

Universidad de San Carlos de Guatemala  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Economía

El Aspecto Laboral Como Barrera No Arancelaria  
en el Tratado de Libre Comercio  
República Dominicana, Centro América y los Estados Unidos de América  
El Caso Guatemala

Tesis

Presentada a la Honorable Junta directiva  
de la Facultad de Ciencias Económicas

Por

Sergio Estuardo Alemán Soto

Previo a Conferírsele el Título de

Economista

En el Grado Académico de

Licenciado

Guatemala, Febrero de 2008

MIEMBROS DE LA HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano	Lic. José Rolando Secaida Morales
Secretario	Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales
Vocal 1º.	Lic. Albaro Joel Girón Barahona
Vocal 2º.	Lic. Mario Leonel Perdomo Salguero
Vocal 3º.	Lic. Juan Antornio Gómez Monterroso
Vocal 4º.	S.B. Roselyn Janette Salgado Ico
Vocal 5º.	P.C. José Abraham González Lemus

Profesionales que Practicaron los Exámenes de Áreas Prácticas Básicas

Área de Matemática–Estadística	Lic. Héctor Salvador Rossi Cruz
Área de Economía Aplicada	Lic. Manuel de Jesús Zetina Puga
Área de Teoría Económica	Lic. Carlos Humberto Sierra Conedera

Tribunal que Practicó el Examen Privado de Tesis

Presidente	Lic. Guido Orlando Rodas Rodas
Examinador	Lic. Edgar José Reyes Escalante
Examinador	Lic. Rudy Raciél Méndez y Méndez

Guatemala, 11 de octubre de 2007

Señor Decano  
Licenciado José Rolando Secaida Morales  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su Despacho

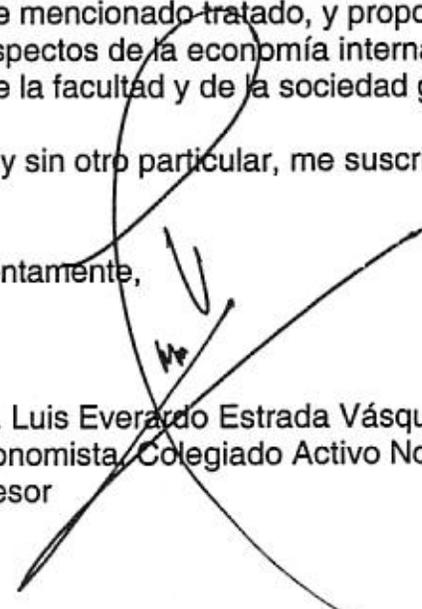
Estimado señor Decano:

Con el respeto debido me permito saludarlo y a la vez remitirle el trabajo final de tesis del estudiante Sergio Estuardo Alemán Soto, carné número 8411283, el cual se denomina "El Aspecto Laboral como Barrera No Arancelaria en el Tratado de Libre Comercio República Dominicana – Centro América – Los Estados Unidos de América, El Caso Guatemala".

Considero importante para el análisis económico el trabajo presentado por el estudiante, en virtud que analiza consecuencias económicas derivadas de las condicionantes del aspecto laboral dentro de mencionado tratado, y proporciona elementos de estudio que profundizan en aspectos de la economía internacional y contribuir así con el desarrollo académico de la facultad y de la sociedad guatemalteca.

Agradezco su atención a la presente y sin otro particular, me suscribo.

Atentamente,

  
Lic. Luis Everardo Estrada Vásquez  
Economista, Colegiado Activo No. 1202  
Asesor



**FACULTAD DE  
CIENCIAS ECONOMICAS**

Edificio "S-8"  
Ciudad Universitaria, Zona 12  
Guatemala, Centroamérica

**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS. GUATEMALA,  
CINCO DE FEBRERO DE DOS MIL OCHO.**

Con base en el Punto SEXTO, inciso 6.4, Subinciso 6.4.1 del Acta 1-2008 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 22 de enero de 2008, se conoció el Acta ECONOMIA 222-2007 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 30 de octubre de 2007 y el trabajo de Tesis denominado: "EL ASPECTO LABORAL COMO BARRERA NO ARANCELARIA EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO REPÚBLICA DOMINICANA - CENTRO AMÉRICA- LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA - EL caso Guatemala", que para su graduación profesional presentó el estudiante SERGIO ESTUARDO ALEMÁN SOTO, autorizándose su impresión.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES  
SECRETARIO



LIC. JOSE ROVANDO SECAIDA MORALES  
DECANO



Smp.

Dedico este trabajo de tesis  
A Dios Divina Trinidad creador de lo que puedo ser y tener  
A la Virgen del Rosario, inmaculada intercesora mía  
A mis padres  
Sr. T.A. Baltazar Alemán Debroy y Sra. S.C. Yolanda Soto Zepeda de Alemán  
Por haberme dado el regalo de la vida  
A mi hija María Alejandra, testimonio de amor y bendición de Dios  
A mis hermanos Juan Carlos, Jessica Yolanda y Douglas Baltazar  
Por su apoyo y respeto  
A mis cuñados Zoilita, César y Karin, por su cariño fraternal  
A mi bella Guatemala.

## Índice

Introducción.....	1
Antecedentes	
1 Globalización y Comercio Mundial.....	2
2 Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles –GATT– .....	4
3 La Organización Mundial de Comercio (OMC)–El Comercio Transnacional.....	6
CAPITULO I - Origen del Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centro América y Los Estados Unidos de América (TLC-RDCAUSA)	
1.1 Tratado de Libre Comercio.....	9
1.2 El Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centro América y Los Estados Unidos de América (TLC-RDCAUSA).....	10
1.2.1 Sobre las Rondas y Negociaciones.....	11
1.2.2 Capítulo 16 El Aspecto Laboral.....	13
CAPITULO II – Contenido del TLC-RDCAUSA	
2.1 Temas Sensibles en el TLC-RDCAUSA.....	16
Capítulo III - El Aspecto Laboral como Tema Sensible	
3.1 Barreras Arancelarias.....	22
3.2 Barreras No Arancelarias.....	23
3.3 Compromisos Adquiridos en Materia Laboral.....	23
3.4 Organización para el Control del Capítulo 16.....	24
3.5 Solución de Controversias.....	25
3.5.1 Acuerdos Mutuamente Satisfactorios.....	26
3.5.2 Sistemas de Apoyo para Solucionar Controversias.....	26
3.6 El Aspecto Laboral como Tema Sensible.....	27
3.7 Diagrama de Influencia entre Variables.....	29
3.8 Conceptualización de Variables.....	30
Capítulo IV - Estrategia de Consenso	
4.1 Concepto de Consenso en la Teoría Económica.....	32
4.2 Maximización de la Utilidad, Elección Racional y Cálculo Económico.....	35
4.3 Práctica del Consenso en Guatemala.....	37
4.4 Experiencias Realizadas.....	38
4.5 Expectativa de Respuestas.....	40
4.6 Objetivo General del Consenso.....	41
4.7 Objetivos Específicos del Consenso.....	41
4.8 Productos.....	42
4.9 Metodología para Consensos entre el Capital y el Trabajo.....	42
CAPITULO V - El Caso Guatemala	
5.1 Perfil de la Situación Laboral en Guatemala.....	45
5.2 Grupos de Interés.....	52
5.3 Las Leyes Laborales y el TLC-RDCAUSA - Propuesta de Consenso.....	54
5.4 Capacidad Económica y Financiera- Situación Económica Nacional.....	58
5.4.1 Estudio de la Actividad Económica.....	58
5.4.2 Estudio del Comercio Exterior.....	61

Conclusiones.....	68
Recomendaciones.....	72
Bibliografía.....	75

## Introducción

La debilidad de la actividad productiva y del comercio exterior derivado de los modelos de desarrollo y crecimiento que prevalecen en Guatemala, y la asimetría de su economía con respecto a los países firmantes del Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centro América y los Estados Unidos de América (TLC-RDCAUSA), orienta a la necesidad de crear una estrategia de consenso en la comisión tripartita conformada por el sector encargado de dirigir y organizar la producción, el sector laboral, y el sector público; quienes buscan la efectividad y la eficiencia que requiere el sistema económico en general y la política económica en particular para evitar barreras no arancelarias que perjudiquen las exportaciones de Guatemala, dadas las condicionantes del capítulo 16 que se refiere al aspecto laboral como tema sensible.

Este trabajo de investigación tiene como objetivo aportar elementos de estudio económico y de consenso para la construcción de una propuesta que reduzca las diferencias entre los participantes en la comisión tripartita en el marco del Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centro América y los Estados Unidos de América (TLC-RDCAUSA), conocido por sus siglas en Inglés como CAFTA-DR, donde la diferencia de intereses puede constituirse en una barrera no arancelaria para la exportación de productos guatemaltecos.

La investigación explica algunas de las deficiencias económicas, políticas y sociales del país que podrían hacerse notorias durante la vigencia del TLC-RDCAUSA debido a la asimetría entre las economías que conforman el Tratado de Libre Comercio, que en última instancia puede constituirse en barreras no arancelarias con lo que perjudicaría la participación de la producción nacional en el mercado internacional. Para este estudio, se privilegia la falta de cumplimiento de la ley laboral del país y de los condicionamientos estipulados en el Capítulo 16 del mencionado tratado.

La tesis se organiza de la siguiente manera: Antecedentes: en donde se expone una síntesis sobre la globalización y el comercio mundial; el primer Capítulo: que presenta algunas características sobre el origen del Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centro América y Los Estados Unidos de América, desde el concepto de tratado de libre comercio, al estudio del TLC-RDCAUSA, sus rondas y negociaciones; el Capítulo II: estudia el contenido del TLC-RDCAUSA con referencia a los posibles temas sensibles; el Capítulo III: examina el aspecto laboral como tema políticamente sensible, se hace una descripción de la situación laboral del país, los condicionamientos establecidos en el Capítulo 16 del

documento TLC-RDCAUSA, los compromisos adquiridos y las variables de estudio; el Capitulo IV: la estrategia de consenso, un estudio de la teoría del consenso, su práctica y expectativa de su aplicación en Guatemala para evitar las barreras no arancelarias; el Capitulo V: se analiza el Caso Guatemala, basado en un estudio de la situación económica nacional de la actividad productiva y de la balanza comercial en relación a las limitaciones productivas y competitivas del país; y en la parte final se ensayan algunas Conclusiones; y Recomendaciones.

## Antecedentes

### 1 Globalización y Comercio Mundial

La creciente comunicación e interdependencia entre países, y la unificación de mercados, sociedades y culturas, configuran a escala planetaria lo que se ha denominado la "sociedad en red". En este marco se continúa incrementando el comercio internacional y las inversiones, las cuales con la caída de las barreras arancelarias han generado parte de lo que se describe como globalización, término que se utiliza también para referirse a los efectos mundiales del comercio internacional y los flujos de capital, y particularmente a los alcances de la liberalización y desregulación financiera internacional y del comercio, lo que a su vez suele denominarse como "libre comercio".

La globalización se ha entendido como el proceso por el cual la técnica en desarrollo constante domina al espacio y al tiempo<sup>1</sup> o, el proceso resultante de la suma de capitales, mercados y desarrollo cibernético.<sup>2</sup>

Para Alain Touraine, sin embargo, la idea de un mundo global no corresponde con la realidad. Lo que existe es un mundo transnacional básicamente financiero y cierta internacionalización económica.<sup>3</sup>

Desde 1870 la búsqueda de transacciones para excedentes de producción llevó a los comerciantes a buscar nuevos mercados, y a los productores a reducir sus costos y aumentar su productividad.<sup>4</sup>

Al terminar la Segunda Guerra Mundial surgen empresas transnacionales que requieren la ampliación de mercados, situación que entró en crisis de sobre acumulación la cual se expresa en un enfriamiento de las economías capitalistas desde finales de 1960 hasta 1973, con este proceso se cuestiona la política económica keynesiana, así como a la del estado director y coordinador del crecimiento económico.

---

<sup>1</sup> Poulet, Wolf (2000): "Las Fuerzas Armadas en la globalización a inicios del Siglo XXI". Inter Forum Newsletter. (Conferencia presentada en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), Perú, marzo de 2000)

<sup>2</sup> Escudero, Manuel (2001): "La Globalización no va bien, ni mucho menos". El País, Madrid, 3 de mayo de 2001.

<sup>3</sup> Alain Touraine, "Europa pierde el tiempo discutiendo de globalización". El País, Madrid, 14 de julio de 2001. Nota de prensa preparada por Carmen Morán.

<sup>4</sup> Desde 1870 el comercio se ha extendido en el marco mundial de manera más rápida que el crecimiento del PIB de los principales países occidentales. P. Frémeaux, ¿Es la globalización un fenómeno nuevo? En Alternativas Económicas, No. 23, París, 2005. Citado por Salvador Airas Peñate, Globalización Económica y Modelo de Acumulación. UTOPIAS, #173, Vol. 3, 2005.

A partir de 1976, se desmontan las principales instituciones y legislaciones dejadas por el estado del bienestar de los años de 1936 a 1968. Por lo que es plausible afirmar que la política económica de la globalización se fundamenta en la desregulación financiera internacional, liberalización de mercados para mercancías y capitales, y privatización de los servicios estratégicos<sup>5</sup>, situación que ha provocado entre otros, que América Latina decreciera 3.6% su participación en el comercio mundial.<sup>6</sup>

Derivado de lo anterior, las economías de escala reclaman su participación en los mercados; buscan la eliminación de las protecciones; pretenden la definición de acuerdos y tratados que les permitan procesos acelerados de concentración.

## 2 Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles –GATT–

Después de la Segunda Guerra Mundial por medio de una serie de acuerdos se logra reducir las barreras arancelarias, las restricciones cuantitativas, los subsidios y otras barreras al comercio internacional. El Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles, por sus siglas en inglés GATT, acrónimo de General Agreement on Tariffs and Trade, instituido por los acuerdos de Bretton Woods como parte de un plan a largo plazo para la regulación de la economía mundial fue un acuerdo y no una organización. Originalmente, se suponía que el GATT se convertiría en organización internacional como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) y se le llamaría Organización de Comercio Internacional; sin embargo, el acuerdo no fue ratificado.

Se identifican tres fases para la constitución del GATT: la primera, de 1947 hasta la Ronda Torquay, donde se discutieron los artículos que serían incluidos en el acuerdo y los niveles de aranceles existentes. La segunda fase, de 1959 a 1979 que comprendió tres rondas enfocadas en la reducción de aranceles. La tercera fase, consistió solamente en la Ronda de Uruguay de 1986 a 1994, en donde se extendió el acuerdo totalmente a nuevas áreas como la propiedad intelectual, servicios, capital, y agricultura. De esta forma la primera versión del GATT desarrollada en 1947 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo en Habana, Cuba, (primera ronda) se conoció como "GATT 1947". El 1 de enero de 1948 el acuerdo fue firmado por 23 países: Australia, Bélgica,

---

<sup>5</sup> S. Arias peñate, Op. Cit., p. 39

<sup>6</sup> BID, PROGRESO ECONÓMICO Y SOCIAL, Washington, D.C. 2002, p. 37.

Brasil, Burma, Canadá, Ceilán, Chile, Republica de China, Cuba, República Checoslovaca, Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Rhodesia del Sur, Siria, África del Sur, el Reino Unido, y los Estados Unidos de América.

La segunda ronda tomó lugar en Annecy, Francia, en 1949. El principal objetivo de las negociaciones fue sobre lograr más reducciones arancelarias, las que llegaron a cinco mil artículos cuyos aranceles fueron reducidos.

La tercera ronda ocurrió en Torquay, Inglaterra en 1951. 8,700 concesiones arancelarias fueron establecidas para reducir tres cuartos de los aranceles vigentes en 1948.

La cuarta ronda realizada en Ginebra, Suiza, de 1955 hasta mayo de 1956 redujo aranceles por un valor de 2.5 mil millones de Dólares Estadounidenses, y se fija la estrategia para futuras políticas del GATT respecto a países en desarrollo, mejorando su posición como participantes del tratado.

La quinta ronda sucedió nuevamente en Ginebra de 1960 a 1962 y fue conocida como la Ronda Dillon, nombrada así en honor al Sub-Secretario de Estado General de los Estados Unidos, Douglas Dillon, precursor de las negociaciones. En esta ronda se redujeron los aranceles en un equivalente a 4.9 mil millones de dólares estadounidenses, y se trataron las negociaciones relacionadas con la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE).

La sexta ronda fue la última celebrada en Ginebra de 1964 a 1967 y conocida como la Ronda Kennedy en memoria del Presidente de los Estados Unidos John F. Kennedy. Se concesionaron aranceles por 40 mil millones de dólares estadounidenses y se definieron claramente algunas reglas de negociación del GATT. Se dio por primera vez una reducción general en los aranceles en lugar de especificar producto por producto. Se logra el Acuerdo anti-dumping (en los Estados Unidos fue rechazado por el Congreso).

La séptima ronda del GATT fue llevada a cabo en Tokio, Japón, de 1973 hasta 1979. Se extiende el sistema del GATT y se cubren las áreas de compras gubernamentales, evaluación aduanera, subsidios, solución de controversias, anti-dumping, estándares y licencias de importación. Las negociaciones alcanzaron a reducir barreras comerciales

adicionales a los aranceles equivalentes a 300 mil millones de dólares estadounidenses y barreras no arancelarias.

Octava ronda, conocida como La Ronda de Uruguay, de 1986 a 1994 con participación de 125 países, motivo la expansión de la jurisdicción del GATT a nuevas áreas importantes como los servicios, capital, propiedad intelectual, y agricultura. También se lograron cambios en el mecanismo de establecimiento de controversias del GATT y se creó la OMC para reemplazar el GATT.

Las funciones del GATT se reemplazaron por la Organización Mundial de Comercio – OMC—. En 1994 setenta y cinco países integrantes del GATT y la Comunidad Europea se convirtieron en los fundadores de la OMC el 1 de enero de 1995. Los otros 52 países del GATT reingresaron en la OMC durante los 2 años posteriores. De los miembros originales del GATT, sólo Yugoslavia no reingresó a la OMC. Los fundadores de la OMC dieron por finalizados los términos del acuerdo del “GATT 1947” el 31 de diciembre de 1995. El GATT como acuerdo internacional, es similar a un Tratado, un sistema de reglas fijadas por naciones en tanto que la OMC es un órgano institucional. La OMC expandió su espectro desde el comercio de bienes, hasta el comercio del sector de servicios y los derechos de la propiedad intelectual, y a pesar que fue diseñada para servir acuerdos multilaterales, el surgimiento de acuerdos bilaterales crearon un intercambio o comercio selectivo y causaron fragmentación entre países.

### 3 La Organización Mundial de Comercio (OMC) – El Comercio Transnacional

Es un foro donde los Estados buscan acuerdos para la reducción de aranceles y liberación del comercio, no obstante que al observar los objetivos de la OMC quedan sin especificarse los fundamentos del libre comercio.

Además de las negociaciones comerciales multilaterales; administra el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y el Acuerdo sobre Comercio de Propiedad Intelectual; así como los procedimientos de solución de diferencias comerciales; supervisa las políticas comerciales y; coopera con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional con el objetivo de lograr una mayor coherencia entre la política económica y comercial a escala mundial.

En general, se puede decir que la OMC procura garantizar un mecanismo para el intercambio de compromisos en materia de política comercial. Es un código de conducta en una serie de compromisos legales específicos que regulan las políticas comerciales de los Estados miembros.

Este código emerge de un proceso de negociación que incluye una serie de compromisos legales para reducir las barreras al comercio. La OMC constituye un marco de normas para las políticas relacionadas con el comercio, a pesar que la OMC como organización no define ni especifica el resultado de las rondas de negociación, ya que éste depende de los acuerdos alcanzados por los Estados miembros dentro de dicha estructura.

Existen cinco principios o dimensiones de la OMC que son de particular interés para su funcionamiento, siendo estos:

- La no discriminación.
- La reciprocidad.
- El principio de acuerdos vinculantes.
- La transparencia.
- Determinadas excepciones (*safety valves*).

En los últimos años, los gobiernos de los Estados participantes de la OMC han tomado algunas medidas para fomentar el libre comercio o ampliar sus mercados. Entre los que se encuentran las siguientes:

En 1987 los Estados Unidos de América y Canadá negociaron una serie de principios para fomentar el comercio entre los dos países. Este acuerdo fue especialmente importante, ya que Canadá es el mayor socio comercial de los Estados Unidos de América: el volumen total del comercio entre los dos países fue de 176,000 millones de dólares en 1990. Canadá presentaba algunos de los aranceles más altos de entre los países industrializados y por motivos nacionales impone obstáculos a la inversión extranjera. Se ha estimado que el acuerdo de comercio elevó las rentas reales canadienses en un 5% y las de los Estados Unidos de América en un 1% para el año 2002.

En 1992 los 15 países que integraban la Unión Europea avanzaron hacia un plan escalonado para un mercado común con pocas o nulas barreras al comercio internacional en el continente europeo. El primer paso, dado en 1993, fue eliminar todos los aranceles y

barreras comerciales reguladoras. Sin embargo, el objetivo resultó demasiado ambicioso y se avanzó en forma más lenta, concluyendo en el año 1999. El segundo paso, dado en el año 2000, fue ampliar la Unión Europea y su zona de libre comercio negociando con Noruega, Austria, Suecia y Finlandia las condiciones de su integración. Con todo ello la Unión Europea tendrá un mercado suficientemente grande para competir con el de Norteamérica.

En el año 1993 se dio inicio, a la reducción de las barreras arancelarias por medio del Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA) entre los Estados Unidos de América, México y Canadá, México es el tercer socio comercial de los Estados Unidos de América y la mayor parte del comercio entre los dos consiste en bienes manufacturados. El NAFTA no sólo permite que los bienes traspasen las fronteras libres de aranceles, sino que también liberaliza las reglamentaciones a que están sometidas las inversiones tanto de los Estados Unidos de América y como de Canadá, en México.

## CAPITULO I

### Origen del Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centro América y Los Estados Unidos de América (TLC-RDCAUSA)

#### 1.1 Tratado de Libre Comercio

Un Tratado de Libre Comercio (TLC) consiste en un acuerdo comercial regional o bilateral para ampliar el mercado de bienes y servicios entre los países participantes. Básicamente, consiste en la eliminación o rebaja sustancial de los aranceles para los bienes entre las partes, y acuerdos en materia de servicios. Este acuerdo se rige por las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o por mutuo acuerdo entre los países participantes.

Históricamente el primer TLC fue el Tratado franco-británico de libre comercio o Tratado de Cobden Chevalier firmado en 1860 y que introduce también la cláusula de nación más favorecida.

Los principales objetivos de un TLC son: i) Eliminar barreras que afecten o mermen el comercio; ii) Promover las condiciones para una competencia justa; iii) Incrementar las oportunidades de inversión; iv) Proporcionar una protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual; v) Establecer procesos efectivos para la estimulación de la producción nacional; vi) Fomentar la cooperación entre países amigos; vii) Ofrecer una solución a controversias.

Los tratados de libre comercio son un medio eficaz para garantizar el acceso de productos de un determinado país a los mercados externos. Además, este comercio de doble vía pretende el abaratamiento en los precios de las importaciones, genera más empleo, moderniza el aparato productivo y se promueve la creación de nuevas empresas por parte de inversionistas nacionales y extranjeros.

Formalmente, el Tratado de Libre Comercio –TLC– busca la ampliación del mercado de los participantes mediante la eliminación de los derechos arancelarios y no arancelarios, cargas que afecten las exportaciones e importaciones. En igual sentido busca la eliminación de las barreras no arancelarias, la liberalización en materia comercial y de subsidios a las

exportaciones agrícolas, la reestructuración de las reglas y procedimientos aduanales para agilizar el paso de las mercancías y unificar las normas fitosanitarias y de otra índole.

Un TLC no necesariamente conlleva una integración económica, social y política regional, como es el caso de la Unión Europea, la comunidad Andina, el Mercosur y la Comunidad Sudamericana de Naciones. Si bien estos se crearon para fomentar el intercambio comercial, también incluyeron cláusulas de política fiscal y presupuestaria, así como el movimiento de personas y organismos políticos comunes, elementos ausentes en un TLC.

## 1.2 El Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centro América y Los Estados Unidos de América (TLC-RDCAUSA)

El TLC-RDCAUSA por sus siglas en Inglés CAFTA-DR, es un tratado que busca la creación de una zona de libre comercio entre los países firmantes. Hace permanente los beneficios para el 80% de productos centroamericanos que brinda la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), abarcando un volumen comercial de treinta mil millones de dólares estadounidenses.

El TLC-RDCAUSA tiene como objetivos fundamentales estimular la expansión y diversificación del comercio en la región, eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios, promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio, aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión y hacer valer los derechos de propiedad intelectual. Dado que se trata de objetivos planteados de manera oficial, debe tenerse en cuenta que el cumplimiento está sujeto a diversos factores como la voluntad política de los gobiernos, las condiciones económicas de los países y las coyunturas de aplicación de las normas dispuestas por el tratado.

La negociación, firma y ratificación del tratado se realizó en condiciones diferenciadas, amoldándose a las características y contexto político y social de cada Estado participante; el proceso se inició en el año 2003 para los países centro americanos. La República Dominicana se adhirió en el año 2004. El texto del tratado fue adoptado por todos los países involucrados en el mismo año 2004 entrando en vigor en distintas fechas para cada país a partir del año 2006, tal es el caso de Costa Rica, en Centro América, quien ratificó dicho tratado en el año 2007. Considerando que la rama fundamental del tratado

consiste en las disposiciones concernientes al trato comercial, es relevante abordar elementos como el arancelario, movimiento aduanero, origen de los productos y las reglas internas para el tráfico de mercancías. Como complemento, el TLC-RDCAUSA se ocupa de legislar los aspectos relativos a producción higiénica y protección al medio ambiente, respeto a los derechos de propiedad intelectual e inversión pública y privada, así como toda la legislación laboral en los Estados firmantes del tratado. También especifica los mecanismos para dirimir controversias y para el establecimiento de normativas de mutuo acuerdo.

Pese al beneplácito de los Estados firmantes, el TLC-RDCAUSA ha recibido múltiples críticas de carácter político y económico, abriendo un amplio debate acerca del balance entre beneficios y desventajas.

El tratado no contraviene acuerdos regionales previos, por lo que el proceso de integración centroamericano no se ve afectado. Sin embargo, es relevante hacer notar que a pesar de lo anterior, cualquier medida que como región se adopte deberá estar sujeta a las disposiciones del TLC-RDCAUSA, lo cual sitúa al tratado por encima de las disposiciones regionales en materia de integración comercial.

Para el caso del TLC-RDCAUSA, el tratado versa ampliamente sobre los aspectos relativos al trato comercial en todas las áreas involucradas. La reglamentación adoptada por los países se fundamenta en unificar los criterios de cada Estado, llevando a convención los procedimientos y normas a los que se someten los exportadores e importadores con los diferentes productos. El espíritu del tratado radica en la igualdad de trato a los bienes y servicios originarios de la zona de libre comercio, dejando de lado el proteccionismo estatal sobre algunos sectores de la economía.

El tratado está compuesto por veintidós capítulos, divididos cada uno en artículos. La estructura del mismo, permite que se traten por separado las distintas temáticas referentes al libre comercio, regulando de manera especializada cada rubro.

#### 1.2.1 Sobre las Rondas y Negociaciones

Se negoció sobre la base de cinco principios fundamentales previamente acordados por las partes:

1. La no discriminación
2. La reciprocidad.
3. El principio de acuerdos vinculantes.
4. La transparencia.
5. Determinadas excepciones (*safety valves*).

Además de las normas de respeto, existieron tres principales elementos a considerar; a) todo acuerdo tomado en consecuencia del TLC-RDCAUSA, debía ser plenamente respetuoso de las constituciones de cada país, buscando la congruencia del ordenamiento jurídico nacional con el tratado; b) se consideró a los países centroamericanos negociantes, como una sola parte negociadora, pretendiendo negociasen de manera conjunta; y c) se acordó que únicamente podría ser puesto en marcha el TLC-RDCAUSA si las negociaciones habían concluido, por lo que los acuerdos intermedios no tendrían validez alguna.

El 17 de diciembre del año 2003 concluyó el proceso de negociación del tratado de Libre Comercio de los Estados Unidos de América y Centro América para que casi todos los bienes de consumo e industriales producidos en Centro América ingresen a los Estados Unidos de América exentos de derechos arancelarios. Sujeto a que el Acuerdo en referencia entre en vigor.

Las negociaciones comenzaron en enero del año 2003 y luego de nueve rondas de negociaciones, se llegó a la firma del acuerdo con el Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, el 17 de diciembre de 2003, Costa Rica el 25 de enero de 2004. Las negociaciones para incluir a la República Dominicana comenzaron en enero de 2004 y concluyeron el 15 de marzo de 2004.

De esta manera el mercado centroamericano constituye un mercado de dimensiones relativamente grandes para los productos estadounidenses. Actualmente las exportaciones de Estados Unidos de América alcanzan más de 9,000 millones de dólares al año.

De conformidad con el nuevo acceso al mercado para los bienes de consumo e industriales de Estados Unidos de América, más de 80% de las exportaciones estadounidenses de bienes de consumo e industriales a Centro América estará exenta de derechos aduanales inmediatamente al entrar en vigor en acuerdo y el 85% lo estará dentro

de cinco años. Todos los aranceles serán eliminados en un plazo de diez años. Los productos que tendrán acceso inmediato a Centro América exentos de derecho de aduana están relacionados con la informática, equipos agrícolas y de construcción, productos de papel, productos químicos, y los equipos médicos y científicos.

### 1.2.2 Capítulo 16 El Aspecto Laboral

Los cuatro modelos que han dominado el pensamiento económico latinoamericano por toda una generación han transitado desde el predominio inicial del estructuralismo hace cinco décadas, pasando por las críticas de la teoría de la dependencia, hasta el fondo monetarismo internacional y el crecimiento inducido por exportaciones.

Los enfoques con énfasis en los aspectos sociales de la globalización contrastan con los postulados de connotación economicista, en donde destacan los medios de tipo económico que suelen acompañar tal proceso: el comercio mundial, la inversión comercial, los intercambios financieros, las migraciones laborales, la cooperación económica internacional, los modelos o prácticas organizacionales o gerenciales; todos regidos por los principios del neo conservadurismo tales como realismo, pragmatismo, eficiencia, productividad y rentabilidad. Pero independientemente del esquema de interpretación, los gobiernos centrales son cada vez más débiles frente a un poder empresarial cada vez más fuerte e inconsciente de su papel histórico transformador. Un modelo alternativo debería dejar en pie la necesidad de garantizar un alto nivel de eficiencia económica, pero sin sacrificar objetivos sociales.

En las negociaciones de tratado de libre comercio entre países con economías asimétricas y de conformidad con la experiencia estadounidense en tratados de libre comercio, especialmente el NAFTA, se argumentó por parte de sectores políticos y laborales de los Estados Unidos de América, que dicho tratado exponía a los trabajadores de éste país a la competencia de mano de obra barata. Según este argumento, la única manera de preservar los elevados salarios de Estados Unidos de América es proteger a los trabajadores internos manteniendo alejados a los bienes producidos en países de bajos salarios o imponiéndoles a su producción elevados aranceles. Una afirmación extremista diría que en condiciones de libre comercio los salarios de los Estados Unidos de América tenderían a descender a nivel de los salarios mucho más bajos de trabajadores en el resto del mundo. Como argumento político lo planteado es atractivo, sin embargo, desde el punto de vista

económico, este argumento es poco sólido, por cuanto no toma en cuenta el principio básico de la ventaja comparativa.

El uso de la tecnología e insumos avanzados en la producción es la razón por la que los trabajadores estadounidenses presentan mayor productividad. No obstante este fundamento de tipo económico, el Congreso de los Estados Unidos de América estableció en la Ley de Promoción del Comercio, del año 2002, las obligaciones laborales que deben ser respetadas en los acuerdos de libre comercio.

Por este motivo, con el fin de evitar una supuesta competencia laboral de forma extra económica y por incumplimiento al Derecho del Trabajo, haga falsamente atractiva en los Estados Unidos de América la producción centroamericana o las inversiones en dicha región, el TLC-RDCAUSA ha regulado el tema laboral en el capítulo 16 del mismo, estableciendo compromisos para respetar la legislación laboral ya sea nacional o internacional y fijando formas organizativas destinadas a supervisar y controlar el cumplimiento de dicha legislación.

En dicho capítulo 16 se instituye el aspecto laboral como una propuesta para resolver las diferencias entre: la capacidad que tiene Guatemala para competir en el mercado internacional, con respecto a las demandas de los trabajadores, y la eficaz aplicación de la legislación laboral guatemalteca, con el objeto de evitar que dichas diferencias se constituyan en barreras no arancelarias para los exportadores de Guatemala.

Los documentos iniciales de negociación proponen entre otros: el cumplimiento de las obligaciones contraídas con la Organización Internacional del Trabajo –OIT–; la aplicación eficaz de las leyes laborales existentes al interior de la República de Guatemala; la emisión de nuevas leyes laborales y su regulación; armonizar las diferencias entre las leyes laborales centroamericanas de acuerdo a las recomendaciones de la OIT; incrementar el financiamiento para el Ministerio de Trabajo; aumentar el número de inspectores laborales por recomendación de la OIT; y la simplificación de procedimientos para establecer sindicatos.

Sin embargo, en mayo del año 2004 se firma el TLC-CAUSA obviando los temas que se discuten en la comisión tripartita conformada por los sectores privado, laboral y

gubernamental, y se modifican los requerimientos puntuales presentados en los documentos previos a la firma del tratado, expuestos con anterioridad.

## CAPITULO II

### Contenido del TLC-RDCAUSA

El TLC-RDCAUSA como una zona de libre comercio y la reglamentación adoptada por los países firmantes que unifican criterios, procedimientos y normas para las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, abarca un volumen comercial considerable. No obstante, la asimetría entre las economías de los países participantes, el espíritu del tratado radica en la igualdad de trato a que se someten exportadores e importadores, que los obliga a dejar el proteccionismo estatal sobre sectores de la economía

#### 2.1 Temas sensibles en el TLC-RDCAUSA.

De los 22 capítulos acordados por los países firmantes se considera como posibles temas sensibles los siguientes:

- Reglas de origen y procedimientos de origen
  - Administración aduanera
  - Medidas sanitarias y fitosanitarias
  - Obstáculos técnicos al comercio
  - Contratación pública
  - Inversión
  - Derechos de propiedad intelectual
  - Disposiciones sobre derecho ambiental
  - Disposiciones sobre derecho laboral
- 
- Reglas de origen y procedimientos de origen

Las reglas de origen consisten en determinar el país al que se le atribuirá la fabricación de un producto, con el objetivo de verificar si es o no sujeto de aplicación de desgravación arancelaria en el marco del tratado. Un producto es considerado como originario de la región: a) cuando se trate de mercancías obtenidas en su totalidad o producidas enteramente en el territorio de una o más de las partes; b) cuando haya sido producida a partir de insumos o materiales originarios y; c) producción de la mercancía a partir de insumos o materiales no originarios, siempre que se demuestre que el producto contiene al menos el 45% de materia originaria. Hay que considerar que existen excepciones a la regla, permitiendo las importaciones de algunos productos como calzado,

lápices y hierro sin que cumplan con la regla de origen. Todos los productos sometidos a este régimen gozan de la eliminación de aranceles, tal como se dispone en el tratado.

Se consideran "productos de origen" a aquellos cuyas condiciones de fabricación únicamente pueden darse en determinado país, garantizando su calidad. Ningún país firmante del TLC-RDCAUSA inscribió de manera originaria ningún producto, por lo cual esta norma se reserva para cuando se presente un caso. El régimen establece que el país tendrá la exclusividad de producción, para garantizar la calidad.

- Administración aduanera

El tratado dicta que los Estados firmantes están obligados a publicar sus normas aduaneras por medios legales y por internet, haciendo disponibles oficinas de asesoría al respecto. Se entiende que los Estados están obligados a garantizar la transparencia en las oficinas aduaneras, no poniendo obstáculo técnico alguno para el libre paso de mercancías. El tratado exige que los procedimientos aduaneros sean simples y rápidos, retirando la capacidad al Estado de realizar inspecciones masivas a las mercancías. Se dispone que toda la información acerca de las mercancías registradas en las aduanas goza de carácter confidencial, lo cual restringe herramientas de investigación criminal y comercial. En el caso de existir violaciones a las leyes nacionales, el tratado deja libertad a los Estados para actuar administrativa o penalmente contra los transgresores de la ley.

- Medidas sanitarias y fitosanitarias

El tratado requiere de garantías de los productores sobre la calidad sanitaria de los productos. Son verificables los procesos de producción y los productos mismos. Para el caso, los conflictos acerca de este tema se dirimirán en un comité de resolución de conflictos especial, conformado por representantes de todas las partes, integrándose a más tardar treinta días después de la entrada en vigencia del TLC en cada país.

El comité extiende sus funciones a la verificación de medidas, asesoría y capacitación, recomendación, mediación y resolución de conflictos. Cada país tiene la libertad de nombrar a sus representantes, los cuales no tienen mayores requisitos que cumplir con los requerimientos nacionales.

- Obstáculos técnicos al comercio

Con el TLC-RDCAUSA, los Estados pierden en alguna medida el derecho de establecer normas que restrinjan el paso de mercancías por sus fronteras, no pudiendo establecer impuestos o reglas que dejen réditos fiscales o ventajas competitivas para los productores nacionales. En tal sentido, el TLC-RDCAUSA obliga a los Estados a facilitar al máximo los canales de comercio.

Los Estados por su parte deben nombrar un grupo de verificadores, los cuales velarán permanentemente para que las reglas de no obstaculización del comercio se cumplan. Si bien es cierto, las resoluciones al respecto no son vinculantes, los Estados se comprometen a mantener bajo consenso las medidas que se adopten. La creación de normas estatales no se limita a entidades o personas nacionales, puesto que el tratado exige a los Estados a consensuar con todos los interesados.

- Contratación pública

En materia de contratación pública, es decir, de los servicios que los inversores nacionales o extranjeros brinden al Estado, el TLC-RDCAUSA establece que se garantiza a los empresarios extranjeros un trato al menos igualmente favorable al brindado a los nacionales. En tal sentido, una empresa nacional no tiene ninguna ventaja en una licitación pública, viéndose obligada a competir bajo las mismas reglas con sus homólogas no naturales del Estado contratante.

En esta materia, los Estados están obligados a publicar de manera abierta las convocatorias de licitación, haciendo conocer las reglas previo al inicio del concurso. Queda prohibida cualquier condición técnica que tenga como propósito dar ventajas a los empresarios nacionales, tales como la cantidad de empleados nacionales.

Establece los procedimientos para las contrataciones públicas, aboliendo todas las disposiciones nacionales al respecto; los procedimientos son homogéneos en la región, por lo que cualquier empresa conocerá las normas incluso si invierte fuera de las fronteras de su Estado de origen.

El tratado garantiza la confidencialidad de la información de las empresas y exige transparencia en los procesos burocráticos, dando la facultad al Estado para suspender la capacidad de participación en licitaciones, a aquellas empresas sorprendidas en actos ilegales.

- Inversión

El capítulo que se refiere a inversiones expone sobre el trato que cada Estado parte le dará a los inversionistas del resto de firmantes del tratado. Al respecto, el eje central es el trato igualitario a todos los inversionistas. El tratado establece claramente en su capítulo 10 que los Estados están obligados a dar condiciones tan favorables a los extranjeros como a sus nacionales. En tal sentido, puede afirmarse que el espíritu del tratado es mantener las condiciones homogéneas de competencia. Por otro lado, exige a los Estados dar a todos los inversores condiciones mínimas conforme al Derecho Internacional, brindando garantías de propiedad y respaldo para su inversión. Si bien es cierto el tratado no detalla las condiciones mínimas, especifica que serán los términos consuetudinarios los que condicionen el comportamiento de los Estados.

En caso de haber una disputa, el inversor extranjero tendrá exactamente los mismos derechos que el nacional, privando de cualquier preferencia, prebenda, protección u opción de asesoría legal por parte del Estado sobre sus nacionales de manera exclusiva. No existirá expropiación sobre bienes muebles o inmuebles a inversores extranjeros, salvo por los casos previstos en el tratado, siempre y cuando se de igual trato que a los nacionales; en cualquier caso, la indemnización debe ser expresa y sin protestas.

Un punto relevante del tratado establece que, de ninguna manera, los inversores están obligados a contratar nacionales del país de destino; en tal sentido, el tratado de ninguna manera garantiza que el incremento de la inversión será un aliciente para el crecimiento del empleo nacional. Las diferencias entre Estado e inversores se dirimirán fundamentalmente por medio del arbitraje, dejando la vía judicial como última opción.

- Derechos de propiedad intelectual

En materia de derechos de autor y propiedad industrial, el tratado obliga a los Estados a adherirse o ratificar una serie de convenios y tratados acerca del tema. Ninguna

disposición nacional puede estar por encima de los tratados a ratificar, por lo que el TLC-RDCAUSA establece un nuevo régimen legal unificado para las partes. El artículo busca fundamentalmente proteger a los titulares de la propiedad intelectual de los productos, siempre y cuando estos sean registrados oportunamente. En materia de marcas, el tratado dispone que los propietarios de las mismas sean tratados en las mismas condiciones que los nacionales, lo que implica poder ejercer sus derechos sobre cualquiera que los viole.

El capítulo referente al tema, establece la figura de "Datos de Prueba", que son los referentes a las pruebas y experimentos realizados para demostrar el buen funcionamiento y efectividad de productos farmacéuticos y agroquímicos. La ley protege a los titulares de los mismos durante un periodo de cinco años para farmacéuticos y diez años para agroquímicos. En tal sentido, ningún medicamento está patentado en si, por lo que cualquier laboratorio puede producir el mismo, siempre y cuando demuestre por sus propios medios que la fórmula cumple con los requerimientos sanitarios establecidos por la ley. Los Estados quedan en libertad de negar la protección de los datos de prueba en el caso de que ya sean de dominio público o en emergencia nacional. El registro de marcas debe ser establecido públicamente en cada Estado, dando iguales facilidades y protecciones a nacionales y extranjeros.

Al respecto, el tratado establece que cualquier natural de la zona TLC-RDCUSA puede patentar invenciones o descubrimientos propios, siendo protegido por la ley tal como si fuese nacional. No se puede patentar nada de uso público, conocido previo a la investigación realizada o patentado previamente por otra persona. Cualquier violación a derechos de autor puede conllevar responsabilidades administrativas o judiciales.

- Disposiciones sobre derecho ambiental

El TLC-RDCAUSA es el primer tratado comercial que dedica un capítulo al campo de protección ambiental; como en el área laboral, no aporta medidas o procedimientos, más bien se dedica a obligar a los Estados a cumplir las leyes nacionales e internacionales ya existentes. La línea conductora del capítulo se basa en fortalecer las leyes nacionales ambientales, las cuales se definen en el artículo 17.13 como:

- Ley o regulación de una Parte, o disposiciones de las mismas, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente o la prevención de algún peligro contra la vida o salud humana, animal o vegetal, mediante:

- o La prevención, reducción o control de una fuga, descarga o emisión de contaminantes ambientales;
- o El control de químicos, sustancias, materiales y desechos ambientalmente peligrosos o tóxicos y la diseminación de información relacionada con ello; o
- o La protección o conservación de la flora y fauna silvestres, incluyendo las especies en peligro de extinción, su hábitat y las áreas naturales bajo protección especial.

El tratado establece procedimientos para sancionar a los infractores sin importar su nacionalidad; las sanciones deben estar ajustadas al Derecho Internacional y equiparables al resto de la zona de libre comercio. Además, el TLC-RDCAUSA establece que el Estado incentivará a las empresas a aplicar medidas de defensa del medio ambiente que se encuentren por encima de lo niveles mínimos deseados. El tratado obliga a los Estados a participar de la cooperación mutua en materia ambiental, por lo que, paralelo al TLC-RDCAUSA, se creó un Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Estados Unidos, Centro América y República Dominicana. El TLC-RDCAUSA establece que cualquier reducción de medidas ambientales con el objetivo de atraer inversiones es ilegal y sujeta de sanciones.

- Disposiciones sobre Derecho Laboral

El TLC-RDCAUSA incrementa los requerimientos en materia de derecho laboral para los países centroamericanos, obligándolos a subir las normas en beneficio de los trabajadores. Se establece que no habrá diferencias en el trato entre naturales y extranjeros. No existen disposiciones acerca de la obligatoriedad de contratación de empleados nacionales o extranjeros, tasa mínima para empresas o distinciones entre unos y otros.

Por otro lado, el tratado obliga al Estado a contar con suficientes inspectores, encargados de verificar que se cumplan con los acuerdos internacionales en materia laboral. Cabe destacar que el TLC-RDCAUSA no aporta disposiciones en favor o en detrimento de los trabajadores, simplemente obliga a los Estados a cumplir con las normativas y compromisos adquiridos previamente.

El TLC-RDCAUSA establece que cualquier reducción de medidas laborales en función de atraer inversión es ilegal y sujeta de sanción.

## Capítulo III

### El Aspecto Laboral como Tema Sensible

Dentro de los temas sensibles se privilegia el capítulo 16 del tratado, pues el aspecto laboral podría convertirse en una barrera no arancelaria al contravenir lo establecido en dicho capítulo.

#### 3.1 Barreras Arancelarias

Una barrera arancelaria es un impuesto o derecho de aduana corriente y plenamente detectable que aplica un país sobre las mercancías de otro con la finalidad de restringir o evitar el ingreso al mercado nacional de productos importados.

El acceso a las mercancías se basa en un proceso de desgravación arancelaria, para que los productos de exportación entren a los países miembros exentos de impuestos de importación.

Derivado que los países centroamericanos carecen de condiciones económicas asimétricas adecuadas para competir con los productores estadounidenses, el tratado dispone un período de gracia para desgravar los aranceles escalonadamente para algunos productos. Dado que la lista de productos en dicha situación es extensa, cabe resumir la explicación en dos consideraciones: 1) cada producto está regido por condiciones ad hoc, por lo que no existe un tratamiento homogéneo ni siquiera entre los países firmantes; es así que el azúcar salvadoreño se tratará distinto al azúcar hondureño, por ejemplo. 2) la Salvaguarda Agrícola Especial (SAE), la cual puede ser aplicada únicamente por los países centroamericanos excepto en los productos lácteos y en el maní; consiste en la capacidad de gravar con aranceles adicionales a los productos importados que, antes del año 2014, superen la capacidad productiva de los nacionales.

La OMC reconoce tres clases de aranceles: 1) Ad Valorem. Es un porcentaje sobre el valor en aduana de la mercancía. 2) Específico. Se fija en términos monetarios por unidad de medida, independientemente del valor de la mercancía. 3) Mixto. Es una combinación de los anteriores.

Al acordar la apertura de sus mercados, los países “consolidan” ante la OMC los límites máximos de sus aranceles a la importación, se comprometen a no aumentar los aranceles por encima del nivel negociado. Esto otorga mayor estabilidad y previsibilidad al comercio, y alienta la transparencia tanto a nivel nacional como multilateral.

### 3.2 Barreras No Arancelarias

Medida distinta al arancel de importación, pero de efecto equivalente, destinada a restringir o evitar el ingreso al mercado nacional de productos importados, con la complicación de que dicha medida no es visible o detectable, como el arancel.

Como ejemplo, se citan dos situaciones que describen como el incumplimiento de los condicionantes establecidos en el Capítulo 16 del TLC-RDCAUSA pueden convertirse en Barrera No Arancelaria: 1) El caso de una maquiladora residente en Guatemala, propiedad de un extranjero, quien se vio forzado a realizar un pacto colectivo en tiempo corto con el personal laboral de la maquiladora para cumplir con las condicionantes, tanto del TLC como de la franquicia. En caso contrario la mercancía fabricada se convertiría en barrera no arancelaria. 2) El diario El Periódico publicó en su emisión del 30 de octubre de 2007 la noticia que el salario del sector agrícola está por debajo del mínimo. En el escenario que el producto de éste sector fuera enviado a los Estados Unidos de América bajo el tratado en mención, y se comprueba que el salario no cumple con la ley laboral local, este producto por la falta de cumplimiento con el Capítulo 16 del TLC-RDCAUSA, se convierte en una barrera no arancelaria.

### 3.3 Compromisos adquiridos en Materia Laboral

El Capítulo 16 se ocupa de la protección y de la promoción de los derechos laborales, al tenor de los objetivos fijados por el Congreso de los Estados Unidos de América en la Ley de Promoción de Comercio, y establece que las obligaciones laborales son parte básica del TLC-RDCAUSA. En consecuencia, en el capítulo citado se incluyen disposiciones que comprometen a los países firmantes a respetar y cumplir la legislación laboral, así como ofrecer a los trabajadores un mejor acceso a los procedimientos que protegen sus derechos laborales.

Las partes firmantes del TLC-CAUSA reafirmaron sus obligaciones como miembros de la OIT y reiteraron su compromiso de cumplimiento a los mandatos de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, suscrita en el año 1998. En dicha Declaración se reconoció en el párrafo 5 de la Declaración de la OIT que los estándares laborales no deben ser utilizados para fines comerciales proteccionistas. También se comprometieron a que los principios laborales y los derechos laborales internacionalmente reconocidos y protegidos por la legislación propia del TLC-CAUSA se cumplan.

Así mismo, se comprometieron al pleno respeto de sus Constituciones, reconociendo el derecho de cada país para establecer normas laborales propias y consecuentemente, de adoptar y respetar los derechos laborales internacionalmente reconocidos y protegidos (Artículo 16.1).

Cada parte se comprometió a no dejar de aplicar efectivamente su legislación laboral, de manera que afecte el comercio entre las partes, después de la fecha de entrada en vigor del TLC-RDCAUSA. Así mismo, cada parte mantiene el derecho de ejercer su discrecionalidad respecto a asuntos indagatorios y jurisdiccionales. Las partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación de una manera que debilite o reduzca su adhesión a los derechos laborales internacionalmente reconocidos (Artículo 16.2).

Cada parte garantizará que las personas con un interés jurídicamente reconocido tendrán acceso a los tribunales para el cumplimiento de la legislación laboral y cada parte garantizará que los procedimientos ante dichos tribunales serán justos, equitativos y transparentes. Las resoluciones sobre el caso deberán formularse por escrito, señalando razones, estarán disponibles, sin demora y se basarán en informaciones o pruebas, dándose a las partes la oportunidad de ser oídas (Artículo 16.3).

#### 3.4 Organización para el control del Capítulo 16

Las partes establecen un Consejo de Asuntos Laborales que se reunirá para supervisar la implementación y revisar el avance del Capítulo 16 del TLC-CAUSA. Todas las decisiones serán adoptadas por consenso y deberán hacerse públicas (Artículo 16.4).

Se reconoce la cooperación en materia laboral para que juegue un papel importante en la promoción del desarrollo y provea oportunidades para mejorar las normas laborales y los avances en los compromisos en asuntos laborales. Para ello se fortalecerá la capacidad institucional de cada país a efecto de asegurar que los objetivos del mecanismo de cooperación laboral y desarrollo de capacidades se cumplan con efectividad y eficiencia (Artículo 16.5).

Se realizarán consultas respecto a cualquier asunto, iniciando sin demora la búsqueda de soluciones mutuamente satisfactorias, pudiendo requerir asesoría o asistencia técnica. Si no se logra resolver el asunto se podrá solicitar la convocatoria de Consejo pudiendo realizar consultas con expertos externos y realizar otros procedimientos como buenos oficios, conciliación o mediación (Artículo 16.6).

Las partes identificarán una lista de 28 individuos que cuenten con aptitudes y la disposición para desempeñarse como árbitros en controversias (Artículo 16.7).

La legislación laboral que se considera en el TLC-RDCAUSA está relacionada con el derecho de asociación; derecho de organizarse y negociar colectivamente; la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso y obligatorio; la existencia de una edad mínima para el empleo de niños y la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil; la existencia de condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos; horas de trabajo y; seguridad y salud ocupacional (Artículo 16.8).

### 3.5 Solución de controversias

Al surgir una controversia entre Estados (nunca entre empresa y Estado), se reconocen los métodos de buenos oficios, mediación o conciliación. Salvo en casos de extremo desacuerdo, se acepta el nombramiento de árbitros. Se entiende que la participación de árbitros se dará únicamente en caso de un prologando tiempo de no avance en el conflicto; es decir, las partes deben reconocer el estancamiento de las negociaciones y nombrar de común acuerdo a una comisión arbitral. El procedimiento para nombrar la comisión arbitral está regido en el TLC-RDCAUSA, donde se establece que las partes deberán escoger tres árbitros, entre los cuales habrá un presidente de común acuerdo; en el caso de no haber acuerdo, se dirimirá por sorteo.

El TLC-RDCAUSA garantiza el debido proceso, la confidencialidad, la no retroactividad y la oportunidad de defensa y réplica. Una vez emitido el fallo, las partes deben acatarlo sin protestar; de no hacerlo, se verán suspendidos los beneficios concernientes al TLC-RDCAUSA, más no sus obligaciones.

#### 3.5.1 Acuerdos Mutuamente Satisfactorios

Las partes procurarán en todo momento llegar a un acuerdo y se esforzarán en todo momento por alcanzar una solución mutuamente satisfactoria de cualquier asunto que pudiese afectar su funcionamiento (Artículo 20.1).

La solución de controversias se aplicará a la prevención o a la solución de todas las controversias entre las partes, o cuando una parte considere que una medida podría ser incompatible con las obligaciones del TLC-RDCAUSA o que pudiera causar anulación o menoscabo (Artículo 20.2).

Cualquier controversia podrá ser resuelta en el foro que escoja la parte reclamante, lo cual será excluyente de otros foros (Artículo 20.3).

Cualquier parte podrá realizar consultas respecto de cualquier asunto de su interés. En las consultas las partes harán todo lo posible por alcanzar una solución y aportarán la información suficiente que permita un examen completo. Una parte puede pedir a otra que ponga a su disposición personal de sus agencias gubernamentales que tengan competencia en asunto sujeto a las consultas (Artículo 20.4).

#### 3.5.2 Sistemas de Apoyo para Solucionar Controversias

Una parte consultante también podrá pedir que se reúna la Comisión cuando se hayan realizado consultas laborales cooperativas, consultas ambientales colaborativas o el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio. La Comisión podrá convocar asesores técnicos o crear grupos de trabajo, recurrir a buenos oficios, conciliación, mediación o cualquier procedimiento de solución de controversias, o formular recomendaciones para apoyar a las partes a lograr una solución mutuamente satisfactoria (Artículo 20.5).

Cualquier parte podrá solicitar el establecimiento de un grupo arbitral para considerar los asuntos objeto de controversia (Artículo 20.6).

Las partes establecerán y mantendrán una lista de hasta 70 individuos que cuenten con la capacidad y disposición para ser árbitros. Los miembros de la lista serán designados por consenso y deberán tener conocimientos especializados en derecho, comercio internacional u otros asuntos relacionados con la solución de controversias, ser electos en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio; ser independientes y no recibir instrucciones y cumplir con el código de conducta que establece la Comisión (Artículo 20.7).

### 3.6 El Aspecto Laboral como Tema Sensible

La investigación se guió por el siguiente sistema de hipótesis, que sirvió en la recolección y organización de la información para la estructuración del informe final.

a El aparato productivo guatemalteco tiene una baja capacidad competitiva interna y externa como consecuencia del sistema de incentivos del modelo de desarrollo estructuralista aplicado en el período 1950 – 1982. Este sistema de incentivos generó un aparato productivo altamente ineficiente, de baja productividad y de limitada calidad de sus productos. Por estas razones, cuando el país intenta aplicar en los años 1996 – 2004 el nuevo modelo de crecimiento inducido por exportaciones y posicionar su producción en el mercado mundial o competir domésticamente contra importaciones de mejor diseño, calidad y precio, estas ineficiencias se tornan en dificultades de acceso a mercados y de pérdida creciente de los mismos por parte de los productores nacionales.

b Lo expuesto provocará que, adicionalmente, el país encontrará dificultades al tratar de aprovechar las oportunidades de la apertura del mercado estadounidense previstas en el Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centro América y Los Estados Unidos de América (TLC-RDCAUSA), por falta de promoción y protección de los derechos laborales guatemaltecos, lo que le traerá la imposición de gravámenes a sus exportaciones por parte de los Estados Unidos de América.

c Para el gobierno de los Estados Unidos de América el tema laboral, en el marco de un Tratado de Libre Comercio con economías comparativamente muy pequeñas y con costos laborales extremadamente bajos, como las centroamericanas, se convierte en una cuestión

políticamente sensible por cuanto que es aprovechado por su oposición política y por las organizaciones sindicales internas para argumentar que ese tipo de tratados expone a los trabajadores estadounidenses a la competencia de una fuerza de trabajo de bajo costo relativo, por salarios que no alcanzan el mínimo requerido para cubrir la canasta básica propia de una vida digna, sin prestaciones sociales que garanticen su retiro o la cobertura de los riesgos de enfermedad y muerte; y desprotegidos legalmente por debilidad propia de las instituciones del Estado guatemalteco responsables de la promoción y desarrollo de los trabajadores guatemaltecos. Estas consideraciones políticas explican la inclusión del “Capítulo 16, Laboral” en el documento del TLC-RDCAUSA.

d Los empresarios guatemaltecos buscan compensar sus deficiencias competitivas internas y externas a través de la contratación de fuerza de trabajo mal calificada, remunerada por debajo del salario mínimo y sin prestaciones sociales, contraviniendo la legislación nacional y los compromisos internacionales derivados de acuerdos multilaterales para la protección de los trabajadores en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Como consecuencia Guatemala tiene una productividad del trabajo muy baja con respecto a las tasas latinoamericanas. El aumento de la productividad del trabajo que presenta el país se debe a aumentos en la introducción de tecnologías ahorradoras de trabajo, necesarias para participar en los mercados mundiales, y no como consecuencia directa de la fuerza de trabajo.

e La baja educación formal y la limitada capacitación de la fuerza de trabajo nacional constituyen parte de los factores determinantes más fuertes de la baja capacidad competitiva interna y externa del país. La falta de preparación de los trabajadores guatemaltecos condiciona su baja capacidad laboral y la deficiente calidad de sus productos. Los altos costos (baja productividad) y la baja calidad merman la capacidad competitiva nacional. La reducida formación previa es resultado del bajo esfuerzo desplegado tanto por el deterioro general de la educación del país como por el sector empresarial.

f Para superar estos desafíos, la sociedad guatemalteca tiene la responsabilidad de buscar consensos entre el sector público, los encargados de dirigir y organizar la producción y las organizaciones de trabajadores, con el fin de evitar que en el futuro el incumplimiento de la legislación laboral del país se constituya en barreras no arancelarias al mercado estadounidense en el marco del TLC-RDCAUSA.

g Históricamente, los problemas económicos que enfrenta Guatemala son originados por la falta de ese consenso (no coyuntural) entre los principales grupos de interés. En el país, la relación entre los agentes públicos, privados y sociales se caracteriza más por su antagonismo que por su espíritu de cooperación. Esta confrontación ha debilitado a los tres sectores lo cual ha inducido costos a la capacidad competitiva nacional, en la medida que no se ha aprovechado eficientemente el potencial de desarrollo del país.

En consecuencia, la falta de consenso ha restado efectividad y eficiencia al sistema económico, en general, y a la política económica, en particular. Estas deficiencias económicas, sociales y políticas del país se harán notorias al momento de entrar en ejecución el TLC-DRCAUSA, expresándose bajo la forma de barreras no arancelarias que llegarán a perjudicar la participación de la producción de Guatemala en el mercado internacional, derivado de las condicionantes del Capítulo 16 del tratado en referencia.

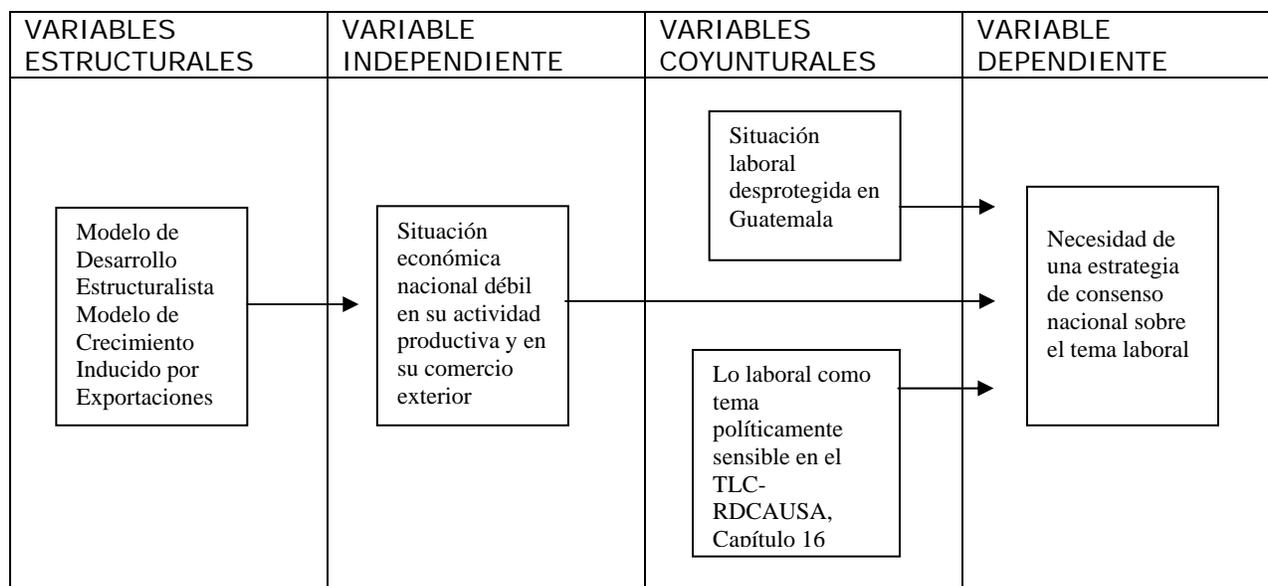
### 3.7 Diagrama de influencia entre variables

En forma simplificada, el diagrama que sigue, expone las principales variables que forman parte del sistema de hipótesis que guía esta investigación. Las principales variables objeto de estudio son:

- Variables Estructurales
- Variable Independiente
- Variables Coyunturales
- Variable Dependiente

Son cuatro tipos de variables las que se interrelacionan en el diagrama expuesto: variable estructural, que tienen un carácter histórico, difícilmente modificable, con influencia determinante sobre la variable dependiente; variable independiente que tiene una acción directa sobre la variable dependiente; variable dependiente, que es la que se busca explicar; y variables coyunturales que actúan indirectamente, ejerciendo influencia relativa sobre la variable dependiente.

Cuadro 1  
Diagrama de Influencia Entre Variables



A continuación se define el contenido de cada una de las variables citadas.

### 3.8 Conceptualización de Variables

#### a Variables Estructurales: Modelo de Desarrollo Estructuralista y Modelo de Crecimiento Inducido por Exportaciones

El Modelo de Desarrollo Estructuralista es una propuesta de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) para impulsar el crecimiento económico interno apoyándose en una estrategia de crecimiento hacia adentro basado en un desarrollo industrial protegido por barreras arancelarias y no arancelarias, lo que dio origen a una producción ineficiente y de mala calidad.

El Modelo de Crecimiento Inducido por Exportaciones requiere como elemento esencial la disponibilidad de producción eficiente (de bajo costo) y eficaz (de buena calidad). Esto implica, por un lado ampliar el mercado interno mejorando la calidad y los precios de los productos de consumo doméstico, haciéndolos más competitivos frente a las importaciones y, por otro lado, conquistando nuevos mercados de exportación y sosteniéndose en ellos vía estrategias de apertura externa y/o tratados de libre comercio. Este modelo se basa en el *laissez faire laissez passer* del siglo XIX.

#### b Variable Independiente: Situación económica débil

Constituida por la actividad económica interna y por la balanza comercial caracterizándose ambas por una amplia debilidad de los productores nacionales para defender los mercados domésticos frente a la penetración de productos importados y para conquistar y sostenerse en los mercados externos.

c Variables Coyunturales: Aspecto Laboral y TLC-RDCAUSA

La situación laboral se explica mediante las fuentes de empleo, el deterioro de los salarios agrícolas y no agrícolas, la baja participación del empleo dentro de la población en edad de trabajar y en la población económicamente activa, así como por las situaciones de desempleo y subempleo existentes.

El TLC-RDCAUSA, es el Tratado de Libre Comercio de República Dominicana, Centro América y los Estados Unidos de América que designa como tema políticamente sensible el tema laboral derivado de consideraciones políticas del partido de oposición al gobierno de George W. Bush y de las organizaciones sindicales, por estimar que generará pérdidas de puestos de trabajo para trabajadores estadounidenses.

d Variable Dependiente: Estrategia de Consenso Sobre Aspectos Laboral del TLC-RDCAUSA

La estrategia es una combinación de objetivos, productos, actividades e insumos que toma en cuenta escenarios internos y externos así como los intereses de diversos actores empresariales, sociales y estatales, con la finalidad de alcanzar acuerdos mutuamente satisfactorios en el tema laboral y por ello viables para alcanzar los objetivos del país en el marco de las oportunidades que brinda el TLC-RDCAUSA.

## Capítulo IV

### Estrategia de Consenso

#### 4.1 Concepto de Consenso en la Teoría Económica

El tema del consenso fue introducido a la teoría económica por los economistas James M. Buchanan y Gordon Tullock, de la Universidad George Mason, cuando en 1962 publicaron su trabajo denominado *El Cálculo del Consenso: fundamentos lógicos para la constitución de la democracia*.<sup>7</sup> Esta obra le valió al primero de ellos para ganar el “Premio Banco de Suecia en Ciencias Económicas a la memoria de Alfredo Nobel”, en el año 1986, por “El desarrollo de las bases del consenso y para la constitución de la teoría de la adopción de decisiones económicas y políticas”, de conformidad con la frase que cita el Comité del Premio Nobel de la Real Academia Sueca de las Ciencias.<sup>8</sup>

Gordon Tullock también ha sido ampliamente reconocido por su contribución a la teoría de la opción pública<sup>9</sup>, particularmente en lo que respecta al fenómeno conocido como búsqueda de rentas. Tullock planteó que otorgar protecciones o subsidios estatales a un grupo de presión equivale a crear un monopolio artificial. El precio de monopolio reduce el superávit del consumidor, provocando una pérdida del bienestar social. Tullock notó que las personas deseosas de obtener esa renta artificial tenían el incentivo de invertir recursos en cabildear a los políticos para conseguir diversos privilegios, monto de la inversión que podía llegar hasta la totalidad de la ganancia artificial que podrían obtener. Arnold Harberger señaló que la sociedad pierde más de lo que se prevé porque la actividad de búsqueda de rentas no es productiva.<sup>10</sup>

En la teoría de la opción pública la unidad fundamental de análisis es el individuo. Parte de que el individuo toma decisiones en función de su utilidad (satisfacción) que él buscará maximizar mediante elecciones racionales. Este enfoque adopta y adapta la definición de Lionel Robbins sobre Economía: ciencia de la conducta humana entendida

---

<sup>7</sup> Michael M. Harmon y Trichard T. Mayer, *TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, Estudio introductorio de Jorge Tamayo Castroparedes, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / FCE, 1999, p. 291.

<sup>8</sup> <http://www.nobel.se>

<sup>9</sup> La teoría de la opción pública es el estudio económico de las decisiones públicas en condiciones de mercado. También se le define como la aplicación de las ciencias económicas a las ciencias políticas. Dennis L. Muelle, “Public Choice, a Survey”, *Journal of Economic Literature* 14, 2, 1976, p. 395. En: M. M. Harmon y R. T. Mayer. Op. Cit., p. 290.

<sup>10</sup> CEDEP, *APUNTES DE ECONOMÍA Y POLÍTICA*, Análisis Económico de las Decisiones Públicas. Noviembre-diciembre, 2002, p. 5

como una relación de fines a medios de satisfacción que siendo escasos son susceptibles de varios usos entre los cuales hay que optar.<sup>11</sup>

El enfoque individualista, centrado en la maximización de la utilidad, tiene como matriz filosófica la escuela del utilitarismo, fundada por el filósofo conservador escocés David Hume (1711 – 1776)<sup>12</sup>, inspirada en el pesimismo de Thomas Hobbes (1658 – 1679) sobre el Estado y llevada a su madurez en las obras de Jeremías Bentham (1748 – 1832) y John Stuart Mill (1806 – 1873), todos teóricos liberales y, en tal virtud, precursores implícitos de los principios del mercado.<sup>13</sup> Los utilitaristas son empiristas pues muestran aversión a las abstracciones, a la especulación, a los principios morales y éticos a priori. Para ellos, especialmente para Hume, la razón es un instrumento que sirve para dirigir la acción (toma de decisiones). Para Bentham la sociedad es un organismo ficticio compuesto por personas individuales<sup>14</sup>, que ha sido parafraseado para la teoría económica sobre el mercado en el sentido de que el mercado es la suma de las decisiones de los consumidores y productores individuales. Entonces, no sería arriesgado afirmar que la teoría económica moderna, que privilegia el análisis de mercado, indirectamente tiene en estos autores los fundadores de su método.<sup>15</sup>

De lo expuesto puede deducirse que la teoría de la opción pública, en general asume los principios orientadores del liberalismo económico que son: individualismo (la persona como valor absoluto); realismo (libre competencia sin perturbaciones intervencionistas en los mercados); utilitarismo (el valor de las cosas es determinado por la satisfacción que producen); pragmatismo (soluciones específicas e inmediatas a problemas específicos e inmediatos); y negociaciones bilaterales al margen de consideraciones estructurales, sociales, éticas o morales); eficiencia (reducción burocrática e innovación tecnológica); democratización (elecciones libres, multipartidismo, participación en decisiones institucionales); y conservadurismo (liberalismo y reestructuración de la economía capitalista).

---

<sup>11</sup> Lionel Robbins, La definición de la economía, En: ENSAYO SOBRE LA NATURALEZA Y SIGNIFICADO DE LA CIENCIA ECONOMICA, México, FCE, 1951, p. 24ss. Citado por: Claudio Gutierrez y Abelardo Brenes, TEORÍA DEL METODO EN LAS CIENCIAS SOCIALES, Selección, introducción y notas de C. Gutierrez y A. Brenes, San José, Costa Rica, EDUCA, 1971, P. 372ss.

<sup>12</sup> Principalmente su trabajo sobre la naturaleza humana influyó grandemente en Kant en la dirección empirista de la filosofía. DICCIONARIO HISPÁNICO UNIVERSAL. Enciclopedia ilustrada en lengua española, México, Jackson, 1969.

<sup>13</sup> Michael M. Harmon y Richard T. Mayer, *ibidem*, p. 287.

<sup>14</sup> Jeremías Bentham, PRINCIPIOS DE LA MORAL Y LA LEGISLACIÓN. En: M. M. Harmon y R. T. Mayer, *ibidem*, p. 288.

<sup>15</sup> “La teoría económica clásica daba la mayor importancia a la producción, la oferta y el costo; la teoría económica moderna se interesa principalmente por el consumo, la demanda y la utilidad.” Eric Roll, HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONÓMICAS, México, FCE, 1973, p. 339.

Con esas bases filosóficas, la teoría de la elección pública es escéptica sobre la capacidad de las organizaciones burocráticas y centralizadas para resolver los conflictos colectivos. Plantea que las personas están en capacidad de discernir sus propios intereses y que la tarea del gobierno es concebir los medios para calcular la mayor utilidad para todos y crear las instituciones para ejecutar las políticas que se deriven de este cálculo económico. Así, el consenso ha llegado a convertirse, promovido por los organismos internacionales, en una política del Estado, una técnica de buen gobierno<sup>16</sup>, para avanzar hacia la resolución de problemas colectivos y consolidar la democracia. Se basa en los procedimientos de coordinación, diálogo y negociación para llegar a acuerdos entre diversos sectores representativos.<sup>17</sup>

Al examinar en términos más generales las raíces filosóficas del consenso, se encuentra que Aristóteles hace referencia a menudo a la “opinión de todos” como prueba o contraprueba de la verdad.<sup>18</sup> Dice explícitamente: “Aquellos en que todos concuerdan o consienten, decimos que es así, ya que rechazar una creencia semejante significa renunciar a lo que es más digno de fe”.

Al respecto Incola Abbagnano expone que el acuerdo es un concepto propio de la edad moderna para definir la naturaleza del juicio o proposición en general. “Luego de concebir las cosas conforme a nuestras ideas, comparamos las ideas entre sí y encontramos que unas se hallan de acuerdo y otras no, a unas las ligamos y a otras las desligamos, procedimiento que por lo general se llama juzgar”<sup>19</sup> La noción de acuerdo fue usada por John Locke para definir el conocimiento general, entendido como percepción de conexiones entre diversas ideas que interactúan.<sup>20</sup> La percepción en un significado muy amplio, designa cualquier actividad cognoscitiva en general, siendo para Kant una representación con conciencia.<sup>21</sup> La interacción constituye la acción recíproca que se da entre dos o más elementos, lo cual los lleva a realizar transacciones. El término fue introducido por Dewey y Bentley para indicar una relación que no presupone, como entidades en sí mismas, los elementos relacionados. Dice Dewey: “El término indica negativamente que ni el sentido

---

<sup>16</sup> Buen gobierno significa: procedimientos de coordinación entre diversos sectores; reconocimiento de la pérdida de nitidez de las responsabilidades públicas y privadas para hacer frente a los problemas nacionales; identifica la dependencia de poder entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva; existencia de redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas; capacidad que se hagan las cosas empujando técnicas nuevas para dirigir y guiar sin hacer uso de la coacción o el poder directo. Cfr. Ferry Stoker. El buen gobierno como teoría. Cinco propuestas. En: Gobernar en sociedades plurales. Estudios – Documentos. Ediciones UNESCO / Muni – K’at. Quetzaltenango, Guatemala. No. 30, p. 57.

<sup>17</sup> Jorge Mario Castillo Gonzáles. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Teoría de la organización, Guatemala, INAP, 1989, p. 257.

<sup>18</sup> ARISTÓTELES. Ética Nicomaquea. Porrúa, México, 1982, Política, Porrúa, México, 1982.

<sup>19</sup> Incola Abbagnano. DICCIONARIO DE FILOSOFÍA. México, FCE, 1861, p. 20.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 903.

común ni la ciencia deben ser considerados como entidades aparte, completas y circunscritas..."<sup>22</sup>

#### 4.2 Maximización de la Utilidad, Elección Racional y Cálculo Económico

La teoría de la opción pública plantea que el problema principal de los procesos democráticos es tomar decisiones que sean justas para todos los participantes, esto es, decisiones que generen ganancias para todos y que lo hagan eficientemente.

El utilitarismo aporta cinco principios metodológicos individualistas a la teoría de la opción pública, definida como el estudio económico de las decisiones colectivas con enfoque de mercado: i) la elección individual es la base de toda acción colectiva; ii) las elecciones individuales expresan preferencias personales diferentes que necesariamente entran en conflicto, que es inherente a la vida social y organizarlo es el medio para administrarlo, aunque no siempre sea posible resolverlo; iii) para tomar decisiones colectivas es necesario definir previamente por consenso las reglas que permitan dirimir las diferencias y ejecutar los consensos; iv) las diferencias entre preferencias individuales (y de grupo), así como las limitaciones de tiempo, información y recursos, hacen que quienes toman decisiones colectivas planteen estrategias satisfactorias pero nunca maximizadoras; v) las estrategias satisfactorias originan decisiones que sólo difieren de grado y no en lo fundamental de decisiones anteriores.<sup>23</sup>

Se trata de un enfoque de mercado y la teoría de la opción pública lo aprovecha mediante el consenso como técnica para la construcción de acuerdos entre actores con intereses encontrados, ya sea en el área económica, social, política, cultural, etc., a fin de obtener acuerdos serios, sostenibles y responsables. Buchanan y Tullock parten de que en la tradición occidental el individuo es la entidad filosófica primaria por lo que rechazan interpretaciones socio económicas como la lucha de clases y valores colectivos como el bien común.<sup>24</sup> Para ellos todo su planteamiento nace de la economía que señala que cuando los individuos se enfrentan a elecciones elegirán más en lugar de menos. Sin embargo, dado que sus intereses no son los mismos, distintos individuos no elegirán necesariamente más de lo mismo, toda vez que ellos son capaces de discernir lo que les conviene y de actuar de

---

<sup>22</sup> Ibidem. p. 1150.

<sup>23</sup> M. M. Harman y R. T. Mayer, *ibidem*, p. 288.

<sup>24</sup> El bien común equivale al interés público o social cuya primacía es incuestionable para la Constitución Política de la República, refiriéndose a él sin definirlo. Expresamente en el Artículo 1º, lo identifica como un fin supremo del Estado. El bien común recibe otros nombres: interés general, utilidad pública o interés social. La Constitución señala expresamente en el Artículo 44 la primacía del interés público o social al consignar que el interés social prevalece sobre el interés particular.

conformidad. De estos supuestos económicos, fundados en el interés individualista, la teoría de la opción pública deriva las bases racionales de la cooperación voluntaria, limitando toda acción colectiva coercitiva.

Pero la acción cooperativa voluntaria es costosa pues requiere tiempo para construir el consenso; no obstante, pese a lo costosa que es, puede producir beneficios que no pueden ser alcanzados por la acción privada y mitigar los efectos de los actos privados. La elección entre acción voluntaria (individual o cooperativa) y acción política (que es necesariamente colectiva) se basa en los costos relativos de organizar las decisiones y en los costos relativos de la interdependencia social.

La acción colectiva se hace necesaria, a pesar de los costos de organización que implica, cuando los costos externos<sup>25</sup> de las acciones privadas son excesivamente grandes o cuando no se consiguen beneficios si se actúa en forma privada. Al organizar la acción colectiva el objetivo es diseñar sistemas de toma de decisiones que afecten en la menor medida la libertad individual, que mantengan al mínimo los costos de organización y que, además, los resultados de la acción colectiva sean tolerables para todos.

Esta es la regla de la unanimidad o del consenso que defiende al individuo de los costos externos que se deriva de la acción privada o colectiva de otros individuos e implica ausencia de coerción, con lo cual se preserva la libertad individual. La utilidad individual no se puede medir directamente sino mediante un cálculo de aquello a lo que se renuncia para obtener otra cosa.<sup>26</sup> De ahí que las elecciones entre alternativas dependen de la evaluación que haga el individuo de los costos y beneficios esperados. Por ejemplo, las decisiones por votación de la mayoría es una de muchas opciones y no se le debe dar la importancia que por tradición se le asigna en los procedimientos democráticos. Buchanan y Tullock recomiendan que las decisiones deben basarse en consideraciones de costos y estimación de beneficios y no en principios de moral autoritaria. Así el problema fundamental consiste en establecer un sistema que genere decisiones que sean consideradas justas por todos los participantes, es decir, que produzca ganancias mutuas y que lo haga eficientemente. El sistema para ello, para tomar decisiones justas, es el mecanismo del intercambio económico. Es económico porque la compensación debe ser tangible o concreta e

---

<sup>25</sup> Los costos externos son economías de unos que afectan a otros, sin que los primeros paguen por ellas. También se habla de externalidades cuando los costos o beneficios privados no son iguales a los costos o beneficios sociales. Los dos tipos más importantes son las economías externas y las deseconomías externas.

<sup>26</sup> En la teoría económica la tasa marginal de sustitución expresa la razón o coeficiente de cambio de una determinada cantidad de un bien o servicio por una unidad de otro bien, que se espera obtener.

inmediata, por lo general en dinero o en servicios prestados. Si una propuesta es buena para unos y mala para otros, los que salen ganando podrían hacer un pago compensatorio a los afectados para cubrir parcialmente sus pérdidas. Si la propuesta se acepta debe ser considerada como una buena propuesta, caso contrario, es una mala propuesta. La clave está en identificar un intercambio compensatorio que lleve a decisiones que satisfacen la mayor parte de requerimientos de la regla de unanimidad, que tome en cuenta las preferencias de todos y evitar todo medio coercitivo para llegar a un acuerdo. Conforme a la opción pública ésta es una forma eficiente de tomar decisiones colectivas, basada en el intercambio de mercado, en lugar del intrincado y prolongado esfuerzo de la negociación política que busca persuadir mediante argumentos morales.

#### 4.3 Práctica del Consenso en Guatemala

Los problemas económicos y sociales que enfrenta Guatemala tienen también su origen en la falta de un consenso entre los actores económicos. La relación entre los agentes públicos y privados se caracteriza más por su antagonismo que por su espíritu de cooperación. En gran parte del sector privado predomina una filosofía antiestatista, en el sentido de que el sector privado puede prescindir del Estado para la ejecución de sus actividades. Según esta posición, la política y la administración pública son ocupaciones de baja categoría en las cuales sólo se persiguen intereses deshonestos. Cada sector es tan indiferente respecto del destino del otro, que incluso, no llegan a percibir que la confrontación mutua ha debilitado a ambos y que, por consiguiente, el precio de esa confrontación lo ha tenido que pagar el conjunto de la sociedad guatemalteca, en la medida en que no se ha podido aprovechar eficientemente el potencial de desarrollo del país.

La falta de un consenso le ha restado efectividad y eficiencia al sistema económico nacional, en general, y a la política económica, en particular. Por consiguiente, la generación de un consenso entre el sector encargado de dirigir y organizar la producción, el sector laboral y el sector público conduciría a ganancias de eficiencia y productividad para toda la sociedad que, a mediano plazo, se traducirán en un mayor bienestar social para todos. Además, la modernización del sistema económico y del aparato estatal requiere contar con un marco social y político estable, basado en un consenso, de lo contrario el proceso de adecuación de las estructuras productivas a los nuevos contextos mundiales será lento y costoso.

Se debe distinguir entre consenso y cuestiones sociales de coyuntura. El consenso social debe regular sólo aquellos aspectos de las relaciones entre los agentes económicos para el normal funcionamiento de sociedad y sus instituciones, buscando una mayor eficiencia y productividad social por medio del establecimiento de instituciones adecuadas (en el sentido de normas de comportamiento). Mediante este consenso no se decide sobre casos particulares, sino sobre mecanismos de decisión y los puntos de conflicto, respetando las normas de comportamiento establecidos previamente.

#### 4.4 Experiencias Realizadas

Los esfuerzos de realizar consensos en Guatemala, con bastante improvisación, desde 1985 sólo han logrado el desgaste y desprestigio de esta técnica de hacer buen gobierno, dentro de la cual generalmente se ha marginado la participación del Organismo Legislativo.

En el año 1985 el régimen militar, frente a la fuerte oposición del sector privado al reajuste tributario del mes de abril del mismo año, inició un Diálogo Nacional. En noviembre de 1986 el gobierno demócrata cristiano presenta el Programa de Reordenamiento Económico y Social (PRES), como resultado de un proceso de concertación entre sector privado organizado en el CACIF y el Gobierno. Esta concertación fue el principal logro del gobierno demócratacristiano en 1986. Sin embargo los resultados de la concertación fueron muy ambiguos. Por un lado, el gobierno avanzó en su programa de estabilización y liberalización económica, pero, por el otro lado, el sector privado no incrementó sus inversiones en capital fijo y se mostró reacio a aumentar la ocupación y a elevar los salarios. Este ejemplo de concertación muestra claramente las limitaciones de este mecanismo de decisión: que puede constituir sólo un complemento y en ningún caso un sustituto del mercado.

Es a raíz de tales esfuerzos que el país ha sufrido diversidad de diálogos nacionales con distintas metodologías por vía de "encuentros nacionales", "concertaciones", "pactos sociales", "encuentros de actualización" pero que en esencia no han alcanzado el consenso necesario.

Las agencias y organismos internacionales, especialmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Fundación SOROS y el Banco Mundial, han

apoyado a partir de los Acuerdos de Paz diversos esfuerzos de concertación sobre los problemas nacionales y el futuro del país, tales como: Proyecto Sociedades Desgarradas por la Guerra<sup>27</sup>, Misión para la Democracia y la Asistencia Electoral del Instituto IDEA<sup>28</sup>, Proyecto Visión – Escenarios del Futuro<sup>29</sup>, y Estudio sobre la pobreza en Guatemala<sup>30</sup>. Son esfuerzos de consulta y diálogo que aspiran a ampliar las opciones y a mejorar el desempeño de las instituciones nacionales y de los actores en la práctica de la democracia y, al mismo tiempo, ofrecer asesoría a las instituciones nacionales e internacionales sobre la asignación de recursos para apoyar la democracia, el Estado de Derecho y la sostenibilidad del desarrollo.

Las dificultades de la concertación en Guatemala residen en que se asume con antelación que nada de lo que allí se discuta y se apruebe, llegaría a ser vinculante para el Ejecutivo, toda vez que no existe marco legal que la respalde. Por tanto, para los ciudadanos guatemaltecos, este tipo de interlocución entre el Ejecutivo, los empresarios y los sectores sociales aparece como una práctica trillada de cada gobierno, con el sólo propósito de sondear la situación, re-oxigenarse con el fin de ganar tiempo, mostrar la capacidad gubernamental para el diálogo, o evidenciar un acercamiento a la sociedad civil, aunque sea leve y meramente formal, sin que exista un definido procedimiento administrativo propio para dar tratamiento formal y una vigencia estable a tales acuerdos. Como ejemplo de estos fracasos debe recordarse la disolución en 1994 de la Instancia Multipartidaria, nueve meses después de su instalación frente al auto golpe de Estado del presidente Serrano Elías.

En consecuencia, para que el mecanismo del consenso adquiera en Guatemala un mayor grado de sistematicidad, deje de parecer un llamado político al diálogo intrascendente, y se considere como técnica de hacer gobierno, se requiere:

- a) Que el Congreso de la República reconozca, ya sea en el texto constitucional o en el marco de una ley, la capacidad del consenso como técnica de hacer gobierno, destinada a resolver los problemas nacionales, las diferencias de criterio y los conflictos entre sectores de la sociedad y el Estado. Esto le daría obligatoriedad y estabilidad al consenso. Obligatoriedad, en el sentido de que el Ejecutivo deberá

---

<sup>27</sup> Edelberto Torres – Rivas y Bernardo Arévalo de León. DEL CONFLICTO AL DIALOGO. El WSP en Guatemala. Guatemala, FLACSO – UNRISD, 1999.

<sup>28</sup> Internacional IDEA. DEMOCRACIA EN GUATEMALA. La misión de un pueblo entero. Síntesis del informe. Colombia, IDEA, 1999.

<sup>29</sup> Elena Diez Pinto, et. Al. GUATEMALA HACIA EL NUEVO MILENIO. Los escenarios del futuro. Guatemala, 1999.

<sup>30</sup> Banco Mundial / INE / SEGEPLAN / URL, GUATEMALA: ESTUDIO SOBRE POBREZA. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Unidad Sectorial de Desarrollo Humano. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

observarla como técnica administrativa de gobierno, so pena de violación de la Constitución o de la ley. Estabilidad, en el sentido de que la norma constitucional o legal que establezca el consenso como técnica de hacer buen gobierno.

- b) Que la práctica del consenso se lleve a cabo entre cualquier clase de organización pública o privada dotada de personalidad jurídica; por tanto, la existencia de una estructura formal de organización (ya se trate de asociación, sindicato, cooperativa, liga campesina, cámara, comité de desarrollo, o sociedad) es necesaria para ejercitar la técnica del consenso.
- c) Que el consenso culmine necesariamente en la celebración de un contrato y que en el mismo, las partes se obliguen a cumplir determinados servicios o prestaciones, y a pagar daños y perjuicios por incumplimiento.
- d) Que el consenso constituya una etapa preliminar de la intervención directa del Estado, quien intervendrá exclusivamente en el caso en que las partes llamadas a concierto no acepten el llamado, no arriben a un acuerdo o se nieguen a celebrar contrato.

En resumen, el consenso debe basarse en ley a efecto de formalizar los conciertos entre el Estado y las diversas organizaciones de la sociedad, con la finalidad de alcanzar el más rápido desarrollo, armonizando tres factores esenciales: el capital, el trabajo y los fines del Estado, sin afectar la propiedad privada ni la libertad empresarial, pero en acuerdo a efecto de alcanzar el crecimiento y el desarrollo con equidad social (bien común).

#### 4.5 Expectativa de Respuestas

##### Estrategia de Coordinación y Ejecución

Organizar un diálogo institucionalizado, esto es, entre estructuras organizacionales representativas. Se parte de la premisa que la eficiencia y transparencia de los mercados no debe excluir los mecanismos de coordinación entre los agentes públicos y privados. Las entidades del Estado deben desempeñar un papel de "casa para el encuentro" ("clearing house"), presentando estudios colectivos, registrando las expectativas y propuestas de los agentes económicos privados. El Estado retiene la responsabilidad final del diseño de la política y de la formación de leyes y/o de deslegislar; para ello, previamente recopila información, evalúa los antecedentes legislativos y formula escenarios económicos. Los

agentes económicos analizan, seleccionan problemas, identifican relaciones de intercambio e intercambian decisiones y recursos en forma mutuamente satisfactoria.

La suposición del consenso, en el enfoque económico de Buchanan y Tullock es que, para que el proceso funcione se requiere, entre otras cosas, que algunos actores interesados (los empresarios y el estado) tengan recursos excedentes que son de interés del otro (los sectores laborales), con los cuales se puede pagar directa o indirectamente los costos incurridos por este último (fuerza de trabajo subvalorada y prestaciones no liquidadas), de forma que, al final del proceso, los sectores participantes sean beneficiados con equidad.

#### 4.6 Objetivo General del Consenso

Superación del autoritarismo, posibilitando el acceso de los grupos laborales, empresariales y estatales del país a la discusión abierta para la obtención de consensos perdurables, mediante el impulso de una legislación laboral que favorezca el aprovechamiento de las oportunidades del mercado estadounidense que ofrece el TLC-RDCAUSA, la construcción del Estado de Derecho, el desarrollo social y la sostenibilidad del crecimiento económico.

#### 4.7 Objetivos Específicos del Consenso

1) Iniciales. Al iniciar la ejecución de la propuesta para el consenso se dispone de un escenario dentro del Congreso de la República al que confluyen organizaciones empresariales, sindicales y del organismo ejecutivo que, conjuntamente con los diputados en calidad de representantes del pueblo, debatan y definan una visión de nación sobre las relaciones laborales en el campo y la ciudad, que sea capaz de guiar al país hacia la justicia, la libertad y el progreso económico.

2) Intermedios. Durante la ejecución de la propuesta para el consenso se contará con estudios técnicos y de antecedentes legislativos destinados a apoyar los procesos de legislación y deslegislación sobre las principales temáticas relacionados con los problemas laborales del país. Adicionalmente, estos estudios servirán para identificar brechas en el consenso Capital – Trabajo, así como recursos disponibles del lado del capital y del Estado para cubrir en forma consensuada los déficit identificados del lado del sector laboral.

3) Finales. Al finalizar la ejecución de la propuesta para el consenso se habrán impulsado procesos de cambios legislativos, con posibilidades reales de ser convertidos en derecho positivo, sobre el tema laboral, a través de la creación de una legislación que permitan la consolidación de la democracia, el fortalecimiento del Estado de Derecho en Guatemala y la implementación de un modelo de desarrollo nacional sustentable.

#### 4.8 Productos

Productos para el objetivo 1:

Un escenario nacional, resultado de un proceso sectorial y regional de consultas, debates y consensos, que permita la confluencia de expresiones de apoyo a la resolución de los principales problemas laborales del país, en estrecha comunicación y coordinación con el Organismo Legislativo y el Organismo Ejecutivo.

Una estrategia de acercamiento y comunicación para la consulta e involucramiento del sector empresarial, el sector laboral y el sector público.

Productos para el objetivo 2:

Estudio técnico y de antecedentes legislativos para caracterizar e interpretar de manera integral los problemas laborales del país.

Productos para el objetivo 3:

Cambios en la ley laboral referentes a los problemas laborales de Guatemala.

#### 4.9 Metodología para Consensos entre el Capital y el Trabajo

La metodología de trabajo para el consenso se basa en la acción directa de los diversos actores nacionales que conjuntamente con las Comisiones Legislativas del Congreso de la República estén en disposición de iniciar procesos de legislación y/o deslegislación destinada a atender los problemas laborales para la consolidación de la

democracia, el fortalecimiento del Estado de derecho, y la sostenibilidad del crecimiento económico y el desarrollo social.

Mediante el recurso de la participación interactiva, el consenso busca estimular la identificación de los problemas laborales del país y que deben ser corregidos con acciones legislativas o deslegislativas. Son los llamados problemas sectoriales desde el punto de vista del proceso legislativo y de su implementación positiva en las relaciones obrero - patronales. El espíritu de consenso es crucial en esta etapa de la vida nacional cuando el TLC–RDCAUSA ya está en vigencia.

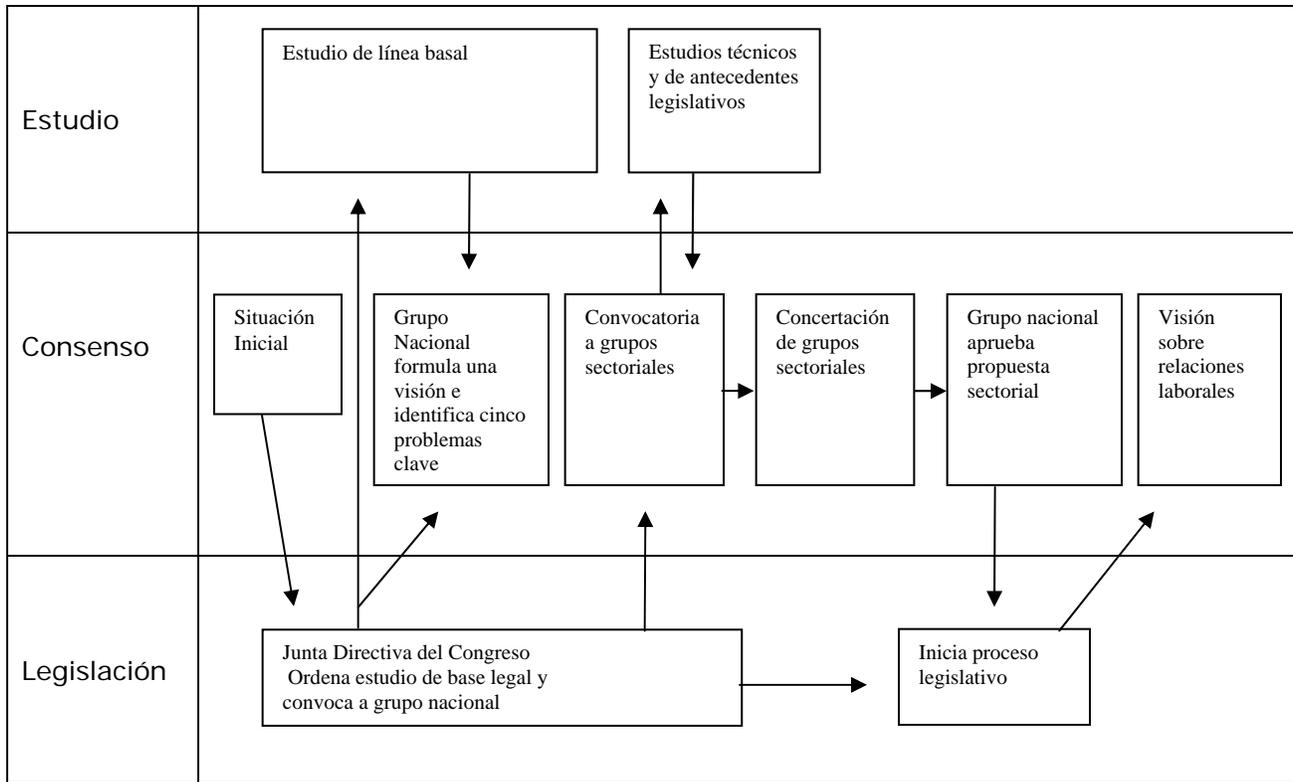
El diagrama que sigue, muestra la trayectoria que deben seguir las acciones estratégicas de la propuesta, todas estrechamente articuladas a través de tres bases de trabajo (estudio, consenso y legislación). El proceso inicia con una convocatoria de la Junta directiva del Congreso de la República a actores empresariales y laborales reconocidos para la identificación de una visión de país sobre el tema laboral y la preparación de un estudio que identifique los problemas sectoriales que dificultan el aprovechamiento de las oportunidades que presenta el TLC–RDCAUSA. La preparación de este estudio es el inicio de las consultas con los actores interesados.

El estudio debe contener un examen de la situación actual de la economía nacional y se prepara con el ánimo de generar consensos sobre todo en los aspectos que deben ser legislados o deslegislados sobre las relaciones obrero-patronales.

Posteriormente se convoca a grupos de trabajo sectoriales para que aborden los problemas identificados. Paralelamente se preparan estudios técnicos y de antecedentes legislativos.

Cuadro 2  
Diagrama de la Estrategia para el Consenso Sobre el Tema Laboral

BASES DE TRABAJO	TRAYECTORIA DE ACCIONES
------------------	-------------------------



La expectativa es que los grupos de trabajo sectoriales alcancen sobre esos problemas una posición consensual. El proceso culmina cuando se inicia propiamente la entrega de resultados por cada grupo sectorial de trabajo, previa aprobación del grupo de análisis nacional, para que inicie el proceso legislativo de formación de la ley o de deslegislación (iniciativa, discusión, aprobación y promulgación).

## CAPITULO V

### El Caso Guatemala

#### 5.1 Perfil de la Situación Laboral en Guatemala

##### Principales Fuentes de Empleo

La población en edad de trabajar para el año 2003, con base en datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), fue de 8,254.5 miles de personas; de este total, la agricultura le dio empleo a 6,108.3 miles de personas; es decir, al 74% de la población ocupada en el área rural. La industria absorbió 660.4 miles de personas, que corresponde al 8% del empleo generado. El resto se distribuyó en construcción (4%), comercio (5%), servicios (6%), administración pública (2%) y empleo no determinado (1%).

Cuadro 3  
Principales Fuentes de Empleo Rural  
Año 2003  
(en porcentajes)

FUENTES DE EMPLEO	%
Agricultura	74
Industria	8
Construcción	4
Comercio	5
Servicios	6
Administración Pública	2
No Determinado	1

Fuente: INE. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2002 – 2003.

Del total del empleo rural agrícola el 55% son indígenas y el 45% corresponde a no indígenas.

##### Salarios Agrícolas y No Agrícolas

El comportamiento histórico de los salarios agrícolas y no agrícolas evidencia que estos últimos son mayores y mantienen un crecimiento sostenido con respecto a los agrícolas, fenómeno que se denomina brecha salarial industrial / agrícola.

Cuadro 4  
Salarios Agrícolas y No Agrícolas

Año 2003

ENTIDAD	SALARIO DIARIO POR PERSONA		SALARIO MEDIO A SALARIO DIARIO	
	No Agrícola	Agrícola	No Agrícola	Agrícola
Año	2003	2003	2003	2003
Total	Q35.80	Q16.21	1.36	1.02
Indígenas	Q22.56	Q10.02	0.85	0.63
No Indígenas	Q38.40	Q18.25	1.46	1.15
Promedios	Q26.39	Q15.83	-----	-----

Fuente: INE. Encuesta Nacional de Empleo de Ingresos, 2002 – 2003.

Para el año 2003, el salario diario per cápita del sector no agrícola (Q35.80), es aproximadamente el doble del salario que se paga en el sector agrícola (Q16.21). Por otra parte, al relacionar el salario mínimo (Q14.50) y el salario per cápita (Q16.20), del sector agrícola, se puede notar que el salario mínimo establecido está por debajo del salario per cápita en Q1.70. Es importante señalar que el salario diario per cápita que generan a los trabajadores indígenas en el sector agrícola (Q10.02), es inferior al de los trabajadores no indígenas (Q18.25).

Cuadro 5  
Salario Diario por Persona  
Años 2000 y 2003

CONCEPTOS	2000	2003	VARIACIÓN
Sueldos y salarios de la Agricultura	Q1,704,441	Q1,714,966	
Número de trabajadores agrícolas	184,292	169,022	
Salario medio anual	Q9,249	Q10,146	
Salario medio diario	Q25.34	Q27.80	Q2.46
Sueldos y Salarios No Agrícolas	Q15,098,196	Q17,080,999	
Número de trabajadores	708,834	739,100	
Salario medio anual	Q21,300	Q23,110	
Salario medio diario	Q58.37	Q63.32	Q4.95
Diferencia entre salarios diarios	Q33.03	Q35.52	

Fuente: BANGUAT. Estudio de la economía nacional, 2003.

El salario diario por persona del sector agrícola fue de Q25.34 para el año 2000 y para el año 2003 fue de Q27.80, con un incremento de Q2.46. Para el sector no agrícola el mismo fue de Q58.37 para el año 2000 y de Q63.32 para el año 2003 con una variación de Q4.95. Por otra parte, para el sector agrícola, en 1999 se registró un ingreso de Q25.34 y para el mismo año, en el sector no agrícola, de Q58.37; es decir, el salario no agrícola es mayor en Q33.03 al agrícola. En el mismo sentido, para el año 2003 el salario diario fue de Q27.80 y de Q63.32, es decir, existe una diferencia de Q35.52.

## Participación del Empleo en la Población ( PEA / PET )

La tasa de participación es el coeficiente de dividir la población económicamente activa entre la población en edad de trabajar. De acuerdo con los resultados de la última encuesta nacional de ingresos y gastos realizada por el Instituto Nacional de Estadística, en el período de febrero a marzo de 2003, la población guatemalteca en edad de trabajar, esto es, todas las personas de 10 años y más, totalizó 8.3 millones de personas y la población económicamente activa se situó en 5.1 millones de personas.

### Cuadro 6

Población en Edad de Trabajar (PET) y Población Económicamente Activa (PEA)

Información bimestral, años 2002 – 2003

Miles de personas

CONCEPTO	ENEI 1	ENEI 2	ENEI 3	ENEI 4
Población en edad de trabajar	8,089.8	8,148.8	8,200.4	8,254.5
Población económicamente activa	4,923.6	4,942.8	5,173.9	5,065.4
Tasa de participación (PEA / PET)	60.9%	60.7%	63.1%	61.4%
PEA en la economía informal	16.2%	16.2%	16.2%	16.2%

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2002 – 2003.

Se estima que del total de la PEA, el 61.3% corresponden a la PEA rural. Cabe indicar que el total de la PEA corresponde al 40% de la población del país. A diferencia de la mayor parte de América Latina, que se caracteriza por una fuerza laboral mayoritariamente urbana, la PEA guatemalteca manifiesta un carácter altamente rural (61.3%). La proporción de la PEA guatemalteca rural ocupada en el sector agropecuario representaba el 45.2% de la PEA total. Del total de PEA rural agropecuaria el 61.7% correspondía a trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, lo cual representa a la pequeña economía campesina. Para el rubro de asalariados agrícolas la participación en la PEA rural agropecuaria es del 38.4%. De la PEA rural, los asalariados no agrícolas constituyen el 7.4% y los asalariados agrícolas en 20.2%. Por su parte, los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados agrícolas constituyen el 18.3%. El 25.7% representa el total de personas que se dedican a otras actividades no agrícolas. El contexto presentado pone de manifiesto la prioridad que debe tener el impulso del desarrollo rural en Guatemala.

## Ocupación de la Población Económicamente Activa ( PO / PEA )

La tasa de ocupación específica es el coeficiente que resulta de dividir la Población Ocupada (PO) entre la Población Económicamente Activa (PEA). La población ocupada está constituida por todas las personas de 10 años de edad y más que en el momento de la encuesta dijeron haber trabajado por lo menos una hora, durante la semana en referencia.

La población ocupada a marzo de 2003 fue 4.9 millones de personas, lo que significó una tasa de ocupación específica ( PO / PEA ) de 96.6% inferior en 0.3 puntos porcentuales a la observada en la ENEI 1 (96.6%). En cuanto a la PO por rama de actividad económica, esto es, según la clasificación de los empleados de acuerdo con el tipo de producto o servicio que genera la empresa, negocio o institución donde trabajaron, la mayor participación correspondió a la agricultura con 36.1% seguida de la actividad comercial con 22.4% y la actividad industrial participó con 16.7%. las tres ramas de la actividad económica representan en conjunto el 75.2% del total.

En relación a la PO por categoría ocupacional, esto es, el tipo de relación de dependencia que establece la persona con los medios de producción y con el empleador, la ENEI 4 reportó que el 29.8% corresponde al renglón trabajador por cuenta propia, el 27.0% a empleados privados, el 20.4% a trabajador familiar sin pago y el 22.8% restante a otras categorías ocupacionales. De acuerdo con la ENEI 4, el 70.4% de la PO se ubicó dentro del sector informal, en tanto que el 29.6% se encuentra ocupado dentro del sector formal de la economía.

Cuadro 7  
Población Ocupada, Población Económicamente Activa y Tasa de Ocupación Específica  
Información bimestral, años 2002 – 2003  
Miles de Personas

CONCEPTO	ENEI 1	ENEI 2	ENEI 3	ENEI 4
Población Ocupada	4,769.4	4,791.5	5,008.2	4,893.2
Población Económicamente Activa	4,923.6	4,942.8	5,173.9	5,065.4
Tasa de Ocupación Específica (PO/PEA)	96.9%	96.9%	96.8%	96.6%

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2002 – 2003.

La población ocupada del área rural, en departamentos con mayor población indígena, se dedica principalmente a actividades agropecuarias, en cultivos intensivos, como el café, hortalizas, frutas y milpas, basadas en policultivos (granos básicos, calabazas, árboles) y de la cría de animales menores, donde se emplea una alta dotación de mano de obra, muchas veces en situación de subempleo. Esta población está organizada bajo la modalidad de pequeña economía campesina con un alto componente de trabajo familiar. En

los departamentos con menor población indígena, las situaciones de empleo rural giran alrededor de grandes plantaciones, que cuentan con fuertes dotaciones de capital, tierras planas y con alta productividad del trabajo. Se podría asumir que para el conjunto del país, cerca de un 25% de los hogares rurales se encuentran insertos en procesos de diversificación de ingresos, ya sea hacia cultivos no tradicionales, el café o las artesanías. Los jefes de hogar que se dedicaban al trabajo asalariado representaban el 43% del total de jefes de hogar. Alrededor del 24% se dedicaban a la agricultura comercial. Así mismo, el 62.1% de sus ingresos, monetarios y de autoconsumo, provenían de actividades fuera de fincas (jornales, remesas, trabajo por cuenta propia). El 19.6% de la venta de productos agrícolas o pecuarios y el 18.3% restante correspondía al autoconsumo.<sup>31</sup>

Cuadro 8  
Empleo Rural y Nivel de Escolaridad  
(en número de personas)  
Año 1994

CONCEPTO	NIVEL DE ESCOLARIDAD				TOTAL EMPLEO RURAL
	Ninguna	Primaria	Media	Universitaria	
Total	664,644	739,776	88,031	12,656	1,505,107
%	44.2%	49.2%	5.8%	0.8%	100.0

Fuente: PNUD, EL ROSTRO RURAL DEL DESARROLLO HUMANO, Edición 1999, p. 153.

La escolaridad de la fuerza de trabajo rural es muy baja. Los empleados rurales que carecen de escolaridad son el 44.2%, lo cual es congruente con el índice de analfabetismo del país. La población ocupada con escolaridad de nivel primario es del 49.2%. Ambas suman el 93.4% de la población ocupada en el área rural. El 6.6% restante se distribuye entre los empleados rurales con educación media y universitaria.

No obstante el bajo nivel de escolaridad de la fuerza de trabajo rural, la productividad del trabajo agrícola es elevada. Agrupando a los departamentos en dos grandes categorías, por un lado aquellos, donde la población indígena es superior al 50% de la población total, y por otro lado todos los que tienen menos indígenas tienen una relación de valor bruto de la producción agropecuaria, por unidad de superficie en fincas, equivalentes al 0.85 de la media nacional, mientras que los que tienen menor presencia indígena lo hacen con 1.1.

<sup>31</sup> PNUD, EL ROSTRO RURAL DEL DESARROLLO HUMANO, Edición 1999, p. 153.

## Subempleo Visible ( PSV / PEA )

La Población en Subempleo Visible (PSV) es el conjunto de personas que trabaja involuntariamente menos de la jornada normal (40 horas semanales en el sector público y 48 horas semanales en el sector privado) y que desearían trabajar más horas. Puede estimarse que se trata del grupo social situado en la economía informal, por estar ocupados pero sin empleo fijo, lo cual lo lleva a vivir en condiciones de precariedad, es aproximadamente el 16.2% de la PEA, de acuerdo con estudios maestres del INE efectuados en 2004.

A marzo de 2003 la PSV alcanzó 0.8 millones de personas (0.7 millones de personas en la ENEI 1), lo que significa una tasa de subempleo visible ( PSV / PEA ) de 16.0% (15.0% en la ENEI 1).

### Cuadro 9

Población en Subempleo Visible, Población Económicamente Activa y Tasa de Subempleo Visible

Información bimestral, años 2002 – 2003

Miles de personas

CONCEPTO	ENEI 1	ENEI 2	ENEI 3	ENEI 4
Población en subempleo visible (PSV)	737.0	681.9	778.8	812.5
Población económicamente activa (PEA)	4,923.6	4,942.8	5,173.9	5,065.4
Tasa de ocupación específica (PSV / PEA)	15.0%	13.8%	15.1%	16.0%

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2002 – 2003.

## Desempleo Abierto Activo ( PDAA / PEA )

La población desocupada abierta total comprende a la población desocupada abierta activa y a la población desocupada abierta pasiva. La primera categoría se refiere a aquellas personas de 10 años de edad y más que sin estar ocupados en la semana de la encuesta buscaron trabajo y tenían disponibilidad inmediata para hacerlo. Por su parte, en la segunda categoría se incluye a las personas que no buscaron activamente trabajo por razones de mercado, mal tiempo o porque esperan respuesta a solicitudes de trabajo.

A marzo de 2003, la población desocupada abierta total (PDAT) fue de 0.2 millones de personas (cifra igual a la reportada en la ENEI 1), lo que da una tasa de desempleo abierto total ( PDAT / PEA ) de 3.4%(3.1% en la ENEI 1).

#### Cuadro 10

Población Desocupada Abierta Total, Población Económicamente Activa, Tasa de Desempleo Abierto Total y Tasa de Desempleo Abierto Activo  
Información bimestral, años 2002 – 2003  
Miles de personas

CONCEPTO	ENEI 1	ENEI 2	ENEI 3	ENEI 4
Población desocupada abierta total (PDAT)	154.3	151.3	165.7	172.2
Población económicamente activa (PEA)	4,923.6	4,942.8	5,173.9	5,065.4
Tasa de desempleo abierto total (PDAT / PEA)	3.1%	3.1%	3.2%	3.4%
Tasa de desempleo abierto activo (PDAA / PEA)	1.8%	2.2%	2.1%	2.8%

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2002 – 2003.

El desempleo abierto total está compuesto por la población desocupada abierta activa, que a marzo de 2003 ascendió a 81.5% y por la población desocupada abierta pasiva, que representó el 18.5% restante.

Atendiendo al nivel de instrucción, a marzo de 2003, el 11.7% de la población desocupada abierta activa correspondió a personas sin ninguna instrucción, el 31.5% tocó a personas con educación primaria completa o incompleta, el 45.8% a personas con educación secundaria completa o incompleta y el 11.0% se relaciona con personas con educación superior completa o incompleta. Los departamentos del interior del país con más personas desocupadas de la PEA pero buscando trabajo son Izabal (6.5%), Escuintla (5.9%), Guatemala (5.6%), Zacapa (5.6%) y Alta Verapaz (4.6%), de acuerdo a estudios maestres del INE efectuados en el 2004.<sup>32</sup>

#### Participación de la Mujer en el Empleo

En este apartado se examina la participación de la mujer en el desarrollo rural. El desarrollo rural puede entenderse como un proceso de transformaciones que tienen lugar en las áreas rurales, que son parte de un proceso más amplio de cambios socio-económicos y socio políticos que apuntan al desarrollo global del país.<sup>33</sup>

De acuerdo con las cifras del censo de población de 1994 la población femenina que participa en el empleo rural alcanza un 11.3% esto es 170,828 mujeres entre un total de

<sup>32</sup> Pulso Económico, Siglo XXI, 23/06/2005, p. 14.

<sup>33</sup> PNUD. GUATEMALA: EL ROSTRO RURAL DEL DESARROLLO HUMANO. Guatemala, Magna Terra Editores, 1999. p. 115.

1,505,107 empleos rurales. Es probable que en estas estadísticas incida la omisión censal de mujeres ocupadas por cuenta propia o como ayudadas familiares.

Cuadro 11  
Población Femenina en el Empleo Rural por Departamento  
(en número de personas)  
1994

DEPARTAMENTOS	EMPLEO RURAL	EMPLEO RURAL MUJERES	%
75 – 100% Indígena	333,492	33,676	10.1
50 – 74.9% Indígena	356,997	33,590	9.4
25 – 49.9% Indígena	338,466	31,471	9.3
0 – 24.9% Indígena	299,208	26,083	8.7
Guatemala	176,944	46,008	26.0
Total	1,505,107	170,828	11.3

Fuente: PNUD, EL ROSTRO RURAL DEL DESARROLLO HUMANO, Edición 1999, p. 153.

Por otra parte, la proporción de mujeres en la PEA rural ha aumentado de 7.9% en 1981 a 11.2% en 1994. No obstante, este aumento es menor al incremento de inserción laboral que reporta la mujer a nivel urbano. En este caso, las mujeres reportaban a 1981 una participación de 26.2% la que pasó a 31.1% en el año 1994. Esto significa que la fuerza de trabajo femenina tiene una mayor participación en la PEA de las áreas urbanizadas, especialmente en los departamentos de Guatemala y Sacatepéquez, en los que se ha concentrado la actividad de maquila y en los que se aglutina el 48.4% de la población urbana del país.

En general las situaciones de injusticia de la mujer guatemalteca son resultado, principalmente, de la disparidad de ingreso en comparación con el de los hombres, y en menor medida como consecuencia de las disparidades educacionales. En efecto, dentro de la PEA, son más los hombres asalariados sin instrucción (26.5%) que las mujeres (24.8%). A la inversa, son más las mujeres asalariadas que disponen de educación secundaria (28.2%), educación superior incompleta (5.5%), y educación superior completa (2.5%), que los hombres (15.6%, 2.8% y 2.2%, respectivamente).

## 5.2 Grupos de interés

### Grupos de Interés y Recursos para el Intercambio Consensuado

Los grupos de interés son: el sector encargado de dirigir y organizar la producción, el sector laboral y el sector público del país quienes se beneficiarán elevando su legitimidad pública al contar y aplicar una metodología de consenso destinada a lograr resultados satisfactorios.

Los trabajadores concurren al encuentro con los empresarios y el Estado, planteando la demanda de respeto y estricto cumplimiento a los mandatos de la Constitución Política de la República de Guatemala relacionados con las relaciones laborales así como a los normativos de la legislación regular sobre el derecho del trabajo y de los convenios internacionales suscritos por el Estado. Las demandas específicas son: respeto al derecho de asociación; respeto al derecho de organizarse y negociar colectivamente; respeto a la prohibición de cualquier forma de trabajo forzoso y obligatorio; respeto a la existencia de una edad mínima para el empleo de niños, la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil; respeto a la existencia de condiciones aceptables de trabajo, a los salarios mínimos y a las prestaciones sociales, al horario de trabajo, a la seguridad y salud ocupacional.

Frente a esa demanda el Estado puede ofrecer, a efecto de atender la demanda laboral, su compromiso de cumplimiento de los mandatos constitucionales, tales como: corregir imperfecciones en los mercados; dirigir en forma activa las variables macroeconómicas, sin interferir en las decisiones macroeconómicas; velar por la seguridad y justicia social introduciendo correcciones en la distribución del ingreso y la riqueza y en los sistemas de seguridad social; proteger al consumidor para aumentar la transparencia de los mercados; asegurar a todos los ciudadanos un ingreso igualitario a los mercados, prestar servicios colectivos de salud y educación que mejoren la productividad de la fuerza de trabajo y faciliten en su acceso a los mercados laborales y a las actividades empresariales de menor escala. Estos constituyen recursos estatales para intercambiar con los sectores laborales y lograr una relación mutuamente satisfactoria.

Por aparte de los grupos empresariales, su compromiso podrá tener las siguientes premisas y que a la vez constituyen sus recursos para ofrecer un intercambio mutuamente satisfactorio con el sector laboral: reinversión en el país de las ganancias derivadas del comercio exterior, principalmente de la actividad exportadora, así como de otros sectores dinámicos de la economía; contribuir a aumentar la capacidad de ahorro del país, la disponibilidad de divisas para la importación de bienes intermedios y de capital

disminuyendo el consumo suntuario; mejorar su intermediación financiera e incrementar los niveles de ahorro y de inversión, para ello los bancos y financieras deber ser eficientes y flexibles para la atención a negocios de pequeña escala, así como reducir los diferenciales entre tasas activas y pasivas.

Como se observa, existen amplias posibilidades de construir una relación de intercambio, un equilibrio entre empresarios, trabajadores y el Estado, relación que podría ser satisfactoria para las partes, en el sentido de que cada una sale ganando, no pierde nada y llega con base a una relación de intercambio a encontrarse en una situación mejor. Como se ve, se ha construido un consenso en que el país puede ser beneficiado, fortaleciéndose las posibilidades de desarrollo y la capacidad para aprovechar las oportunidades que le ofrece el TLC-RDCAUSA a la República de Guatemala.

### 5.3 Las Leyes Laborales y el TLC-RDCAUSA - Propuesta de Consenso

#### a Descripción

La propuesta de construcción de consenso que se presenta constituye una iniciativa importante y distinta de la manera de abordar los problemas nacionales, especialmente el incumplimiento de la legislación laboral y de los acuerdos multilaterales suscritos por el Estado al respecto en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta propuesta es un intento de dar respuesta a la necesidad del país de identificar y desarrollar mecanismos que apoyen los procesos de diálogo entre los representantes del estado, del capital y del trabajo que en los últimos años (2003 – 2004) han probado su desgaste. Estas dificultades han hecho evidente la necesidad de metodologías de trabajo en estrecha interacción con actores institucionales de la sociedad guatemalteca, basadas en los avances más recientes de la ciencia económica y de la ciencia política.

El problema que se busca resolver es la diferencia de intereses entre el sector encargado de dirigir y organizar la producción, el sector laboral, y el sector público; que impide establecer consenso respecto al contenido y cumplimiento de la legislación nacional sobre el trabajo y para el cumplimiento de los acuerdos multilaterales suscritos al respecto por el Estado Guatemalteco.

Los objetivos son: a) disponer de un escenario dentro del Estado al que confluyan organizaciones representativas del capital y del trabajo para definir una visión de nación respecto a la relación entre el capital y el trabajo; b) contar con estudios técnicos y de antecedentes para apoyar los procesos de consulta, diálogo y consenso; y c) fomentar procesos de cambios legislativos a través de la creación de una legislación laboral que permita la implementación de un modelo de crecimiento y desarrollo nacional sostenibles.

## b Contexto Nacional

En lo socio político, con la firma de la paz en diciembre de 1996, la sociedad guatemalteca y la comunidad internacional expresaron su esperanza en una nueva que permitiera la consolidación de la democracia, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la sostenibilidad de los esfuerzos de desarrollo, así como la reducción de las desigualdades sociales y la mitigación del sufrimiento humano que se vio durante los 26 años de guerra interna. Desafortunadamente no ha sido ese el caso. La capacidad e interés del Estado para implementar los acuerdos de paz fue disminuyendo gradualmente. La incertidumbre sobre la posibilidad de la democracia en Guatemala, la generalización de la inseguridad ciudadana, el agotamiento del modelo agro exportador tradicional, el agravamiento del desempleo en el campo y la frecuente invasión de fincas y sus desalojos violentos por parte de la fuerza pública, son algunos ejemplos de conflictos en los cuales la intervención del poder público no sólo no ha solucionado los problemas, sino en algunos casos, incluso los agravó significativamente o generó otros nuevos. Las causas determinantes de fondo económico del conflicto armado siguen aún sin resolverse pues son de difícil manejo.

En lo socio económico, tras la aprobación por parte del Congreso de la República del contenido del TLC-RDCAUSA en abril de 2005, los agentes económicos y el Estado Guatemalteco esperan que se vea estimulada e incrementada la producción y las exportaciones del país en virtud de la eliminación de obstáculos al comercio externo con los Estados Unidos de América toda vez que se facilitará la circulación de bienes y servicios. Sin embargo, en virtud de la existencia de fuertes y persistentes relaciones sociales inequitativas a lo interno del país es posible que se dificulten los consensos para aprovechar de la mejor manera las oportunidades que se derivan del tratado en referencia. Ha sido débil la capacidad e interés del Estado para vigilar el cumplimiento de la legislación laboral y de los acuerdos multilaterales pertinentes que ha suscrito, lo cual ha impuesto a la clase trabajadora situaciones muy difíciles en las condiciones materiales en que realiza su trabajo

y también para la reproducción de su propia fuerza de trabajo en condiciones dignas. Los esfuerzos de los empresarios para elevar la productividad del trabajo también han enfrentado serias dificultades derivadas de las pobres condiciones de la salud y la educación de la fuerza de trabajo nacional, frente a la centralización de tales servicios y la debilidad de la política social del Estado. En consecuencia, los problemas de relación entre el capital, el trabajo y el Estado deben ser conciliados.

c Problema que se Busca Resolver

El problema central que se busca resolver es reducir las diferencias entre los empresarios guatemaltecos y los trabajadores del país respecto al cumplimiento de la legislación laboral en Guatemala.

Los factores que originan la falta de cumplimiento del derecho laboral son: la tradición dictatorial del país que hace que los grupos económicos impongan sus criterios en las relaciones sociales con el aval del Estado; la falta de una política estatal de crecimiento y desarrollo que sea integrada, coherente y adecuada; la falta de consensos políticos sobre los objetivos e instrumentos del crecimiento y el desarrollo; la debilidad institucional del Ministerio de Trabajo y Previsión Social que le impide vigilar el cumplimiento de la legislación laboral; las elevadas tasas de ganancia a que está acostumbrado el empresariado guatemalteco, lo cual logran a expensas de los bajos salarios y de la falta de cobertura de las prestaciones sociales; y la baja productividad relativa de la mano de obra nacional por bajo nivel educativo y de salud.

d Situación Prevista Después de Ejecutada la Propuesta

Al implementar la presente propuesta para el consenso los sectores empresariales, laborales y estatales del país habrán recuperado la confianza en su capacidad para el diálogo y el consenso derivado de que se han acordado: cambios de modernización en la legislación laboral; mecanismos institucionales para vigilar el cumplimiento de la misma; acciones de fortalecimiento del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; y medidas para mejorar la educación, capacitación y la salud de los trabajadores.

Sin embargo, se presentan ambigüedades que podrían prestarse a diversas interpretaciones, dependiendo de los intereses que en determinado momento se privilegien y que podrían generarle a los guatemaltecos barreras no arancelarias.

Entre las ambigüedades se puede anotar que no obstante el capítulo 16 del TLC-RDCAUSA está relacionado con cuestiones laborales y forma parte de un tratado internacional que menciona también compromisos internacionales con la -OIT- dicta en la tercera parte del artículo 16.2 Aplicación de la Legislación Laboral "Ninguna disposición en este Capítulo se interpretará en el sentido de facultar a las autoridades de una Parte para realizar actividades orientadas a hacer cumplir la legislación laboral en el territorio de la otra Parte. No obstante lo anterior al iniciar el capítulo 16 explica en su artículo 16.1 Declaración de Compromisos Compartidos "Las Partes reafirman sus obligaciones como miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y sus compromisos asumidos en virtud de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998) (Declaración de la OIT).<sup>34</sup> Cada Parte procurará asegurar que tales principios laborales y los derechos laborales internacionalmente reconocidos establecidos en el Artículo 16.8 sean reconocidos y protegidos por su legislación".

Los principios y derechos del artículo 16.8 a los que se hace referencia, en términos generales indican el establecimiento de una edad mínima para el empleo; sugieren eliminar el trabajo infantil; el derecho de asociación, organización, negociación colectiva; prohibición al trabajo forzoso y procurar condiciones aceptables de trabajo respecto al salario mínimo, horas de trabajo y salud ocupacional.

Tómese en cuenta que en este mismo capítulo 16.8 se indica que "Para mayor certeza, el establecimiento de normas y niveles por cada una de las Partes respecto de salarios mínimos no estará sujeto a obligaciones en virtud de este Capítulo. Las obligaciones contraídas por cada Parte conforme a este Capítulo se refiere a la aplicación efectiva del nivel del salario mínimo general establecido por esa Parte."

Como se nota la certeza jurídica y económica para el trabajador es reducida y si además se toma en cuenta la segunda parte del artículo 16.1 citado que dicta: " Las Partes

---

<sup>34</sup> Las Partes reconocen que el párrafo 5 de la Declaración de la OIT establece que los estándares laborales no deben ser utilizados para fines comerciales proteccionistas.

afirman pleno respeto por sus Constituciones. Reconociendo el derecho de cada Parte de establecer sus propias normas laborales y, consecuentemente, de adoptar o modificar su legislación laboral" y también la literal b) del artículo 16.2 Aplicación de la Legislación Laboral que indica "Cada Parte mantiene el derecho de ejercer su discrecionalidad respecto de asuntos indagatorios, acciones ante tribunales, de regulación y observancia de las normas, y de tomar decisiones relativas a la asignación de recursos destinados a la fiscalización de otros asuntos laborales a los que se haya asignado una mayor prioridad..." ante lo expuesto es posible concluir que Guatemala cuenta con discrecionalidad para cumplir con el derecho laboral guatemalteco y con el capítulo 16 del TLC-RDCAUSA, ambigüedad que puede repercutir de manera negativa en el derecho y beneficio económico de los trabajadores guatemaltecos.

Ante lo expuesto es contradictorio leer la literal a) del artículo 16.2 "Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado".

#### 5.4 Capacidad Económica y Financiera- Situación Económica Nacional

##### 5.4.1 Estudio de la Actividad Económica

###### Producto Interno Bruto (PIB) por el Lado del Gasto

La actividad económica del país se mide a través del Producto Interno Bruto (PIB), que es el valor de la producción final durante un año. Para el año 2003 el valor del PIB se ha estimado en Q5,421.4 miles de Quetzales de 1958. Como comparación, para el año 1991 este concepto alcanzó un valor de Q3,501.2 miles de Quetzales de 1958, lo que denota una tasa de crecimiento acumulativo anual del 3.7 que es superior en 1.1 a la tasa intercensal de 2.6%.

Al analizar la demanda interna correspondiente al año 2003, el consumo privado representó el 80.6% del PIB, en tanto que en el año 1991 este concepto alcanzó un peso del 77.3%. El gasto en consumo del gobierno, que incluye el valor de las remuneraciones y la compra de bienes y servicios, registró en 2003 un peso del 9.0% del PIB, y para el año 1991 su importancia fue del 8.5%.

Cuadro 12  
 Producto Interno Bruto por el Lado del Gasto.  
 Año 2003  
 Cifras Absolutas y Relativas

CONCEPTO	QUETZALES	%
1. Consumo De las personas	4,373.1	80.6
2. Consumo del Gobierno	487.8	9.0
3. Formación geográfica bruta de capital fijo	603.8	11.1
3.1 Privada	460.2	8.5
3.2 Pública	143.6	2.6
4. Variación de existencias	190.9	3.5
A. Gasto Bruto de la Nación	5,655.6	-----
5. Exportaciones	833.7	15.4
6. Importaciones	(1,067.9)	(19.7)
B. Producto Interno Bruto	5,421.4	100.0

Fuente: BANGUAT. Estudio de la economía nacional, 2003.

La formación geográfica bruta de capital fijo, que representó el 11.1% del PIB, 8.5% de inversión privada y 2.6% de inversión pública. Para el año 1991 la formación geográfica bruta alcanzó un peso de 8.6%, 6.2% de inversión privada y 2.4% de inversión pública. En 2003 los inventarios alcanzaron un peso del 3.5%, las exportaciones el 15.4% y las importaciones 19.7%. Para 1991 el peso de los inventarios fue de 1.8%, las exportaciones alcanzaron el 14.3% y las importaciones 10.5%.

#### Origen Sectorial de la Producción

La distribución sectorial del PIB ha tenido algunas variaciones en los últimos veinte años. Como es característico de las economías en desarrollo, el producto agrícola en Guatemala ha venido perdiendo participación, aunque en forma relativamente lenta; de 24.8% en 1980 a 22.6% en 2003. El sector servicios que participaba con 54.9% en el año 1980 subió a 58.1% en 2003. El sector industria que participaba con 16.7% en 1980 cayó a 12.8% en 2003.

Cuadro 13  
 Estructura del PIB a Precios de Mercado  
 Año 2003  
 (En porcentajes)

CONCEPTO	%
PIB	100.0
Bienes	41.9
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	22.6
Explotación de minas y canteras	0.5

Industria manufacturera	12.8
Construcción	1.7
Electricidad y agua	4.3
Servicios	58.1
Transporte	10.7
Almacenamiento y comunicaciones	24.8
Banca, seguros y bienes inmuebles	5.0
Propiedad Privada	4.7
Administración pública y defensa	7.0
Servicios privados	5.9

Fuente: BANGUAT. Estudio de la economía nacional, 2003. Cuadro 5, p. 59

Las disminuciones en referencia se han visto compensadas por una mayor participación de los servicios como la administración pública, el transporte y los servicios privados. El hecho de que la producción de bienes agrícolas e industriales no haya crecido, significa que la actividad productiva no es congruente respecto al crecimiento de las necesidades del país.

A este fenómeno se le conoce como terciarización de la economía, principalmente en las áreas urbanas, y que se caracteriza por bajos niveles de productividad, existencia de mano de obra barata, y por la miseria y el parasitismo que esconde.

#### Distribución del Ingreso

Existen desigualdades en la distribución del ingreso de la sociedad guatemalteca. Los indicadores del ingreso per cápita nacional revelan que el ingreso per cápita más bajo en el país, se ubica en el área rural con Q3,399.00 anuales, para 2003; y, en esta misma área, la región noroccidental registra el ingreso más bajo con Q1,894.00 anuales.

Para el área urbana en todo el país, el ingreso anual es de Q9,386.00 anuales, durante el año en referencia; es decir, Q5,987.00 más que el ingreso correspondiente al área rural; asimismo, el ingreso menor en el área urbana se ubica también en región noroccidental con Q4,914.00; en todo caso, este es mayor al ingreso rural para la misma región, en Q3,020.00.

Cuadro 14  
 Ingreso Anual por Persona, Según Región, Área y Sexo.  
 Años 2002 – 2003  
 (en Quetzales)

REGIÓN	POR ÁREA, 2003			POR ÁREA, 2002			POR SEXO, 2002	
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Masc.	Feme.
Metropolitana	4.270	5.116	2.267	10.581	13.594	5.658	14.674	6.775
Norte	1.567	3.180	1.369	3.809	4.939	3.574	6.290	1.305
Nororiente	2.738	4.054	2.466	4.761	7.824	4.082	6.834	2.508
Suroriente	2.396	3.600	2.256	4.406	6.232	3.873	6.457	2.451
Central	2.401	2.995	2.697	4.371	5.457	3.545	6.240	2.543
Suroccidente	2.073	4.069	1.839	3.404	5.708	2.645	4.920	1.984
Noroccidente	1.509	2.818	1.426	2.309	4.914	1.894	3.638	1.150
Péten	3.708	4.399	2.256	3.834	7.664	2.612	5.838	1.760
País	2.744	4.610	2.229	5.277	9.386	3.399	7.586	3.073

Fuente: INE. ENEI, 2002 – 2003, 1989

De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano 2001, el 40% del total de los ingresos pertenece al diez por ciento de los hogares del país, que constituyen el segmento poblacional de ingresos más altos. Mientras que los restantes ingresos que constituyen el 90% de hogares, sólo captan el 33% del ingreso anual. Ello manifiesta las desigualdades persistentes de la sociedad guatemalteca.

#### 5.4.2 Estudio del Comercio Exterior

##### Balanza Comercial

La balanza comercial en 2003 registró un déficit de US\$4,091.8 millones mayor en US\$260.9 millones (6.8%) al observado en 2002, como consecuencia de que el incremento de US\$417.5 millones en las importaciones superó al incremento de US\$156.6 millones en las exportaciones. El déficit observado representa el 16.5% del PIB, porcentaje igual al registrado en 2002.

Cuadro 15  
Balanza Comercial, año 2003  
(millones de US Dólares)

CONCEPTO	VALOR	%
Balanza Comercial	4,091.8	100.0
1. Exportaciones	2,629.8	100.0
a. Principales Productos	968.3	36.8
b. Otros Productos	1,661.5	63.2
2. Importaciones	6,721.6	100.0
a. Petroleras	908.5	13.5
b. No petroleras	5,813.1	86.5

Fuente: BANGUAT. Estudio de la economía nacional, 2003, cuadro 1, p. 95, Banco de Guatemala, 2004.

Para el año 2003 el valor total de las exportaciones FOB fue de US\$2,629.8 millones (36.8% de productos principales y 62.3% de otros productos). Los productos principales de exportación están integrados por café oro (11.1%), azúcar (7.2%), banano (8.8%), cardamomo (3.0%) y petróleo (6.7%). Entre el rubro Otros Productos, los más importantes son: productos químicos (4%), artículos de vestuario (3.4%), otros (3.2%), productos alimenticios (2.3%), frutas y sus preparados (1.9%), caucho natural (1.3%), plantas, semillas y flores (1.6%). El 41.1% del valor de los Otros Productos tuvo a Centro América como destino y el 21.8% se destinó al resto del mundo. El valor CIF de las importaciones en 2003 fue de US\$6,721.6 superior en US\$417.5 MILLONES (6.6%) a las del año anterior. Este resultado se explica por la apreciación del tipo de cambio que indujo a una mayor demanda de importaciones y además, el efecto que sobre el valor de las importaciones de combustibles y lubricantes tuvo el alza del precio internacional de los derivados del petróleo. Las importaciones destinadas a la agricultura mostraron un aumento de 20.4% en el año 2003, respecto al año anterior, asociada parcialmente a la reactivación de la demanda de estos productos en el sector cafetalero.

Del valor total importado, el 32.6% estuvo integrado por bienes de consumo, 24.7% bienes no duraderos y 8% bienes duraderos. El 31.8% fueron materias primas y productos intermedios, 2.6% para la agricultura, y 29.2% para la industria. El 13.5% estuvo constituido por combustibles y lubricantes, el 2.3% materiales de construcción y el 19.8% bienes de capital (0.7% para la agricultura, 14.2% para la industria, las telecomunicaciones y la construcción, y 4.9% para el transporte).

#### Coeficiente de Exportación ( X / PIB )

El coeficiente de exportación muestra el peso que tienen las exportaciones sobre la producción interna del país (PIB). Si el coeficiente resultante de la operación está más cerca de la unidad implica que gran parte de la producción se exporta y mientras más cercano a cero se halle, las exportaciones no son significativas en la economía nacional.<sup>35</sup>

Como se observa, en los años 1997 – 1999, el coeficiente de exportación del país ha ido en ascenso como consecuencia de la búsqueda de un mayor crecimiento vía exportaciones, sin embargo, de 2000 a 2003 el indicador se reduce dramáticamente,

---

<sup>35</sup> Larry Willmore, La promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones en la industria centroamericana. En: Revista de la CEPAL, #38, p. 49.

probablemente como consecuencia de la reducción del precio de las principales exportaciones.

#### Relación de Términos de Intercambio ( X / M )

En esta relación se percibe la proporción que existe entre exportaciones e importaciones. Cuando el resultado se acerca a la unidad y la supera significa que el monto de las exportaciones es mayor a las importaciones, pero si el coeficiente es menor a uno y se acerca a cero, las importaciones superan a las exportaciones.

Cuadro 16  
Relación de Términos del Intercambio ( X / M )  
Años 1997 a 2003

AÑOS	EXPORTACIONES FOB (MIL US\$)	IMPORTACIONES CIF (MIL US\$)	X / M
1997	2,390.6	3,851.9	0.6206
1998	2,562.7	4,650.9	0.5510
1999	2,493.6	4,560.0	0.5568
2000	2,708.5	4,885.3	0.5544
2001	2,468.2	5,606.6	0.4402
2002	2,473.2	6,304.1	0.3923
2003	2,629.8	6,721.6	0.3912

Fuente: BANGUAT. Estudio de la economía nacional, 1997 - 2003

En este sentido, las exportaciones del país, durante el período, han sido menores a las importaciones realizadas. Así, se tiene que en 1997 las exportaciones totales ascendieron al 62.1% de todas las importaciones efectuadas, o de otra forma, por cada dólar gastado para importar sólo 16 centavos tuvieron como origen la capacidad exportadora; en el año 2000 la situación fue un tanto distinta, tendiendo a disminuir la importancia relativa de las exportaciones, probablemente como consecuencia del constante deterioro que sufren los precios de los productos exportados, principalmente los de origen primario. En efecto, en ese año la relación de términos de intercambio se ha deteriorado porque de cada dólar utilizado por el país para pagar importaciones 0.55 centavos se exportaron.

#### Importaciones Sobre el Consumo Aparente [ M / ( PIB + M - X ) ]

Este indicador también se denomina Coeficiente de Partición en el Consumo Interno, o así mismo, Coeficiente de Penetración relativa de Importaciones. Es una prueba del grado

de vulnerabilidad externa de una economía, a través de la dependencia de importaciones. El consumo aparente se obtiene al sumar a la producción interna el valor de las importaciones y restarle el valor de las exportaciones. El resultado del consumo aparente representa el valor monetario del consumo interno, dicho de otra manera, el valor en dinero de la cantidad de consumo interno, o bien, el valor en dinero de la cantidad de bienes disponible para satisfacer la demanda interna. Para Centro América, en los años 80, las importaciones extrarregionales abastecían el 33% del consumo aparente de las manufacturas. Cualquier deterioro en la relación importaciones sobre el consumo aparente significa sustitución de importaciones.<sup>36</sup>

El peso de las importaciones en el consumo aparente, es un indicador de dependencia económica, que implica el grado de importancia de las importaciones sobre el consumo doméstico. El coeficiente obtenido puede oscilar entre cero y uno; si se acerca a la unidad, significa que el consumo territorial está formado en gran parte por productos importados; pero si se acerca a cero, el grado de dependencia del consumo interno sobre las importaciones es menor.

#### Cuadro 17

Peso de las Importaciones Totales en el Consumo Aparente Total ( M / CA )  
Años 1997 a 2003

AÑOS	PIB (MIL US\$)	IMPORTACIONES CIF (MIL US\$)	EXPORTACIONES FOB (MIL US\$)	CONSUMO APARENTE (MIL US\$)	$[M / (PIB + M - X)]$
1997	17,438.3	3,851.9	2,390.6	18,899.6	0.2038
1998	18,105.5	4,650.9	2,562.7	20,193.7	0.2303
1999	17,469.6	4,560.0	2,493.6	19,536.0	0.2334
2000	19,108.5	4,885.3	2,708.5	21,285.3	0.2295
2001	20,461.1	5,606.6	2,468.2	23,599.5	0.2375
2002	23,338.6	6,304.1	2,473.2	27,169.5	0.2320
2003	24,464.7	6,721.6	2,629.8	28,556.5	0.2354

Fuente: BANGUAT. Estudio de la economía nacional, 1997 – 2003.

En 1997, el 20.4% del consumo interno estuvo cubierto por productos importados, mientras que en el año 2000, el consumo se cubrió con un 23% de importaciones.

Pese al crecimiento de las exportaciones, ya comentado, el incremento de las importaciones también ha sido sostenido, al grado que más de un quinto de la demanda interna de mercancías del país es cubierto por importaciones. El impacto que sobre la

<sup>36</sup> Ibidem, p. 49.

demanda de divisas genera lo apuntado es obviamente negativo para la dependencia de la economía nacional, pues se demanda en una mayor medida de lo que se aporta.

Coeficiente de Apertura Externa [  $X / ( X + M )$  ]

Mide el peso de las exportaciones sobre los montos de la actividad comercial externa del país. El resultado que se obtenga refleja el grado de importancia de las exportaciones sobre el comercio exterior.

Cuando el coeficiente se acerca a cero, refleja que las exportaciones tienen poca importancia en el comercio externo, pero, si el mismo se acerca a la unidad, sin llegar a ser igual a ella, las exportaciones son mayores a las importaciones efectuadas.<sup>37</sup>

Cuadro 18  
Coeficiente de Apertura Externa [  $X / ( X + M )$  ]  
Años 1997 a 2003  
(Números Índices)

AÑOS	EXPORTACIONES FOB (MIL US\$)	IMPORTACIONES CIF (MIL US\$)	MONTO DEL COMERCIO EXTERIOR (X+M)	X / X + M
1997	2,390.6	3,851.9	6,242.5	0.3829
1998	2,562.7	4,650.9	7,213.6	0.3553
1999	2,493.6	4,560.6	7,053.6	0.3535
2000	2,708.5	4,885.3	7,593.8	0.3567
2001	2,468.2	5,606.6	8,074.8	0.3057
2002	2,473.2	6,304.1	8,777.3	0.2818
2003	2,629.8	6,721.6	9,351.4	0.2812

Fuente: BANGUAT. Estudio de la economía nacional, 1997 – 2003.

En el período que se analiza, el coeficiente de apertura externa de Guatemala confirma los resultados que se han obtenido con los otros indicadores. Así, mientras en 1997 la apertura externa del país registró un número de 0.3829, en 2000 se redujo a 0.3567. Este descenso puede explicarse por el constante deterioro de los términos de intercambio, por incremento de los precios de las importaciones y descenso de los términos de las exportaciones, que ha sido constante a lo largo de todo el siglo XX. Por eso, a pesar del aumento absoluto de las exportaciones, el peso de éstas en el comercio externo tiende a reducirse, agravándose la dependencia económica nacional.

<sup>37</sup> Ibidem.

## Producción Interna Sobre Importaciones ( PIB / M )

Normalmente este indicador tendría que formularse de manera inversa, es decir, peso de las importaciones sobre el valor de la producción, o sea, el porcentaje de la producción interna que está representado en las importaciones realizadas. Pero en el país la relación debe hacerse como se indica, pues el grado de dependencia externa de la producción doméstica es muy elevado.

### Cuadro 19

Peso de la Producción Interna Sobre las Importaciones Totales ( PIB / M )

Años 1997 a 2003

(Números Índices)

AÑOS	PIB (MIL US\$)	IMPORTACIONES CIF (MIL US\$)	PIB / M
1997	17,438.3	3,851.9	4.5272
1998	18,105.5	4,650.9	3.8929
1999	17,469.6	4,560.0	3.8310
2000	19,108.5	4,885.3	3.9114
2001	20,461.1	5,606.6	3.6495
2002	23,338.6	6,304.1	3.7021
2003	24,464.7	6,721.6	3.6397

Fuente: BANGUAT. Estudio de la economía nacional, 1997 – 2003.

La dependencia referida es perceptible al momento de notar que, en toda la serie, los montos de los números índices tienden a reducirse, como consecuencia del aumento del valor de las importaciones.

## Capacidad Competitiva ( X – M ) / ( X + M )

Si la balanza comercial es desfavorable entonces el coeficiente será negativo. En ese caso el país no tiene capacidad competitiva o ésta tiende a debilitarse si el valor negativo sube. Si el indicador es superior a cero y más próximo a la unidad la actividad exportadora del país es más competitiva. Se le denomina también saldos normalizados de comercio.

### Cuadro 20

Capacidad Competitiva ( X – M ) / ( X + M )

Años 1997 a 2003

AÑOS	EXPORTACIONES FOB (MIL US\$)	IMPORTACIONES CIF (MIL US\$)	SALDO BALANZA COMERCIAL (X – M)	MONTO COMERCIO EXTERIOR (X + M)	COMPETITIVIDAD INTERNA (X – M / X + M)
------	------------------------------	------------------------------	---------------------------------	---------------------------------	--

1997	2,390.6	3,851.9	-1,461.3	6,242.5	-0.2340
1998	2,562.7	4,650.9	-2,088.2	7,213.6	-0.2895
1999	2,493.6	4,560.0	-2,066.4	7,053.6	-0.2930
2000	2,708.5	4,885.3	-2,176.8	7,593.8	-0.2867
2001	2,468.2	5,606.6	-3,138.4	8,074.8	-0.3887
2002	2,473.2	6,304.1	-3,830.9	8,777.3	-0.4364
2003	2,629.8	6,721.6	-4,091.8	9,351.4	-0.4376

Fuente: BANGUAT. Estudio de la economía nacional, 1997 – 2003.

Con la situación laboral y económica de Guatemala examinadas a través de la información y los cuadros expuestos previo a las negociaciones finales del trato de libre comercio, es factible afirmar que la apertura comercial exigida por TLC-RDCAUSA, muestra que la economía guatemalteca se enfrenta con desventajas a las imposiciones del mercado exterior, situación que podría provocar limitaciones para satisfacer las demandas laborales. Si a lo anterior se agregan las contradicciones que genera la falta de consistencia del modelo económico que el gobierno de la República de Guatemala impulsa; las exigencias y ambigüedad de las condicionantes del capítulo 16 del TLC-RDCAUSA, con respecto a la Constitución Política de la República de Guatemala y la legislación laboral vigente, así como la falta de consenso entre el sector encargado de dirigir y organizar la producción y el sector laboral, es posible que se exacerbén las condiciones para el surgimiento de barreras no arancelarias.

## Conclusiones

1 En el marco del “Capítulo 16 Laboral” del TLC – RDCAUSA, se prevén los problemas que se derivan del incumplimiento de la legislación laboral y de los acuerdos multilaterales sobre derechos del trabajo suscritos por el Estado guatemalteco, en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). A este respecto, el país necesita identificar y desarrollar mecanismos que apoyen los procesos de diálogo entre los representantes del Estado, el capital y el trabajo que en los últimos años (2003 – 2004) han probado su desgaste. Estas dificultades han hecho evidente la necesidad de metodologías de trabajo en estrecha interacción con actores institucionales de la sociedad guatemalteca, basadas en los avances de la ciencia económica y de la ciencia política.

2 Tras la aprobación por parte del Congreso de la República del contenido del TLC – RDCAUSA, en abril de 2005, los agentes económicos y el Estado Guatemalteco esperan que se vea estimulada e incrementada la producción y las exportaciones del país en virtud de la eliminación de obstáculos al comercio externo con los Estados Unidos de América toda vez que se facilitará la circulación de bienes y servicios. Sin embargo, en virtud de la existencia de relaciones sociales inequitativas es posible que se dificulten los consensos para aprovechar de la mejor manera las oportunidades que se derivan del tratado en referencia. Ha sido muy débil la capacidad e interés del Estado para vigilar el cumplimiento de la legislación laboral y de los acuerdos multilaterales pertinentes que ha suscrito, lo cual ha impuesto a la clase trabajadora situaciones difíciles en las condiciones materiales en que realiza su trabajo y también para la reproducción de su propia fuerza de trabajo en condiciones dignas. Los esfuerzos de los empresarios para elevar la productividad del trabajo también ha enfrentado serias dificultades derivadas de las pobres condiciones de la salud y la educación de la fuerza de trabajo nacional, frente a la centralización de tales servicios y la debilidad de la política social del Estado. En consecuencia, los problemas de relación entre el capital, el trabajo y el Estado deben ser conciliados.

3 La teoría de la opción pública se define como el estudio económico de las decisiones colectivas, considerando a lo colectivo como una agregación de lo individual que es regido por la necesidad y la utilidad personal y no por principios morales coercitivos.

4 Los principios derivados del estudio para el cálculo del consenso, son; i) presencia de individuos diferentes con una conducta racional, poseedores de excedentes que son

susceptibles de varios usos, uso que debe ser optimizado mediante el intercambio; ii) ausencia de intervención, imposición y coerción y la presencia del Estado cuya función social es poner en contacto a individuos en conflicto y brindarles facilidades para que sus intercambios (consensos) sean mutuamente satisfactorios y para que las partes queden en equilibrio; iii) los conflictos colectivos surgen por la existencia de individuos con necesidades diferentes que plantean demandas; iv) el consenso es el equilibrio entre las partes, que aparece cuando cada una obtiene su máxima utilidad, alcanzándose en consecuencia el punto óptimo toda vez que allí los contendientes maximizan su utilidad; v) la necesidad insatisfecha de uno puede ser cubierta por la oferta de bienes o servicios que el otro posee, se requiere, entre otras cosas, que uno de los actores interesados tenga recursos excedentes que sean de interés del otro, con los cuales puede pagar los costos incurridos por este último, de forma que, al final, se de una transacción mutuamente satisfactoria; vi) el consenso defiende al individuo de los costos externos que se derivan de la acción privada o colectiva de otros individuos e implica ausencia de coerción, con lo cual se preserva la libertad individual; vii) la utilidad individual no se puede medir directamente sino mediante un cálculo de aquello a lo que se renuncia para obtener otra cosa, de allí que las elecciones entre alternativas dependen de la evaluación que haga el individuo de los costos y beneficios esperados; viii) las decisiones deben basarse en consideraciones de costos y estimación de beneficios y no en principios de moral autoritaria. Así el problema fundamental consiste en establecer un sistema que genere decisiones que sean consideradas justas por todos los participantes, que produzca ganancias mutuas y que lo haga eficientemente; ix) el cálculo del consenso permite tomar decisiones justas y se basa en el mecanismo del intercambio económico. Se trata de un enfoque de mercado y la teoría de la opción pública lo aprovecha mediante el consenso como técnica para la construcción de acuerdos entre actores con intereses encontrados, ya sea en el área económica, social, política, cultural, etc., a fin de obtener acuerdos serios, sostenibles y responsables. Buchanan y Tullock parten de que en la tradición occidental el individuo es la entidad filosófica primaria por lo que rechazan interpretaciones socio económicas como la lucha de clases y valores colectivos como el bien común.

5 Los problemas económicos y sociales que enfrenta Guatemala tienen parte de la falta de consenso entre los principales actores económicos. La relación entre los agentes públicos y privados se caracteriza más por su antagonismo que por su espíritu de cooperación. En gran parte del sector privado predomina una filosofía antiestatista, en el sentido de que el sector privado puede prescindir del Estado para la ejecución de sus

actividades. Según esta posición, la política y la administración pública son ocupaciones de baja categoría en las cuales sólo se persiguen intereses deshonestos. Cada sector es tan indiferente respecto del destino del otro, que incluso, no llegan a percibir que la confrontación mutua ha debilitado a ambos y que, por consiguiente, el precio de esa confrontación lo ha tenido que pagar el conjunto de la sociedad guatemalteca, en la medida en que no se ha podido aprovechar eficientemente el potencial de desarrollo del país.

6 La falta de consenso le ha restado efectividad y eficiencia al sistema económico nacional en general, y a la política económica, en particular. Por consiguiente, la generación de consenso entre las principales fuerzas sociales del país conduciría a ganancias de eficiencia y productividad para toda la sociedad que, a mediano plazo, se traducirán en un mayor bienestar social para todos. Además, la modernización del sistema económico y del aparato estatal requiere contar con un marco social y político estable, basado en un consenso, de lo contrario el proceso de adecuación de las estructuras productivas a los nuevos contextos mundiales será más lento y costoso.

7 Se debe distinguir entre consenso y cuestiones sociales de coyuntura. El consenso debe regular aquellos aspectos de las relaciones entre los agentes económicos para el funcionamiento de sociedad y sus instituciones, buscando una mayor eficiencia y productividad social por medio del establecimiento de instituciones adecuadas (en el sentido de normas de comportamiento). Mediante este consenso no se decide sobre casos particulares, sino sobre mecanismos de decisión y de conflicto, respetando las normas de comportamiento establecidos previamente.

8 Los esfuerzos de realizar consensos colectivos, que se intenta hacer en Guatemala, con bastante improvisación, desde 1985, sólo ha logrado el desgaste y desprestigio de esta técnica de hacer buen gobierno. Es a raíz de tales esfuerzos que el país ha sufrido diversidad de diálogos nacionales con distintas metodologías por vía de “encuentros nacionales”, “concertaciones”, “pactos sociales”, “encuentros de actualización” pero que en esencia no han alcanzado el consenso deseado.

9 las dificultades de la aplicación de esta técnica en Guatemala residen en que se asume con antelación que nada de lo que allí se discuta y se apruebe, llegaría a ser vinculante para el Ejecutivo, toda vez que no existe marco legal que la respalde. Por tanto, para los ciudadanos guatemaltecos, este tipo de interlocución entre el Ejecutivo, los

empresarios y los sectores sociales aparece como una práctica trillada de cada gobierno, con el propósito de sondear la situación, re-oxigenarse con el fin de ganar tiempo, mostrar la capacidad gubernamental para el diálogo, o evidenciar un acercamiento a la sociedad civil, aunque sea leve y meramente formal, sin que exista un definido procedimiento administrativo propio para dar tratamiento formal y una vigencia estable a tales acuerdos. Como ejemplo de estos fracasos debe recordarse la disolución en 1994 de la Instancia Multipartidaria, nueve meses después de su instalación frente al auto golpe de Estado del presidente Serrano Elías.

10 El consenso necesariamente debe basarse en ley a efecto de normalizar los conciertos entre el Estado y las diversas organizaciones de la sociedad, con la finalidad de alcanzar el más rápido desarrollo, armonizando tres factores esenciales: el capital, el trabajo y los fines del Estado, sin afectar la propiedad privada ni la libertad empresarial, pero en acuerdo a efecto de alcanzar el crecimiento y el desarrollo con equidad social (bien común).

11 Existe incapacidad de los sectores estatales, empresariales y laborales para el diálogo, antagonismo que impide establecer consensos respecto al contenido y cumplimiento de la legislación nacional sobre el trabajo y para el cumplimiento de los acuerdos multilaterales suscritos al respecto por el Estado Guatemalteco.

12 El problema es reducir las diferencias entre los empresarios guatemaltecos y los trabajadores del país respecto al cumplimiento de la legislación laboral en Guatemala. Los factores que originan la falta de cumplimiento del derecho laboral son: la tradición dictatorial del país que hace que los grupos económicos impongan sus criterios en las relaciones sociales con el aval del Estado; la falta de una política estatal de crecimiento y desarrollo que sea integrada, coherente y adecuada; la falta de consensos políticos sobre los objetivos e instrumentos del crecimiento y del desarrollo; la debilidad institucional del Ministerio de Trabajo y Previsión Social que le impide vigilar el cumplimiento de la legislación laboral; las elevadas tasas de ganancia a que está acostumbrado el empresariado guatemalteco, lo cual logran a expensas de los bajos salarios y de la falta de cobertura de las prestaciones sociales; y la baja productividad relativa de la mano de obra nacional por bajo nivel educativo y de salud.

## Recomendaciones

1 Que es necesario la superación del autoritarismo en Guatemala, posibilitando el acceso de los grupos sociales del país a la discusión abierta para la obtención de consensos perdurables, mediante el impulso de una legislación laboral que favorezca el aprovechamiento de las oportunidades del mercado estadounidense que ofrece el TLC-RDCAUSA, consolidando la democracia, la construcción del Estado de Derecho y la sostenibilidad del crecimiento económico y el desarrollo social.

2 Que es indispensable contrarrestar las contradicciones de los sectores empresariales y laborales del país respecto a los aspectos jurídicos que norman su relación sobre la aplicación de la ley laboral a efecto de contribuir con la construcción de un consenso al respecto del TLC-RDCAUSA.

3 Que el Congreso de la República reconozca, ya sea en el texto constitucional o en el marco de una ley, la capacidad del consenso como técnica de hacer gobierno, destinada a resolver los problemas nacionales, las diferencias de criterio y los conflictos entre sectores de la sociedad y el Estado. Esto le daría obligatoriedad y estabilidad a los consensos. Obligatoriedad, en el sentido de que el Ejecutivo deberá observar el consenso como técnica administrativa de gobierno. Estabilidad, en el sentido de que la norma constitucional o legal que establezca el consenso como técnica de hacer buen gobierno, observará un trámite especial que hará menos difícil su derogación.

4 Que es necesario disponer de un escenario dentro del Estado al que confluyan organizaciones representativas del capital y del trabajo para definir una visión de nación respecto a la relación entre el capital y el trabajo; contar con estudios técnicos y de antecedentes para apoyar los procesos de consulta, diálogo y consenso; e impulsar procesos de cambios legislativos a través de la creación de una legislación laboral que permita la implementación de un modelo de crecimiento y desarrollo nacional sostenible.

5 Que al implementar la presente propuesta para el consenso los representantes empresariales, laborales y estatales del país habrán recuperado la confianza en su capacidad para el diálogo y el consenso derivado de que se han acordado cambios de modernización en la legislación laboral, mecanismos institucionales para vigilar el

cumplimiento de la misma, acciones de fortalecimiento del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y medidas para mejorar la educación, capacitación y la salud de los trabajadores.

6 Que los grupos que participen en la construcción del consenso sean: los dirigentes empresariales, laborales y estatales del país quienes se beneficiarán de manera directa elevando su legitimidad pública al contar y aplicar la metodología de consenso destinado a la búsqueda y logro de resultados recíprocamente satisfactorios.

7 Que los trabajadores deben ser compensados en sus salarios y prestaciones sociales de conformidad con la Constitución de la República, la ley laboral del país y los convenios internacionales suscritos por el Estado de Guatemala.

8 Que el Estado debe comprometerse al cumplimiento de mandatos constitucionales, tales como: corregir imperfecciones en los mercados; dirigir en forma activa las variables macroeconómicas, sin interferir en las decisiones macroeconómicas; velar por la seguridad y justicia social introduciendo correcciones en la distribución del ingreso y la riqueza y en los sistemas de seguridad social; proteger al consumidor para aumentar la transparencia de los mercados; asegurar a todos los ciudadanos un ingreso igualitario a los mercados, prestando servicios colectivos de salud y educación que mejoren la productividad de la fuerza de trabajo y faciliten su acceso a los mercados laborales y a las actividades empresariales de menor escala.

9 Que los grupos empresariales se comprometan a la reinversión en el país de las ganancias derivadas del comercio exterior, principalmente de la actividad exportadora, así como de otros sectores dinámicos de la economía; contribuir a aumentar la capacidad de ahorro del país, aumentando la disponibilidad de divisas para la importación de bienes de capital y disminuyendo el consumo suntuario; mejorar su intermediación financiera para incrementar los niveles de ahorro y de inversión, para ello los bancos y financieras deben ser eficientes y flexibles para la atención a negocios de pequeña escala, así como el reducir los diferenciales entre tasas activas y pasivas.

10 Que al iniciar la ejecución de la propuesta para el consenso se disponga de un escenario dentro del Congreso de la República al que confluyan organizaciones empresariales, sindicales y del organismo ejecutivo que, conjuntamente con los diputados en calidad de representantes del pueblo, debatan y definan una visión de nación sobre las

relaciones laborales en el campo y la ciudad, que sea capaz de guiar al país hacia la justicia, la libertad y el progreso económico.

11 Que durante la ejecución de la propuesta para el consenso se cuenten con estudios técnicos y de antecedentes legislativos destinados a apoyar los procesos de legislación y deslegislación sobre los problemas laborales del país. Adicionalmente, estos estudios deben servir para identificar diferencias en el consenso capital – trabajo, así como recursos disponibles del lado del capital y del Estado para cubrir en forma consensuada el déficit identificado del sector laboral.

12 Que al finalizar la ejecución de la propuesta para el consenso se hayan impulsado procesos de cambios legislativos, que permita la consolidación de la democracia, el fortalecimiento del Estado de Derecho en Guatemala y la implementación de un modelo de desarrollo nacional sustentable.

## Bibliografía

- ABBAGNANO, INCOLA. DICCIONARIO DE FILOSOFÍA. México, FCE, 1861.
- ARISTÓTLES. ÉTICA NICOMAQUEA. Porrúa, México, 1982, Política, Porrúa, México, 1982.
- BANCO MUNDIAL / INE / SEGEPLAN / URL. GUATEMALA: ESTUDIO SOBRE POBREZA. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Unidad Sectorial de Desarrollo Humano. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- BARTRA, Roger, DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA. Colección 70. México, Grijalva, 1973.
- BID, PROGRESO ECONÓMICO Y SOCIAL, Washington, D.C., 2002, p. 37.
- CEDEP, APUNTES DE ECONOMÍA Y POLÍTICA, Análisis Económico de las Decisiones Públicas. Noviembre – diciembre, 2002, p. 5.
- CEPAL, TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD, Santiago de Chile, NNUU, 1990.
- DICCIONARIO HISPÁNICO UNIVERSAL. Enciclopedia ilustrada en lengua española, México, JACKSON, 1969.
- DILLARD, Dudley, LA TEORÍA ECONÓMICA DE JOHN MAYNARD KEYNES, Madrid, Aguilar, 1971.
- ESCUADERO, Manuel (2001): " La globalización no va bien, ni mucho menos". El País. Madrid, 3 de mayo de 2001.
- EVERS, Tilman, EL ESTADO DE LA PERIFERIA CAPITALISTA. Madrid, Ariel, 1988.
- FRÉMEAUX, P. ¿Es la globalización un fenómeno nuevo?, en Alternativas Económicas, No. 23, París, 2005. Citado por Salvador Arias Peñate, Globalización económica y modelo de acumulación. UTOPÍAS, #173, vol. 3, 2005.
- FISHLOW, Albert, El estado de la ciencia económica en América Latina, BID. PROGRESO ECONÓMICO Y SOCIAL, Washington, D.C. 1985.
- GRACIARENA, Jorge, Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa. En: Revista de la CEPAL. Primer semestre de 1976.
- <http://usinfo.state.gov/español>
- <http://www.novel.se>
- IIE. Modelo Económico y solución política en El Salvador. En: REVISTA COYUNTURA ECONÓMICA. Boletín informativo y de análisis económico. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de El Salvador.
- INE. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, Guatemala, mayo 2002 – marzo 2003.
- INTERNACIONAL IDEA. DEMOCRACIA EN GUATEMALA. La misión de un pueblo entero. Síntesis del informe. Colombia, IDEA, 1999.

KINDLEBERGER, Charles O., ECONOMÍA INTERNACIONAL, séptima edición, Madrid, Aguilar, 1972.

MEDINA Echavarría, José, El concepto de modelo en el pensamiento actual: historia y teoría del modelo. En: J. medina Echavarría, FILOSOFÍA, EDUCACIÓN Y DESARROLLO. Primera edición. México, S. XXI, 1967.

MONGE, Manuel, SUPERACIÓN DE OBSTÁCULOS AL COMERCIO INTRAREGIONAL. Proyecto de formación sobre el tema de la integración regional e inserción de las economías centroamericanas en el mercado mundial. Convenio FEDEPRICAP / Unión Europea.

NNUU / Comisión Económica para América Latina, El Desarrollo Económico de América Latina en el Período de la Posguerra.

PETITEVILLE, Franck, Tres rostros míticos del Estado en la teoría del desarrollo. En: COLECCIÓN ESTUDIOS Y DOCUMENTOS, No. 25, Guatemala, UNESCO / MUNI-Kát / INAP, 2000.

ROBBINES, Lionel, La definción de la economía, EN: ENSAYO SOBRE LA NATURALEZA Y SIGNIFICADO DE LA CIENCIA ECONÓMICA, México, FCE, 1951, p. 24ss. Citado por: Claudio Gutiérrez y Abelardo Brenes, TEORÍA DEL METODO EN LAS CIENCIAS SOCIALES, Selección, introducción y notas de C. Gutiérrez y A. Brenes, San José, Costa Rica, EDUCA, 1971.

ROLL, Eric, HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONÓMICAS, México, FCE, 1973.

SAMUELSON, Paul A. y William D. Hordhaus, ECONOMÍA, décimo quinta edición, Madrid, McGraw – Hill, 1996.

SEGEPLAN / GTZ. PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE ESTRUCTURAL. Un proyecto nacional de corto y mediano plazo. Volumen III. Políticas de ajuste estructural sectorial. Guatemala, marzo, 1991.

STOKER, Ferry. El buen gobierno como teoría. Cinco propuestas. En: Gobernar en sociedades plurales. Estudios – Documentos. Ediciones UNESCO / Muni – Kát. Quetzaltenango, Guatemala. No. 30, p. 57.

STONIER Y HAGUE. MANUAL DE TEORÍA ECONÓMICA. México, Aguilar, 1971.

TOURAINÉ, Alain. “Europa pierde el tiempo discutiendo de globalización”. El País. Madrid. 14 de julio de 2001. Nota de prensa preparada por Carmen Morán.

TORRES – RIVAS, Edelberto y Bernardo Arévalo De León. DEL CONFLICTO AL DIÁLOGO. El WSP en Guatemala. Guatemala, FLACSO – UNRISD, 1999.

VALLE, Luis Arturo del, LA INCOHERENCIA DE LAS DECISIONES EN MATERIA DE ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE ESTRUCTURAL. Guatemala, IICA, 1995.

VASCONI, Tomás Antonio. Globalización, modernización y competitividad (aproximación a los conceptos básicos), Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación (PIIE), Santiago de Chile, 1995, p. 57.