

La política laboral en Guatemala durante el COVID-19 a la luz de la experiencia latinoamericana

Pamela Castañeda Martínez¹, Christina Nicolle Castillo Rodas¹, Edwin Ramirez¹, Isabella Sandoval¹ y Benjamin Leiva².

¹ Estudiante de la Universidad del Valle de Guatemala

² PhD. Profesor e investigador del Observatorio Económico Sostenible de la Universidad del Valle de Guatemala

Introducción

El COVID-19 ha forzado una reducción de la actividad económica que ha afectado alrededor del 80% de la fuerza de trabajo global (OIT, 2020). La contracción a gran escala del trabajo ha puesto a millones de trabajadores y sus familias en riesgo de perder su ingreso y sus medios de subsistencia, estimándose una pérdida equivalente a 195 millones de puestos de trabajo a tiempo completo durante el segundo trimestre de 2020 en todo el mundo, y a 24 millones en las Américas (OIT, 2020). En América Latina y el Caribe se espera la mayor crisis conjunta que haya experimentado la región en la historia con una caída del PIB de 5.3% (CEPAL/OIT, 2020), unos 11.6 millones de desempleados más que en 2019, y un aumento de la pobreza de 28.7 millones de personas (CEPAL, 2020).

Los gobiernos han implementado diversas políticas para contener el impacto de la pandemia en el mercado laboral y en los ingresos de los hogares. Hemos revisado la experiencia en torno a 8 políticas laborales en 18 países y sintetizado los cambios más importantes que podría adoptar el gobierno de Guatemala para mejorar su política laboral durante el COVID-19 a la luz de aquellas adoptadas en la región. Los países y políticas analizadas se listan en el cuadro 1. También se describen brevemente otras políticas de apoyo a los hogares. La información fue obtenida del [mapa de medidas y acciones a nivel nacional](#) elaborado por CEPAL y su Informe Especial COVID-19 N° 3 (CEPAL, 2020), y complementado con informes de la OIT (2020), la CEPAL y la OIT (2020), el BID (2020), Deloitte (2020) e información pública de gobiernos.

En Guatemala sólo se han adoptado dos de las ocho políticas laborales listadas (ver cuadro 1 para un resumen comparativo). Las dos políticas adoptadas han sido licencia laboral remunerada y protección laboral. Se han adoptado otras políticas para apoyar hogares, como el “Bono Familia”, pero éstas no son políticas laborales propiamente tales.

Cuadro 1: Resumen de políticas laborales adoptadas en la región.
(Una x señala que se ha adoptado la política correspondiente)

Países	Licencia laboral remunerada	Licencia por enfermedad remunerada	Seguro de desempleo	Protección Laboral	Reducción de horas de trabajo	Teletrabajo	Licencia de trabajo opcional	Prohibición de despido	Otras
Guatemala	X			X					X
México	X			X	X	X			X
Belice						X		X	
Honduras	X			X		X		X	
El Salvador	X	X		X		X		X	
Nicaragua									
Costa Rica	X	X		X	X	X	X		
Panamá				X		X			
Venezuela	X				X	X		X	X
Colombia	X	X	X	X		X	X	X	X
Ecuador			X	X		X			
Perú	X	X		X		X			X
Brasil	X	X		X		X	X	X	X
Bolivia				X	X	X			X
Paraguay				X	X	X	X		X
Uruguay	X	X	X	X		X			X
Argentina	X		X	X		X			X
Chile	X		X	X	X	X			X

Licencia laboral remunerada

Esta política ha buscado que los trabajadores en el sector formal puedan ser suspendidos durante la duración de la pandemia con aportes del gobierno que remplacen total o parcialmente su salario original. Alguna variante de esta política se ha adoptado en doce países: Guatemala, México, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Venezuela, Colombia, Perú, Brasil, Uruguay, Argentina, y Chile.

En Guatemala se ha establecido un “Fondo para la protección de empleo”, que proporciona unos USD 10 diarios (USD 300 al mes) a trabajadores suspendidos. Aunque esta cifra se asemeja al salario mínimo (USD 11 diarios), excluye al 70% de la fuerza laboral total porque se encuentran en el sector informal. Además, la suspensión de contrato requiere de un acuerdo entre empleador y trabajador y no debe hacer uso de vacaciones.

En Honduras se han aprobado cerca de USD 240 mensuales a trabajadores suspendidos. En Perú y México se han mantenido los salarios completos para todos los trabajadores formales en industrias no esenciales. Argentina, Brasil y Venezuela han implementado subsidios parciales para ayudar a las empresas a pagar su nómina. En Argentina el subsidio es de la mitad del salario, en Brasil varía entre el 25 y 100% y en Venezuela sólo cubre a medianas y pequeñas empresas. En Chile se ha usado el seguro de desempleo para mantener el salario de los trabajadores suspendidos, pero el 90% de los recursos son provistos por los ahorros individuales de las cuentas de seguro de trabajo de los trabajadores y sólo el 10% proviene del fondo solidario. El empleador mantiene la responsabilidad de pagar los aportes de seguridad social. En el Salvador y Colombia la licencia laboral remunerada depende del empleador. En Costa Rica también depende del empleador, pero las horas de trabajo remuneradas durante la suspensión se deberán reponer en el plazo de un año después que termine la emergencia y el salario no podrá ser reducido.

Medidas adicionales buscan proteger a grupos vulnerables y fomentar la suspensión de actividades. En México, Argentina, Uruguay, Bolivia y El Salvador se ha establecido la suspensión obligatoria para la tercera edad, mujeres embarazadas y personas con enfermedades serias. En Argentina se ha permitido la suspensión a trabajadores que tengan que cuidar a sus hijos dada la suspensión de clases. Por otro lado, en El Salvador se ha incentivado a que empresas suspendan actividades al precalificarlas con créditos, y además se ha especificado que los trabajadores suspendidos tienen derecho a una compensación en caso de que utilicen su equipo personal para realizar sus labores desde sus hogares.

Licencia por enfermedad remunerada

Esta política ha buscado que los trabajadores que se contagien de coronavirus o que necesiten estar en cuarentena puedan suspender su trabajo con goce de sueldo total o parcial. Los países que han aplicado esta política son seis: El Salvador, Costa Rica, Colombia, Perú, Brasil y Uruguay.

Guatemala no ha adoptado licencias de este tipo específicas para el COVID-19, sin embargo, bajo ciertas condiciones todo asegurado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) tiene derecho a licencia por enfermedad de hasta seis meses. No obstante, menos del 20% de la fuerza de trabajo está afiliada al IGSS.

En el resto de la región la situación es la siguiente: El Instituto Nacional de Seguridad de Brasil ha establecido un pago de un salario mínimo a cada persona contagiada con COVID-19. Perú ha implementado a personas contagiadas con un salario mensual menor a USD 700, una prestación por discapacidad por un periodo de 20 días. En Uruguay, toda persona mayor a 65 años podrá permanecer aislada por un máximo de 30 días recibiendo un subsidio si no pueden realizar tareas laborales desde casa. Adicionalmente, se ha aprobado una ley que subsidia a todo personal de salud que se contagie por un período máximo de 45 días.

En El Salvador, se ha dispuesto que el Instituto Salvadoreño de Seguridad Social cubra el subsidio de incapacidad al trabajador en cuarentena por COVID-19 a partir del cuarto día de ésta. En Colombia, el Ministerio de Trabajo ha prohibido a las empresas dar licencias por enfermedad no remuneradas, y otorgará un subsidio a las empresas que reportan una disminución mínima de 20% en su facturación en una quincena. Por último, Costa Rica ha modificado las regulaciones de la concesión de licencias y discapacidades para trabajadores dependientes e independientes asegurados, para que dichos beneficios sean otorgados a contactos asintomáticos que tengan una orden sanitaria de aislamiento en casa de parte del Ministerio de Salud por el COVID-19. Estos cambios son temporales y exclusivos por la crisis.

Seguro de desempleo

Esta política ha buscado ampliar la flexibilidad y extensión de los seguros de desempleo existentes para enfrentar el COVID-19 o bien adaptar dicho seguro a programas de protección laboral existentes. Los países que han extendido o implementado seguro de desempleo ante la pandemia son cinco: Colombia, Ecuador, Uruguay, Argentina y Chile. Brasil tiene un seguro de desempleo, pero no ha cambiado su normativa previa a la crisis.

En Guatemala no existe seguro de desempleo. De hecho, de los nueve elementos del seguro social recomendados por la OIT, éste es el único del que carece el IGSS. A la fecha no existen políticas ni propuestas nuevas para implementar un seguro de desempleo.

En la región, Chile ha activado el seguro de desempleo para todas las familias que cuentan con un crédito hipotecario o pertenecen al Programa de Integración Social y Territorial, y presentó una iniciativa de ley que crea un seguro para trabajadores por servicios profesionales. Ecuador redujo el tiempo mínimo de desempleo para aplicar al seguro de 60 días a 7 días. Uruguay y Argentina ampliaron el periodo de cobertura de desempleo para quienes hayan agotado el periodo de subsidio. Por último, Colombia y Belice han incluido beneficios de desempleos nuevos. Colombia lo ha hecho a través de los beneficios de afiliación de las Cajas de Compensación con dos salarios mínimos pagados cada 90 días, y Belice a través de un programa

especial de ayudas por desempleo de USD 75 cada dos semanas a nuevos despedidos y de USD 50 a desempleados de largo plazo.

Protección laboral

Las políticas para proteger físicamente del virus a los trabajadores han consistido en el cierre del transporte de pasajeros, de actividades económicas no esenciales, y en el establecimiento de estándares y protocolos de higiene y control. Todos los países de la región han adoptado alguna variante de estas medidas, exceptuando a Belice, Nicaragua y Venezuela.

En Guatemala se han establecido 19 prohibiciones. Entre ellas están la suspensión del transporte público urbano y extraurbano y de actividades no esenciales del sector público y privado. Adicionalmente, las empresas deben promover que los trabajadores estén a una distancia de al menos un metro entre ellos y deben implementar el protocolo de seguridad e higiene establecido por el gobierno. Este protocolo incluye proporcionar gel antibacterial, información acerca del virus y su propagación y tener disponibilidad de contactos de emergencia en caso de que un colaborador presente síntomas. Además, toda persona debe usar mascarilla en todo momento al estar fuera de su hogar.

En el resto de la región las medidas han sido similares respecto al distanciamiento, uso de mascarillas, toma de temperatura y disponibilidad de alcohol en gel. Medidas específicas a destacar son: en El Salvador y Brasil se ha limitado la locomoción con excepciones para sectores esenciales. En México los empleadores pueden exigir exámenes médicos a cualquier trabajador si lo consideren necesario, pero también tienen que brindar información a sus empleados de los síntomas y peligros del coronavirus, de medidas de higiene y de cambios que puedan surgir con respecto a políticas relacionadas con su trabajo. En Uruguay se han instaurado horarios desfasados de entrada y salida de trabajadores en el sector de la construcción para evitar aglomeraciones.

Reducción de horas de trabajo

Esta política ha sido implementada para exponer por menos tiempo a los trabajadores y para preservar los empleos ante las dificultades económicas de los empleadores. Los países con esta política son seis: México, Costa Rica, Venezuela, Bolivia, Paraguay y Chile.

Guatemala no ha adoptado medidas sobre esta materia, por lo que no se tienen regulaciones claras que definan los efectos de la reducción de horas laborales en empresas que han podido seguir operando como el sector alimentario, de asistencia al consumidor y demás servicios indispensables. Asimismo, tampoco se tienen claro los efectos en la reducción laboral implementada en el sector público para prevenir el contagio.

En la región la situación es la siguiente: Bolivia ha reducido la jornada laboral a cinco horas sin disminución de sueldo. México ha implementado una ley que autoriza a empleadores a reducir la cantidad de horas laborales a trabajadores con una disminución de sueldo proporcional. Costa

Rica ha decretado una ley que autoriza la reducción en un 50% de las jornadas laborales pactadas al verse afectados los ingresos durante la emergencia. En Chile y Venezuela se ha permitido compensar pérdidas de remuneración a trabajadores en el sector privado ante reducción de jornada laboral usando el fondo solidario de desempleo del seguro de desempleo. Además, en el sector público en Chile, Paraguay y Brasil se han permitido horarios flexibles, salvo para el personal de salud, policial y demás entes encargados por velar por la seguridad de los ciudadanos.

Teletrabajo

Las medidas de teletrabajo han diferido en la región según su rigurosidad y la esencialidad del trabajador, implementándose en todos los países salvo Nicaragua.

En Guatemala el Ministerio de Trabajo ha propiciado el teletrabajo tanto en el sector público como el privado. Aunque éste no está aún regulado por ley, está siendo usado por muchas empresas. Lo único que rige el teletrabajo es el Código de Trabajo, que establece la obligación del patrono de proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos, y materiales necesarios y adecuados para ejecutar el trabajo convenido. Existe una nueva propuesta de ley que intenta regular esta modalidad de trabajo.

En la región, México, Belice, Honduras, El Salvador, Chile, Paraguay, Bolivia, Brasil, Perú, Colombia y Uruguay han implementado el teletrabajo de forma estrictamente voluntaria, y establecido que debe existir un acuerdo entre empleadores y trabajadores donde se establezcan los términos y condiciones del trabajo. Las regulaciones suelen establecer que bajo esta modalidad el empleador debe proveer a sus trabajadores los equipos e infraestructura requerida, y reembolsar los gastos adicionales. Regulaciones adicionales incluyen el derecho a la desconexión (estar un mínimo de horas desconectado del trabajo) y la cobertura del seguro de accidentes de trabajo.

En El Salvador, México, Honduras, Brasil, Chile, Uruguay y Perú deben teletrabajar los funcionarios públicos no esenciales o que formen parte de grupos en riesgo; sean responsables de cuidar a contagiados; o sean mayores de edad. Costa Rica, Paraguay, Ecuador, Venezuela y Argentina han propuesto el régimen legal temporal de teletrabajo tanto para el sector privado como el público. En Bolivia y Panamá se debe otorgar el mismo salario y los mismos derechos, aunque se labore por medio de teletrabajo. El sector público de Costa Rica tiene a un máximo de 20% de funcionarios ejecutando su trabajo presencialmente, el resto debe cumplir sus obligaciones por medio del teletrabajo.

Licencia de trabajo opcional

Esta política ha promovido vacaciones con plazos más flexibles o anticipadas para evitar despidos ante la complejidad económica que enfrentan las empresas. Los países que han implementado licencia laboral opcional son cuatro: Costa Rica, Colombia, Brasil y Paraguay.

Guatemala es parte de la mayoría de países que no ha implementado esta política. Brasil y Paraguay han promovido vacaciones colectivas anticipadas y la anticipación de feriados por días festivos y rotacionales laborales o compensatorias. En Costa Rica se tiene autorización para que los funcionarios públicos adelanten sus vacaciones o que utilicen las que tengan acumulada. En Colombia se ha permitido a empleadores dar vacaciones colectivas anticipadas.

Prohibición de despido

Esta política ha consistido en aplicar nuevos decretos gubernamentales para evitar despidos y el asesoramiento a trabajadores despedidos dado el COVID-19. Los países que han aplicado estas políticas son seis: Belice, Honduras, El Salvador, Venezuela, Colombia y Brasil. Guatemala no ha establecido prohibiciones de despido específicas por la pandemia. Se ha continuado guiando por su código de trabajo.

En Colombia y El Salvador se han implementado decretos de prohibición de despido específicos por COVID-19. Brasil ha prohibido el despido en empresas que se benefician de créditos salariales extendidos ante la crisis y Venezuela sólo lo ha permitido con autorización del Ministerio del Trabajo o si se le paga al trabajador el doble de la indemnización legal (años de servicio y beneficios de ley). Por último, en Belice se ha implementado un asesoramiento a trabajadores contra el despido ilegal.

Otras

En la región se han implementado una serie de medidas adicionales que no inciden directamente sobre mercado laboral, pero tienen un efecto importante sobre los hogares. Una de estas medidas ha sido un subsidio a los ingresos para apoyar al trabajo informal, a los desempleados y en general a las familias de menores recursos. En Guatemala y Bolivia se ha instaurado un “Bono Familia” de unos USD 130 y USD 70 respectivamente por familia al mes. En Venezuela se ha instaurado un bono especial “Quédate en Casa” de unos USD 2.5 por familia. En Argentina se ha implementado un “Ingreso Familiar de Emergencia” de unos USD 150 al mes por familia al mes. En Chile y Brasil se han dado bonos por familia: en el primero el “Bono COVID-19” de unos USD 60 por persona al mes y en el segundo el “Coronavoucher” de unos USD 100 mensuales por persona al mes.

Otra medida ha sido permitir el retiro excepcional de fondos de seguridad social y la suspensión de ciertos pagos de seguridad social para mitigar el impacto económico del virus. En Guatemala se ha suspendido el pago de las cuotas de seguridad social y asociadas por parte de empleadores. En Brasil se ha tomado la misma medida, mientras que en Perú se ha permitido retirar hasta unos USD 700 del fondo de Compensación por Tiempo de Servicio (CTS) y hasta unos USD 600 de los fondos de pensiones a aquellos trabajadores que tuvieran ahorrados dichos montos. También se ha suspendido el pago del 10% del salario para pensiones de capitalización individual.

Una tercera medida ha sido el aumento de la cantidad y/o cobertura de las transferencias monetarias existentes. En Guatemala no se ha hecho esto, pero en cinco países de la región sí. Argentina ha aumentado aportes a diversos programas sociales entre USD 44 y USD 150 y ha expandido en 1.5 millones los receptores de ayuda alimentaria. Colombia, Uruguay y Paraguay han duplicado las transferencias de diversos programas. México ha aumentado las transferencias a estudiantes del sistema público escolar básico y el apoyo a agricultores.

También se han implementado en todos los países la entrega de alimentos vía entrega directa a la vivienda, escuela o comedores comunitarios. En Guatemala se ha dispuesto la entrega de 200,000 cajas de alimentos durante la pandemia.

Por último, algunos países han establecido bonos por riesgo COVID-19 a trabajadores de la salud. En Guatemala se han aprobado unos USD 3.3 millones para estos efectos, los que representan unos USD 40 por trabajador de la salud. En Argentina se ha establecido un bono por riesgo de unos USD 75 y en Venezuela de unos USD 40.

Observaciones finales

En Guatemala sólo se han adoptado dos de las ocho políticas laborales descritas en este artículo para apoyar a trabajadores y hogares a enfrentar la pandemia. Las dos políticas adoptadas han sido licencia laboral remunerada y protección laboral. Se han adoptado otras políticas para apoyar hogares, como el “Bono Familia”, pero éstas no son políticas laborales propiamente tales.

La adopción de las otras políticas laborales podría ayudar a minimizar la pérdida de trabajo e ingresos, el daño económico a los hogares, y la consiguiente tensión social. Las políticas que se podrían adoptar son:

- 1) Licencia por enfermedad remunerada a personas contagiadas o en cuarentena a raíz del COVID-19. Esto podría implementarse con un pago directo como en Perú o bien en base al IGSS como en Costa Rica.
- 2) Seguro de desempleo a personas que pierdan su trabajo dada la coyuntura. Sería lógico que este nuevo seguro sea implementado a través del IGSS con nuevos aportes del gobierno como lo ha hecho Colombia. Una vez superada la crisis, la mantención de este seguro con aportes tripartitos entre trabajadores, empleadores y el Estado contribuiría de forma importante a la seguridad social del país.
- 3) Licencia de trabajo opcional para que se puedan usar las vacaciones como medio de contención. Esto mantendría salarios y evitaría despidos, como en Brasil y Paraguay.
- 4) Prohibición de despido de trabajadores haciendo uso del Fondo de Protección de Empleo y en empresas que no tengan una justificación objetiva para invocar fuerza mayor (e.g., caída en ventas debe ser mayor al 20% para poder hacer despidos). Esta política, tal como se ha implementado en Colombia, El Salvador y Brasil, busca evitar el aprovechamiento deshonesto del empleador por la coyuntura.

Por otro lado, la reducción de horas de trabajo y el teletrabajo han ocurrido *de facto* sin ser normados. Formalizar estas nuevas modalidades laborales serviría para evitar abusos, malentendidos y conflictos. La regulación de la reducción de horas de trabajo podría basarse en las iniciativas de México y/o Costa Rica, mientras que la del teletrabajo podría basarse en la de Panamá y/o Chile.

Es importante considerar que estas propuestas pueden no causar mayor impacto por la baja cobertura que tendrían al limitarse al sector formal, y por la baja capacidad de ejecución del Estado. Lo primero resulta problemático ante una informalidad del 70% (INE, 2018), lo que no tiene una solución de corto plazo. En el mediano plazo se podría aumentar la formalidad promoviendo las iniciativas de la Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032 (MINTRAB, 2017). Lo segundo ha sido resaltado por la baja ejecución presupuestaria (un 1% de los fondos asignados al 14 de mayo) de los fondos de emergencia del COVID-19 (Cuevas, 2020), e implicaría que las políticas laborales, aunque estuvieran bien intencionadas y escritas, carecerían de fuerza para hacerse respetar. Este problema tampoco tiene una buena solución de corto plazo, y en el mediano plazo podría abordarse a través de reformas al Servicio Civil y al Sistema de Compras del Estado.

Referencias

- BID. (2020). *2020 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report*.
<https://www.iadb.org/en/research-and-data/2017-latin-american-and-caribbean-macroeconomic-report>
- CEPAL/OIT. (2020). *El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*.
- CEPAL. (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19*.
- Cuevas, D. (2020). Coronavirus: poca ejecución presupuestaria lleva a colapso en la red hospitalaria. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/coronavirus-poca-ejecucion-presupuestaria-orilla-a-colapso-en-la-red-hospitalaria/>
- Deloitte. (2020). *Medidas fiscales y económicas ante COVID-19 en Latinoamérica*.
- INE. (2018). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2-2018* (Issue 1).
<https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>
- MINTRAB. (2017). *Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032*.
- OIT. (2020). *El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición*.
<https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/>