifestó que las diferencias que afectan a las mujeres se expresaban en ámbitos como la educación, el empleo, salario e incorporación en la actividad económica. En virtud del carácter multilingüe y la diversidad étnica del país, recomendó que en los informes posteriores se deberían de considerar las diferencias rurales, urbanas y étnicas.

2. *Tercero, cuarto y quinto informe combinado.* En su examen el Comité planteó que se evalué y examine la coordinación entre los mecanismos institucionales vigentes que se encargan de promover el adelanto de la mujer, así como, se les proporcione mayores recursos económicos y humanos.

Enfatizó en que a pesar de que se reconocen en el ámbito laboral medidas de protección y de derechos en materia de seguridad social, incluso para las empleadas domésticas y las que trabajan en la industria maquiladora, la legislación no se aplica ni se hace cumplir, por lo que recomendó su aplicación

y cumplimiento, incluyendo la investigación activa de las supuestas violaciones de los derechos de las trabajadoras. Además de adoptar medidas para concienciar a las mujeres sobre sus derechos.

Manifestó su preocupación por la elevada incidencia del trabajo infantil en Guatemala, especialmente entre las niñas, así como sus consecuencias para el desarrollo personal. Instó al país para que todos los menores, sobre todo las niñas, tengan acceso a la educación básica y a la protección que ofrecen las normas laborales fijadas por la OIT.

3. *Sexto informe de cumplimiento.* El Comité refrenda la necesidad de fortalecer los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer tanto financieramente como con recurso humano idóneo, así como, la realización de campañas de concienciación. También recalzó la falta de observancia de las leyes que promueven los derechos de las mujeres en las diferentes esferas del desarrollo y la escasa coordinación entre los tres poderes del Estado.

Insta al país, para que resuelva las lagunas en la legislación laboral, concretamente las relacionadas con el artículo 11 de la Convención sobre acoso sexual, las violaciones a los derechos laborales de la mujer en las industrias maquiladoras, los cuales se concretan en el incumplimiento del salario mínimo, el derecho a gozar de licencia por maternidad, las jornadas de trabajo excesivas y las prácticas de discriminación contra mujeres

embarazadas. Además, de la ausencia de medidas legislativas y normativas para proteger los derechos de las empleadas domésticas.

Solicita que se apruebe el Convenio 155 de la OIT sobre Salud y Seguridad Ocupacional y Medio Ambiente de Trabajo y se mejore el acceso de las mujeres trabajadoras a la justicia. Así como, se realice un estudio para determinar el efecto de los acuerdos de libre comercio en las condiciones socioeconómicas de las mujeres. Le preocupa al Comité la inexistencia de una estrategia completa de desarrollo rural centrada en el carácter estructural de los problemas que siguen padeciendo las mujeres en el medio rural: pobreza generalizada, falta de acceso a la tierra y las oportunidades de capacitación.


Enfatiza la necesidad de profundizar el análisis y la generación de información estadística sobre la situación de las mujeres, especialmente las indígenas y sirva de base para la formulación de programas y políticas eficaces. Pide al Estado de Guatemala que asegure el acceso de las mujeres indígenas al crédito.

4. *Séptimo informe de cumplimiento.* El Comité comienza la descripción de sus observaciones recordando el cumplimiento de las emitidas en informes anteriores. Le preocupa el escaso conocimiento sobre los derechos laborales de las mujeres indígenas, de las zonas rurales, la industria maquiladora, las empresas agroindustriales y las trabajadoras domésticas.

Insta a que se preste atención a la equiparación de la normativa nacional en materia laboral (Código Laboral) respecto de los principios establecidos en la Declaración, además de la aplicación de medidas especiales de carácter temporal que aceleren la consecución de la igualdad entre el hombre y la mujer en todos los ámbitos.

El Comité reitera al país, la necesidad de poner más empeño en la formulación y aplicación de amplios programas de concienciación (planes de estudio, capacitación de maestros y sensibilización en los medios de comunicación) para mejorar la comprensión de la igualdad entre hombres y mujeres, en los diferentes ámbitos, incluyendo el laboral y familiar.

Pese a la aprobación de la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer le preocupa la alta incidencia del acoso sexual en el lugar de trabajo y el trabajo forzoso. Insta a que asignen mayores recursos para la implementación y aplicación de la Ley, además de mecanismos de supervisión y coordinación. En materia laboral, pide al Estado de Guatemala subsanar las desventajas de las mujeres en el mercado de trabajo; eliminar la segregación profesional, tanto horizontal como vertical; acceso a la seguridad social y otras prestaciones laborales a las trabajadoras doméstica e informales; garantice la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor y la erradicación del trabajo infantil.



Provea acceso a la tierra para la mujer en general y para las mujeres pertenecientes a comunidades indígenas en particular; así como, el acceso al crédito. Insta a que se aceleren las medidas o iniciativas destinadas al fomento del empoderamiento económico de las mujeres.

5. *Octavo y noveno informe combinado.* En el preámbulo de sus observaciones el Comité alude las dificultades que el Estado de Guatemala presenta para abordar las causas de la persistente desigualdad económica y social, la pobreza, la exclusión y la falta de acceso a la tierra y los recursos productivos de las mujeres, en particular las mujeres indígenas y las mujeres afrodescendientes garífunas y no garífunas, y la urgente necesidad de contar con una recaudación de ingresos mayor y más eficaz para financiar el gasto social.

Insta al Estado de Guatemala para que intensifique sus esfuerzos por aplicar un enfoque de presupuestos que tengan en cuenta las cuestiones de género en la asignación de recursos públicos en el presupuesto nacional para acelerar el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Así como, la aplicación de medidas especiales de carácter temporal para todas las mujeres insuficientemente representadas en materia laboral, incluidas las mujeres indígenas, afrodescendientes y con discapacidad.

Manifiesta su preocupación por la alta incidencia de la trata de mujeres

y niñas, en particular de mujeres indígenas, afrodescendientes y que habitan en zonas rurales, con fines de trabajo forzoso y explotación sexual, además del bajo nivel de investigación, enjuiciamiento de los autores y medidas de protección de las mujeres y niñas víctimas.

En materia laboral el Comité recomienda la eliminación de la segregación ocupacional horizontal y vertical, promueva la transición del trabajo en las profesiones peor remuneradas al empleo en el sector formal, vele por que las mujeres empleadas en los sectores informal y agrícola estén cubiertas por la protección social y laboral. Recomienda al Estado que agilice la ratificación del Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos de la OIT (Convenio 189), establezca el salario mínimo y la seguridad social por ley para todos los trabajadores, intensifique las inspecciones del trabajo y apruebe leyes que aborden específicamente el acoso sexual en el lugar de trabajo.

En el ámbito de prestaciones económicas y sociales para el empoderamiento económico de las mujeres, exhorta al país para que adopte medidas para reducir la pobreza, en particular las mujeres indígenas y las mujeres afrodescendientes; aumente el acceso de las mujeres a la seguridad social, implemente programas de protección social e indemnización para mujeres. Así como, fomenta medidas selectivas para el acceso de las mujeres a los servicios financieros y promueva actividades empresariales

mediante la prestación de asistencia técnica y asesoramiento.

Asegure la participación de las mujeres rurales, indígenas y garífunas en las organizaciones sociales en la elaboración e implementación de políticas y programas destinados a promover empleo y el empoderamiento económico de las mujeres. Amplíe el acceso a la propiedad de la tierra y la adopción de decisiones relativas al uso de la tierra y la planificación del desarrollo. La celebración de consultas relativos a proyectos extractivos en sus tierras tradicionales y al goce de los beneficios de su implementación. Garantice el acceso a los servicios básicos y la vivienda, el agua potable y saneamiento ambiental.

Elabore y aplique políticas para proteger y promover los derechos de las trabajadoras migrantes, en colaboración con los países de la región. Realice estudios que aclaren los motivos de la migración y el desplazamiento interno como base para formular políticas.

b) Convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por el país


A continuación, se refiere una síntesis de las principales observaciones y solicitudes directas emitidas al país por el Comité de Expertos en Aplicación de Convenios (CEACR) de la OIT, encargados de revisar los informes nacionales y las quejas presentadas

por las partes interesadas. La revisión incluye los Convenios para los cuales el Comité ha considerado emitir comentarios durante los años 2017 y 2018.

1. *Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948 (No. 87)*. Al igual que lo manifestado en 2017, en 2018 el Comité insta al Gobierno a que siga tomando e intensifique las medidas necesarias para investigar y sancionar los actos de violencia contra dirigentes sindicales y brindar protección a todos los dirigentes sindicales y sindicalistas en situación de riesgo. Particularmente en 2017, manifestó la necesidad de que el país incremente los recursos asignados para la Unidad fiscal especial de delitos contra sindicalistas del Ministerio Público (MP), y el aumento del presupuesto dedicado a la protección de los miembros del movimiento sindical.

En el marco de los artículos 2 y 3 del Convenio, en 2018, insta al país para que la legislación cumpla plenamente con las obligaciones contenidas en el Convenio; de igual manera, en el proceso de implementación solicita que el Gobierno profundice y concrete el diálogo con las organizaciones sindicales de manera que se agilice el proceso de inscripción de los sindicatos. En 2017, recordó al país que puede solicitar la asistencia técnica para la revisión de la legislación nacional, para que dé cumplimiento a lo establecido en el Convenio.

En 2018, alienta al Gobierno y a los interlocutores sociales para que la subcomisión de mediación



y resolución de conflictos creada al seno de la Comisión nacional tripartita, pueda contribuir a una mejor aplicación de los convenios sobre libertad sindical y negociación colectiva. Así como, tome todas las medidas necesarias para que la campaña de sensibilización sobre libertad sindical y negociación colectiva sea representativa en los medios de comunicación masivos del país. Esta solicitud fue considerada inicialmente en las observaciones presentadas en 2017.

2. *Convenio sobre los trabajadores migrantes (C97)*. En 2018, el Comité pide al país que informe acerca de las medidas tomadas por el Instituto Guatemalteco de Migración en la aplicación del Código de Migración; así como, el avance en la formulación, creación y supervisión de la política migratoria e información estadística desagregada sobre los trabajadores migrantes en el país y los trabajadores guatemaltecos residentes en el extranjero.

Pide al Gobierno que informe sobre los programas de asistencia dirigidos a los trabajadores migrantes que regresan al país y sobre los obstáculos encontrados y comunique las medidas adoptadas para prevenir la propaganda engañosa que perjudique al trabajador migrante. Así como la provisión de trato igualitario a los migrantes que se encuentran en territorio guatemalteco.

3. *Convenio sobre la edad mínima (pescadores) (C112)*, sobre el examen médico de los pescadores

(C113) y sobre el contrato de enrolamiento de los pescadores (C114). El comité en 2018 solicita la Gobierno que informe sobre toda medida adoptada o prevista para incluir en la legislación sobre prohibiciones de empleo de niños menores de 15 años en los buques pesqueros. Así como, recuerda al país que de conformidad con el artículo 2 del Convenio, ninguna persona podrá ser empleada a bordo de un barco de pesca sino presenta un certificado que pruebe su aptitud física para el trabajo, por lo que solicita informe acerca de las acciones adoptadas para garantizar su cumplimiento.

Sobre el Convenio C114 pide al Gobierno que indique las medidas adoptadas o previstas para actualizar el contrato de enrolamiento tipo con el fin de ajustarlo plenamente al Convenio. Además, solicita que se informe acerca de las medidas tomadas para informar a los trabajadores pesqueros a bordo sobre las condiciones de trabajo.

4. *Convenio sobre la edad mínima (C138)*. En 2018, la Comisión solicita al Gobierno que tenga a bien adoptar las medidas necesarias para armonizar el acuerdo gubernativo No. 885 del IGSS con el Código de Trabajo y la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, en cuanto a la edad mínima autorizada para el trabajo de adolescentes. Exhorta al Gobierno para seguir adoptando las medidas necesarias para armonizar las disposiciones del Código de Trabajo con el Acuerdo No. 250-2006 y la declaración de

la inspección del trabajo lo antes posible. Además, de lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio, de modo de fijar en 14 años la edad mínima de admisión al aprendizaje.


En el ámbito de las solicitudes directas, el Comité pide al país que tenga a bien proseguir sus esfuerzos para garantizar la progresiva eliminación del trabajo infantil e informe sobre los resultados de la aplicación de la Hoja de Ruta para hacer de Guatemala un país libre de trabajo infantil y de sus peores formas. Además, solicita fortalecer y ampliar el alcance de la inspección del trabajo, a efectos de impedir y combatir el trabajo infantil.

5. *Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo) (C144)*. La Comisión solicita que se continúe proporcionando información detallada y actualizada sobre las consultas celebradas respecto a las normas internacionales del trabajo cubiertas por el artículo 5, párrafo 1, a) a e) (trabajo doméstico y trabajo a tiempo parcial) y la evolución relativa a la posible ratificación del Convenio No. 189 sobre trabajo doméstico.
6. *Convenio sobre el personal de enfermería (C149)*. En este ámbito, en 2018, el Comité hizo la solicitud directa relacionada con la provisión de información sobre el Plan regional 2018-2020 y el Plan Nacional de Desarrollo de los recursos humanos en salud 2007-2015 respecto al personal de enfermería, así como sobre su implementación. También

solicitó información sobre la medidas previstas o adoptadas, para proporcionar el personal de enfermería una educación y formación apropiadas al ejercicio de sus funciones y las medidas adoptadas para garantizar las condiciones de empleo y de trabajo, incluyendo la carrera administrativa y una remuneración adecuada.

La Comisión solicita que se informe sobre la situación en la que se encuentra el proceso de reclasificación de los salarios del personal de enfermería y los resultados del mismo. Así como, la aplicación del Convenio en la práctica, incluyendo datos estadísticos sobre el personal de enfermería desglosado por sexo, sector de actividad, nivel de formación y funciones. Además, de datos estadísticos sobre la relación proporcional del personal de enfermería/población, el número de personas matriculadas en las escuelas de enfermería y las que abandonan la profesión año con año y copia de estudios relativos a los servicios de enfermería.

7. *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (C169)*. En 2018, la Comisión expresa la necesidad de adoptar una Política de Pueblos Indígenas e Interculturalidad (PPII) y solicita que se informe sobre cómo los pueblos indígenas han sido consultados y han participado en su elaboración. Así como, las medidas tomadas para asegurar que el Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad cuente con personal y recursos para evaluar las acciones del



Estado en la materia y los resultados obtenidos. Así como, la provisión de información acerca del trabajo realizado por las instituciones encargadas de garantizar los derechos de los pueblos indígenas y los mecanismos de coordinación.

Insta al Gobierno para que tome las medidas necesarias para que se investigue los asesinatos y los actos de violencia denunciados contra los pueblos indígenas y se inicien los procedimientos judiciales para sancionar a los culpables. También insta al Gobierno a tomar las medidas necesarias para propiciar un clima libre de violencia que salvaguarde la integridad de las personas, instituciones, bienes y el trabajo de los pueblos indígenas, incluyendo la provisión de información relacionada con los resultados del procedimiento en relación a los sucesos de Tonicapán.

Pide al Gobierno que intensifique sus esfuerzos con miras a prevenir y luchar contra la discriminación que afecta a los miembros de las comunidades indígenas, con especial énfasis en las mujeres indígenas y las acciones desarrolladas por la Codisra. Así como, se adopten las medidas para que los pueblos indígenas sean consultados en los términos previstos en el artículo 6 del Convenio y participen de manera activa en la elaboración del reglamento de consulta. En tanto no se apruebe la normativa legal, pide que se informé sobre los procesos de consulta realizados que sean susceptibles de afectar a los pueblos indígenas, así como

toda denuncia presentada al respecto.

Insta al Gobierno para que adopte las medidas necesarias para proteger de manera apropiada los derechos a la tierra de los pueblos indígenas de conformidad con el artículo 14 del Convenio, la aplicación del Decreto 41-2005 y su reglamento sobre tierras comunales y la situación del registro de tierras.

8. *Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (C182)*. En 2018, la Comisión insta al Gobierno para proseguir con los esfuerzos para velar porque se realicen investigaciones exhaustivas y enjuiciamientos eficaces respecto de los autores de trata de niños menores de 18 años con fines de explotación sexual comercial y apliquen las sanciones correspondientes. Así como, información desglosada por edad y género, sobre el número de investigaciones enjuiciamiento y condenas de las personas involucradas.

Exhorta al Gobierno para adoptar medidas para velar porque los menores de edad no estén ocupados en este sector e informar sobre las inspecciones efectuadas, la naturaleza de las infracciones señaladas y las sanciones impuestas. Además, solicita que tenga a bien proseguir sus esfuerzos para prevenir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil e impedir que se conviertan en víctimas de explotación sexual con fines comerciales o trata para tal fin. Comunicar información sobre las medidas adoptadas en el marco

de la aplicación de la política pública dirigidas a luchar contra la temática y las medidas adoptada para velar por la rehabilitación y la inserción social de los niños víctimas de la trata y la explotación sexual.

El Comité hizo una solicitud directa al país relacionada con el artículo 7 del Convenio, al indicar que es necesario proseguir con los esfuerzos para mejorar el funcionamiento del sistema educativo, sobre todo, adoptar medidas para incrementar la tasa de escolarización en la enseñanza primaria y secundaria, y aumentar la tasa de finalización en el nivel primario. Así como, la protección de los niños huérfanos en razón de conflicto armado contra las peores formas de trabajo infantil; el retiro de los niños de la calle, garantizando su rehabilitación e inserción social y la protección de los niños de los pueblos indígenas contra las peores formas de trabajo infantil.


9. *Convenio sobre la inspección del trabajo (C081) y Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura) (C129)*. En 2017, la Comisión recordó al país el pleno cumplimiento de la disposición relacionada con que los inspectores de trabajo que acrediten su identidad tendrán autorización para entrar libremente a toda empresa sujeta a inspección en cualquier hora del día o de la noche. Además, de que se adopten medidas para que los inspectores tengan la facultad de omitir la notificación de su presencia al empleador o a su representante, en tanto perjudique el cumplimiento de sus funciones. También solicita al país que se le provea de información acerca

de las órdenes de cumplimiento de normas laborales emitidas por inspectores del trabajo, así como de las acciones propuestas mediante proceso contencioso administrativo, una vez agotada la vía administrativa, inclusive los montos de las multas.

Estos Convenios también fueron objeto de una solicitud directa por parte del Comité, al solicitar que se proporcione información sobre las medidas adoptadas para que las funciones de conciliación de los inspectores de trabajo no entorpezcan el cumplimiento efectivo de sus funciones; además de información sobre la formación adecuada de los inspectores del trabajo con miras a la aplicación efectiva de las reformas al Código de Trabajo, incluyendo su participación en las actividades de capacitación.

También solicito que proporcione información sobre las medidas adoptadas para que las empresas se inspeccionen con la frecuencia y el esmero necesario para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales, incluyendo información sobre el personal de servicio de la inspección y los planes de inspecciones regionalizadas. Además, de las medidas adoptadas para que los inspectores tengan la obligación, a excepción de las reservas, de considerar absolutamente confidencial el origen de cualquier queja y de no revelar su origen.

Que el sistema unificado de notificación sea operativo en lo que respecta a la notificación a



la inspección de trabajo de los accidentes de trabajo y los casos de enfermedad profesional que ocurran.

10. *Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (C098)*. En 2017, el Comité pidió al país que informe sobre el impacto del Decreto No. 7-2017 que contiene reformas al Código de Trabajo, relacionadas con la protección contra los actos de discriminación antisindical: número de infracciones detectadas y las sanciones impuestas; así como, la violación a los derechos sindicales y de negociación colectiva; sobre todo, porque la nueva Ley contempla una serie de recursos administrativos y contencioso-administrativo que puedan ser interpuestas ante la imposición de sanciones.

Que las reformas al código procesal laboral, incluyan la adopción de reglas procesales eficaces para asegurar que todos los casos de discriminación antisindical sean examinados por la justicia y que las decisiones judiciales sean ejecutadas a la brevedad. Además, que dichas reformas sean consultadas con los interlocutores sociales.

La Comisión pide que utilice la Comisión Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical para examinar con los interlocutores sociales los obstáculos, tanto legislativos como prácticos a la eficaz promoción de la negociación colectiva. Pide, además, que se homologuen los pactos colectivos del sector

público y ante la falta del mismo, informe sobre las consecuencias y las vías de recurso existentes contra dicha decisión.

Pide que se comente acerca de las observaciones sindicales y que asegure el respeto de los criterios relacionados con la sostenibilidad de las finanzas, de tal manera que se vele por el equilibrio de las cuentas públicas con el derecho. La ausencia de reglamentos claros constituye una causa de dicho inconveniente, por lo que solicita al Gobierno que en consulta con las organizaciones sindicales se asegure que los procesos de negociación colectiva cuenten con un marco normativo claro.

En el marco de la Comisión Tripartita de Relaciones Colectivas de Trabajo y Libertad Sindical examine con los interlocutores sociales los obstáculos al ejercicio de los derechos sindicales y de negociación colectiva en la maquila y el cumplimiento de los derechos. Resalta la necesidad de que las municipalidades cumplan con lo estipulado en el Convenio.

c) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible - Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada en septiembre de 2015 por 193 Estados Miembros de Naciones Unidas, tras un proceso consultivo mundial sin precedentes de más de tres años (a diferencia de los



Objetivos de Desarrollo del Milenio) y considerado como el documento marco que regirá las actividades para el bienestar de las personas y el cuidado del planeta por los próximos 15 años.

Guatemala como parte de los países firmantes de la declaración, ha dispuesto una estrategia de implementación que lidera el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural en el marco de las prioridades nacionales, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032.

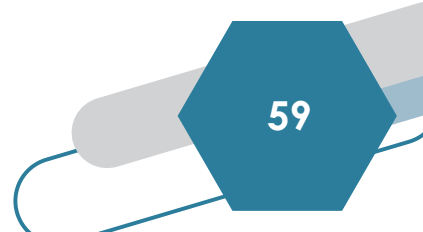
Los objetivos, metas e indicadores priorizados por el país, tratan de hacer realidad el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas; el entramado de aspiraciones está debidamente integrado y es indivisible, además de plantear un equilibrio en las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.


A lo largo de los 17 objetivos y sus respectivas metas se plantean aspiraciones para garantizar el empoderamiento económico de las mujeres, a continuación, se mencionan algunas de las metas:

- 1.2. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones según las definiciones nacionales.
- 1.4. En 2030 asegurar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan iguales derechos a los recursos económicos, así

como el acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control sobre la tierra y otras formas de propiedad, la herencia, los recursos naturales, nueva tecnología apropiada, y servicios financieros, incluyendo microfinanzas.

- 2.3. Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, lo que incluye un acceso seguro y equitativo a la tierra, a otros recursos de producción e insumos, a conocimientos, a servicios financieros, a mercados y a oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.
- 4.3. Para 2030, asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.
- 5.1. Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- 5.4. Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas de protección social, así como la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.




- 
- 5.5. Velar por la plena y efectiva participación de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública.
 - 5.a. Empezar reformas que otorguen a la mujer el derecho en condiciones de igualdad a los recursos económicos, así como el acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.
 - 6.1. Para 2030, lograr el acceso universal y equitativo a agua segura y asequible para todos.
 - 7.1. Para 2030, garantizar el acceso universal a servicios de energía asequibles, confiables y modernos.
 - 8.5. Para 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos los hombres y las mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.
 - 8.8. Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.
 - 10.2. Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.
 - 11.2. Para 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.

ESTRATEGIA DE ACCIÓN

1. Eje de Desarrollo Económico y Productivo

1.1. Aparato productivo

- 1.1.1. Mejorar la coordinación entre el Banco de Guatemala y los ministerios encargados de la promoción de la actividad productiva (Ministerio de Finanzas, Economía, Agricultura, Ambiente y Trabajo), así como la Secretaría de Planificación.
- 1.1.2. Incentivar el crecimiento económico, la productividad y la inclusión social mediante el manejo integral de la política económica, de tal manera que se materialice la reducción o eliminación de la exclusión y segmentación en la gestión macroeconómica y el mercado de trabajo. Estas acciones deberán estar acompañadas por una institucionalidad fuerte que incentive los resultados.
- 1.1.3. Institucionalizar en la contabilidad económica del país, el trabajo no remunerado que realizan principalmente las mujeres, en los quehaceres del hogar, las actividades agrícolas y el cuidado de los niños, ancianos y enfermos.
- 1.1.4. Diseño e implementación de programas de desarrollo productivo que permitan aumentar la productividad de las y los trabajadores, así como sus ingresos. Dichos programas deberán orientarse a atender las necesidades de los trabajadores de manera diferenciada,



principalmente de las pequeñas unidades productivas, las trabajadoras familiares y por cuenta propia, las mujeres rurales y trabajadoras agrícolas, ya que, debido a su tamaño, muchas veces quedan relegados de estos programas.

- 1.1.5. Fomentar los servicios de extensión, las subvenciones (ayuda económica) para la adquisición de insumos y la adopción de medidas para el acceso a los mercados.
- 1.1.6. Acceso al crédito, tierra, tecnología y capacitación para las trabajadoras vulnerables, que incentiven la dinámica económica de las pequeñas unidades productivas y las actividades por cuenta propia y familiares.

1.2. La política monetaria

- 1.2.1. Ampliar el objetivo de la política monetaria de garantizar la estabilidad macroeconómica, hasta incluir una visión más integrada del desarrollo, con la introducción de objetivos en materia de crecimiento y la generación de empleos dignos y de calidad, que incluya una mayor participación de las mujeres en el empleo remunerado.

- 1.2.2. Promover tasas de interés más bajas que contribuyan a dinamizar la actividad económica y lograr tasas de crecimiento más robustas, que estén acompañadas por la creación de más y mejores fuentes de empleo. Lo que implica el reconocimiento e inclusión de la información estadística adversa en materia de empleo en las decisiones de la política monetaria, cambiaria y crediticia que se tomen.
- 1.2.3. Hacer efectiva la supervisión del sistema financiero, vigilar la solvencia y el buen funcionamiento de proceso de intermediación financiera enfocada en el interés social.
- 1.2.4. Promover una política económica independiente y representativa que responda a los intereses de todas y todos los guatemaltecos y guatemaltecas. En este sentido debe promoverse la incorporación de un representante de los trabajadores y trabajadoras en la conformación de la Junta Monetaria.
- 1.2.5. Mejorar la rendición de cuentas de las instituciones económicas y financieras. Incorporar en los informes de rendición de cuentas que el Presidente del Banco de Guatemala presenta ante el Congreso de la República, una descripción detallada

de cómo se identifica el PIB potencial, la posibilidad de incrementarlo haciendo uso de todos los instrumentos de la política económica (monetaria, fiscal, comercial, crediticia, cambiaria, entre otras) y las implicaciones que tiene el manejo de la política económica sustentada en la estabilidad macroeconómica, sobre la actividad productiva, el desempleo y el bienestar de las personas.

1.3. La política fiscal

Debe constituirse en el principal instrumento de política económica para promover la inclusión social, principalmente de los grupos más vulnerables; el crecimiento económico y las acciones de protección social para las y los trabajadores y sus familias.

Cambios en la orientación de los ingresos y el gasto público son necesarios para materializar sus efectos en el bienestar de las personas. A continuación, se muestran las principales acciones que promueven los derechos laborales de las y los trabajadores:

1.3.1. En materia de ingresos

- 1.3.1.1 Paralelamente a la mejora de la dinámica económica, deberá promoverse el incremento de los ingresos tributarios, por medio de reformas legales en materia tributaria, revisar y reorientar

–según sea el caso– los beneficios tributarios y el gasto tributario y fortalecer y transparentar la administración tributaria para hacerla más eficiente en su función recaudadora.

- 1.3.1.2 Progresivamente, transitar hacia una estructura tributaria de carácter progresiva, en la que el mayor peso recaiga sobre los ingresos y no el consumo. Con ello se logrará incidir en los precios de los bienes y servicios, subir el ingreso real de las y los trabajadores y aumentar el consumo.

- 1.3.1.3 Favorecer el acceso de las mujeres a los principales bienes y servicios públicos, mediante subsidios o transferencias.

1.3.2. En materia de gastos

- 1.3.2.1 Incrementar los gastos de inversión, principalmente en áreas estratégicas de desarrollo que favorezcan el crecimiento económico y la inclusión laboral de las mujeres: agua potable, saneamiento ambiental, energía eléctrica, tecnología e infraestructura productiva y social, principalmente la orientada al cuidado familiar y el aumento de la productividad de las pequeñas unidades productivas.

1.3.2.2 Sobre la base de una mayor carga tributaria, un proceso de reasignación presupuestaria y ciertas economías, favorecer una mayor asignación de recursos hacia la promoción de los derechos económicos de las mujeres.

1.3.2.3 Incrementar los recursos financieros asignados a las entidades que tienen como responsabilidad la promoción de los derechos de las trabajadoras, acompañado de un proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales para mejorar la eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos.

1.3.2.4 Incentivar aquellas finalidades y funciones que promuevan la inclusión social y los derechos de las mujeres trabajadoras. Entre estas asignaciones de gasto deben priorizar el gasto social (salud, educación, seguridad alimentaria y vivienda) y los mecanismos integrados de protección social que incluyan como mínimo acciones de seguridad social, asistencia, promoción y previsión social.

1.3.2.5 Proteger los renglones de gasto que promueven el derecho al trabajo, ante posibles fluctuaciones de la actividad económica y de los ingresos tributarios.

1.4. La política financiera y crediticia

1.4.1 Amortiguar o evitar en la medida de lo posible, los efectos adversos de los choques financieros externos sobre la dinámica económica nacional y la concentración del financiamiento en unas pocas unidades productivas.

1.4.2 Promover el fortalecimiento de la banca pública, en especial la banca de desarrollo como instrumento que permita potenciar y democratizar el acceso al crédito en condiciones adecuadas. Además de reducir los trámites y tiempos de acceso, especialmente para las mujeres más vulnerables.

1.4.3 Las autoridades financieras deberán influir en la cartera de las instituciones financieras, para fines de regulación y protección de los ahorrantes, como también para favorecer el desarrollo de la economía, el acceso al crédito a las pequeñas unidades productivas y las mujeres, mediante acciones que potencien el papel de las microfinanzas.

2. Eje de Equidad Laboral

2.1. En materia de empleo

Las orientaciones de políticas en materia de empleo tienen un rol fundamental en el desarrollo, pues responden al imperativo de creación de puestos de trabajo en número y calidad necesarios como para generar un ciclo virtuoso de crecimiento y bienestar (CEPAL, OIT, ONU-Mujeres, PNUD y FAO; 2013). Constituyen el puente entre las políticas sociales y las productivas.

Necesariamente deben incluir dentro de sus postulados, el avance de las mujeres en el mercado de trabajo, en igualdad de condiciones con los hombres y responder a una dinámica integrada de gestión pública. A continuación, se describen las principales orientaciones de política atendiendo los siguientes subtemas:

2.1.1. Legislación laboral

2.1.1.1 Un marco regulatorio que promueva la equidad entre hombres y mujeres en materia laboral y la ampliación de la seguridad social. En este sentido, es importante que se ratifique el Convenio 189 de la OIT, sobre trabajo doméstico que permitirá equiparar los derechos de las trabajadoras domésticas respecto del resto de los asalariados; además

de consolidar y ampliar a otros programas del seguro social y grupos de trabajadores el Programa Especial de Protección para Trabajadoras de Casa Particular (PRECAPI).

2.1.1.2 Revisar y analizar detenidamente los marcos normativos que tiendan a flexibilizar el mercado de trabajo, principalmente de las y los trabajadores menos calificados, en virtud de que tienden a profundizar la precariedad del empleo, al ser utilizadas como mecanismo para abaratar los costos y reducir la capacidad de negociación de los trabajadores.

2.1.1.3 Fortalecer la institucionalidad laboral mediante sólidos marcos legales, que permitan prevenir la precarización del trabajo que atenten contra los derechos de las trabajadoras, principalmente para los sectores sociales más vulnerables.

2.1.1.4 Implementar un programa de difusión de las leyes y normas relacionadas con el empoderamiento económico de las mujeres, para lograr una correcta apropiación de los derechos y responsabilidades que regulan.

2.1.2. Institucionalidad laboral

Deberá entenderse como el conjunto de reglas que orientan el comportamiento de los actores en el mercado laboral y se compone de las distintas regulaciones del mercado, jurídicas y de negociación.

En Guatemala la institucionalidad laboral solo cubre a una proporción reducida de los trabajadores, principalmente la que ostenta una relación formal de trabajo, lo que obliga a repensar su papel y focalizar sus acciones en esas dos terceras partes de la población trabajadora, dentro de la cual se encuentran las mujeres, los jóvenes y la población indígena; los cuales requieren una protección específica debido a su vulnerabilidad, ya que se caracterizan por tener empleos precarios, bajos ingresos y escasa protección social.

2.1.2.1 Una institucionalidad laboral que promueva la coordinación interinstitucional para suscitar un crecimiento económico sostenido y una mayor productividad, acompañada de una mayor interacción entre la institucionalidad laboral y la de protección social.

2.1.2.2 Favorecer la formalización de las unidades productivas informales y de las relaciones laborales que tengan dicha característica, de tal manera que se pueda extender la cobertura de la institucionalidad laboral a los

grupos y personas excluidas, por medio de menores contribuciones a los sistemas de seguridad social, como es el caso de las trabajadoras domésticas; procesos simplificados en materia fiscal y el fortalecimiento de las instancias de inspección de trabajo, cuando estas condiciones se den como un mecanismo para reducir costos y aumentar las ganancias.

2.1.2.3 Favorecer el cumplimiento del salario mínimo de las y los trabajadores, principalmente de aquellos grupos que presentan relaciones precarias y de subsistencia, como el trabajo doméstico, las maquilas y algunas actividades comerciales y de servicios.

2.1.2.4 Promover y facilitar los mecanismos de negociación colectiva que permitan a los trabajadores y trabajadoras hacer valer sus derechos y garantizar condiciones de trabajo decentes y de calidad

2.1.2.5 Ampliar la oferta de formación profesional y capacitación de las trabajadoras de tal manera que facilite la inserción laboral a las mujeres que por primera vez lo hacen, reubicarse a las personas que lo deseen y también la oportunidad de progresar para aquellas que lo

quieran. Estos procesos de capacitación deben ir de la mano con medidas que permitan la certificación de competencias, los subsidios a la contratación y el fomento de emprendimientos. En el caso de las mujeres, estos programas facilitan su inserción en actividades en las cuales están ausentes o son minoría.

2.1.2.6 Implementación de acciones que permitan conciliar la vida laboral y familiar para reducir las brechas de acceso que ostentan las mujeres. Entre estas acciones se pueden mencionar: la disponibilidad de espacios de cuidado de niños, ancianos y personas con discapacidad y/o enfermas; duración de las jornadas laborales; licencias de emergencia; facilitación de una mayor corresponsabilidad de los hombres en las tareas de cuidado; la eliminación de las medidas discriminatorias y la ampliación de la jornada escolar.

2.1.2.7 Implementación de acciones que promuevan la intermediación laboral para los grupos más vulnerables: mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, entre otros. Por medio de la provisión de información sobre puestos de trabajo disponible y las calificaciones de quienes buscan trabajo; derechos

y obligaciones del trabajo y servicios de colocación (bolsas de empleo).

2.1.2.8 Implementación de programas de generación de empleos directos (transitorios y de emergencia) que beneficien a las mujeres provenientes de hogares pobres y con baja educación; e indirectos, a través del fomento productivo y estímulos a las mipymes, los empleos por cuenta propia y los emprendimientos, que presenten una alta intensidad en el uso de mano de obra.

2.1.2.9 Generación de información laboral a través de observatorios de trabajo que permitan el desarrollo de estudios, encuestas e información estadística sobre el mercado laboral que contribuyan a medir el acceso de las mujeres al mercado laboral, las condiciones en que lo hacen, el uso del tiempo y la visibilización de la carga de trabajo de las mujeres. Información que puede servir de base para el seguimiento de las políticas relacionadas con el empoderamiento económico de las mujeres.

2.1.2.10 Fortalecimiento de la inspección del trabajo y los sistemas de denuncia para velar por el cumplimiento



de las garantías y derechos laborales.

2.1.2.11 La implementación de seguros de desempleo como una herramienta que permite garantizar cierto nivel de ingreso para los trabajadores que han quedado desempleados.

2.1.2.12 Facilitar la incorporación de las mujeres en las organizaciones de empleadores y trabajadores, de tal manera que puedan incidir en los acuerdos de negociación colectiva, haciendo valer sus derechos.

2.1.2.13 Fomentar el diálogo social (negociación, consulta o intercambio de información) entre los diferentes actores: trabajadores, empleadores y sector público, para abordar cuestiones de interés común.

2.1.2.14 Equiparar los derechos de las trabajadoras migrantes con los existentes, especialmente el trabajo doméstico.

2.1.3. Capital humano

2.1.3.1 Nivelar el acceso y los logros educativos, así como el aprendizaje oportuno para las mujeres, jóvenes y niñas, en virtud de que un bajo nivel educativo restringe las opciones de inserción laboral de las trabajadoras, limitándolos a actividades

de baja productividad y escasos ingresos. Para ello es necesario:

2.1.3.2 Fortalecimiento de la calidad de la educación inicial, la ampliación de la cobertura del ciclo de educación preescolar, primaria y la educación media, así como mejoras sustantivas en la calidad de la educación.


2.1.3.3 Promover la educación de mujeres adultas (alfabetización), la formación en el empleo y la orientación para que las mujeres puedan avanzar en el mercado laboral.

2.1.3.4 Mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud a mujeres, principalmente los relacionados con la salud laboral

2.1.4. Los salarios

Los ingresos laborales determinan en gran medida el bienestar material de la mayoría de trabajadores, sin embargo, muchos trabajadores, principalmente las mujeres por su condición de informalidad, requieren cierta protección que les permita mejorar sus ingresos reales, en virtud de que no les alcanza para mantener un nivel de vida adecuado, en muchos casos sus ingresos no les permite superar el umbral de pobreza. para ello se disponen los siguientes lineamientos de política:

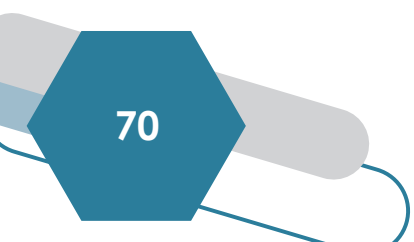
2.1.4.1 Eliminar todas las prácticas de discriminación salarial



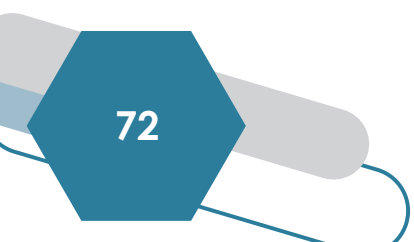
que padecen las mujeres, jóvenes y mujeres indígenas y reducir las brechas salariales entre hombres y mujeres.

2.1.4.2 Completar los ingresos de los trabajadores y las trabajadoras vulnerables, mediante políticas sociales que amplían la oferta de los servicios públicos necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo, tal como, las identificadas en el marco de la política fiscal. Estas medidas contribuyen a mejorar los ingresos reales de las trabajadoras.

2.1.4.3 Evitar la implementación de políticas que contravengan los salarios legalmente establecidos (salario mínimo), como es el caso de los salarios diferenciados.



CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
CEARCR	Comité de Expertos en Aplicación de Convenios
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
Encovi	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENS	Encuesta Nacional Sociodemográfica
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
INE	Instituto Nacional de Estadística
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MP	Ministerio Público
Mipymes	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-Mujeres	Organización de Naciones Unidas para las Mujeres.
PEA	Población Económicamente Activa
PEO	Plan de Equidad de Oportunidades
PET	Población en Edad de Trabajar
PIB	Producto Interno Bruto
PNPDIM	Política Nacional para la Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PO	Población Ocupada
PRECAPI	Programa Especial de Protección para Trabajadoras de Casa Particular
RMI	Reservas Monetarias Internacionales
Seprem	Secretaría Presidencial de la Mujer
TNR	Trabajo no Remunerado
TOB	Tasa de Ocupación Bruta
TOE	Tasa de Ocupación Específica




1. Banco de Guatemala (2018). *Estadísticas macroeconómicas*. Recuperado de <http://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=111348&aud=1&lang=1>
2. Banco Mundial (2014). *ADN Económico de Guatemala: Capturando crecimiento*. Guatemala.
3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). *Política Monetaria y Derechos Humanos: Un Enfoque Metodológico y su Aplicación a Costa Rica, Guatemala y México*. México D.F.

----- (2015). *Estudio sobre la Autonomía Económica de las Mujeres en Costa Rica, El Salvador y Panamá*. México D.F.
4. Congreso de la República de Guatemala (2018). *Consulta legislativa*. Recuperado de <https://www.congreso.gob.gt/consulta-legislativa/decretos/>

----- (2008). *Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer*.
5. Grupo de Alto Nivel sobre el Empoderamiento Económico de las Mujeres del Secretariado General de las Naciones Unidas 2016 y ONU Mujeres. *Hechos y cifras: Empoderamiento económico de la mujer*.
6. Hunt A. and Samman E. (2016). *Women's economic empowerment navigating enablers and constraints*.
7. Instituto Nacional de Estadística (2015), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*. Guatemala.

----- (varios años). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos*. Guatemala.

----- (2015), *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil*. Guatemala
8. Ministerio de Finanzas Públicas (2018). *Situación financiera*. Recuperado de <http://www.minfin.gob.gt/index.php/2016-05-18-15-32-58>

- 
9. Morton, M., Klugman J., Lucia H., and Singer, D. (2014). *Gender at Work: a companion to the world development report on jobs*, Banco Mundial, disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884131468332686103/Gender-at-work-a-companion-to-the-worlddevelopment-report-on-jobs>).
 10. Organización de las Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*. Nueva York, Estados Unidos.
 - (2000), *Declaración del Milenio*. Nueva York, Estados Unidos.
 - (2013), *Recomendación general relativa al artículo 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, Estados Unidos.
 - (2015), *Declaración Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York, Estados Unidos.
 - (1948), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Nueva York, Estados Unidos.
 - (1976), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Nueva York, Estados Unidos.
 11. ONU-Mujeres (2016). *Caja de Herramientas para el Empoderamiento Económico de las Mujeres Rurales Emprendedoras*. Guatemala.
 - (2017). *El Progreso de las Mujeres en América Latina y el Caribe 2017: Transformar las Economías para Realizar los Derechos*. Estados Unidos.
 12. Organización Internacional del Trabajo (2018). *Convenios ratificados por el país*. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102667.
 - (2019), *Trabajo decente*. Recuperado de: <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>
 13. PNUD, CEPAL, ONU Mujeres, OIT (2013). *Trabajo decente e igualdad de género: Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile.
 14. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2015). *Informe de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*.
 15. Secretaría Presidencial de la Mujer (2008). *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023*. Guatemala.



www.seprem.gob.gt

 facebook.com/Seprem

 [@sepremguatemala](https://twitter.com/sepremguatemala)