



Informe al Congreso

Informe al Congreso No. 52

Guatemala, octubre de 2004

El papel del Congreso de la República en la competitividad laboral guatemalteca

Para reducir la pobreza, el principal desafío del mercado laboral guatemalteco es crear un mayor número y una mejor calidad de puestos de trabajo en el sector formal. Lo anterior significa que se debe buscar la forma de establecer las condiciones que permitan dicha creación.

En la discusión sobre cómo lograr nuevos puestos de trabajo, es frecuente que se considere que el problema del empleo se resuelve con crecimiento económico. La experiencia internacional sugiere que aunque es vital, esto no es suficiente. También, es necesario combatir la rigidez de las instituciones laborales; es decir, la regulación ineficaz y perniciosa. Por otro lado, aunque el problema de la pobreza se puede reducir a un problema de ingresos, este enfoque tradicional y reduccionista también nos ha conducido a una compleja maraña de políticas laborales.

Para reducir la pobreza, el principal desafío del mercado laboral guatemalteco es crear un mayor número y una mejor calidad de puestos de trabajo en el sector formal.

La política laboral se ha enfocado en atacar las consecuencias y no las causas. Se responde únicamente a presiones por mejorar artificialmente las condiciones laborales, sin realmente atender y fortalecer las verdaderas fuentes de riqueza. De cara a la discusión en el Congreso del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, y la negociación de un TLC con la Comunidad Europea, este tema se vuelve prioritario.

Con el presente **Informe al Congreso**, el **CIEN** presenta los principales resultados de su investigación “Políticas laborales en Centroamérica: ¿oportunidades o barreras al desarrollo”.¹ Esperamos con ello apoyar a los Diputados para mejorar la competitividad de los trabajadores guatemaltecos, tomando en cuenta que debido a que es un tema multi-institucional, es necesario que las reformas que promueva el Congreso de la República sean acompañadas de reformas en los procedimientos dentro de los Ministerios de Trabajo y Economía.

¹ Para quien desee profundizar más en el tema, puede contactarnos para conseguir una copia del estudio u obtenerlo a través de nuestra página web www.cien.org.gt



1 ¿Por qué es importante la política laboral?

En el esfuerzo por lograr más y mejores empleos y de cara a la creciente globalización de la economía, se han desatado dos fuerzas respecto a los estándares laborales:

- ▶ Por un lado, el establecimiento y cumplimiento de estándares internacionales en materia laboral, los cuales muchas veces no se relacionan con el grado de desarrollo de los países pobres.
- ▶ Por el otro, la flexibilidad laboral, como requisito indispensable para el uso más eficiente de la mano de obra.

1.1 Regulación laboral inflexible

Los países desarrollados y de organizaciones internacionales relacionadas con el trabajo, generalmente obligan a los países en desarrollo a adoptar regulaciones laborales más inflexibles, que reducen la libertad del trabajador y del empleador para negociar condiciones laborales adecuadas.

La obligación de adoptar regulaciones laborales más estrictas tiene dos interpretaciones:

- 1) **es un sincero intento de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores en países en desarrollo; o**
- 2) **es un intento de proteger a los trabajadores de los países desarrollados de trabajadores como los**

¿Por qué? Una primera interpretación sería entenderlo como un sincero intento de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores pobres de los países en desarrollo. Según esta visión, en la medida en que estén más protegidos los trabajadores y, en la medida en que reciban más beneficios adicionales no-salariales, estarán mejor los trabajadores pobres del mundo. De esa cuenta, es común que en la

negociación de tratados comerciales entre países, sobre todo entre países ricos y países pobres (como el CAFTA, por ejemplo), se exija la inclusión de cláusulas laborales mediante las cuales los países se obligan a cumplir estrictamente con su legislación laboral y con los tratados internacionales en la materia.

Una segunda interpretación considera la insistencia en hacer más estricta la regulación laboral en los países en desarrollo, como un intento de los países ricos y de sus organizaciones laborales de proteger a sus propios trabajadores de la competencia de países con costos laborales más bajos. Incluso se maneja el concepto de “dumping social”, para referirse a una ventaja desleal por parte de países que no cumplen con una normativa laboral tan estricta como la de los países en desarrollo.

No se pretende negar las motivaciones morales de quienes se unen a esta causa. Lo que se pone en duda es la capacidad de poder alcanzar sus objetivos por medio de los instrumentos propuestos. Lastimosamente, el sistema capitalista en el cual se basa una economía globalizada, no garantiza que, mediante una aplicación estricta de normas laborales de países desarrollados en países pobres, los trabajadores vayan a salir beneficiados. Al contrario, la consecuencia es que

la mano de obra en los países pobres se encarecerá, en beneficio de los trabajadores de los países en desarrollo, como lo muestra el **Cuadro 1**.

Cuadro 1 **La “Cláusula Social” de la Unión Europea**

La apertura comercial ha permitido que tanto los bienes, como las inversiones, crucen fácilmente las fronteras. Por ello, durante la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y el establecimiento de la Unión Europea, muchos trabajadores y empresarios de países con altos salarios hicieron evidente su temor de perder sus trabajos y negocios pues, con la apertura comercial, los países con salarios y estándares laborales altos reducen su competitividad en la producción de bienes que requieren mucha mano de obra.

Dicho rechazo generó el término de *dumping social*, el cual describe los problemas que afronta la mano de obra de los países desarrollados por la apertura comercial. Tales problemas se pueden resumir en tres:

1. Quiebra de las empresas en países con salarios y estándares laborales altos, debido a que ya no gozarán de la protección arancelaria y ahora tendrán que competir con productos más baratos de países en desarrollo.
2. Reubicación de la inversión hacia los países con salarios y estándares laborales más bajos, lo cual tiende a disminuir el empleo y el nivel salarial de los países con mayores salarios.
3. Migración de los trabajadores de países en desarrollo hacia los países con salarios y estándares laborales más altos, lo cual tiende a disminuir el nivel salarial en dichos países.

Para evitar los problemas de ***dumping social*** que se darían con la apertura comercial entre los países europeos, en diciembre de 1989 se firmó la Cláusula Social entre once de los doce miembros de la Unión Europea. Para lograrlo, se estableció la obligación de “armonizar hacia arriba” los estándares laborales y las políticas sociales. Es decir, **en lugar de buscar que los países menos desarrollados logran una mayor productividad, se buscó incrementar los estándares laborales, para evitar que la inversión, motor del crecimiento económico, se mueva hacia los países menos desarrollados.**

Fuente: Basado en Ericsson y Kuruvilla (1994).

Es más, el encarecimiento de la mano de obra producto de aumentar los beneficios laborales y hacer más estrictas las regulaciones en los países pobres, podría provocar un encarecimiento de los productos exportables de los países en desarrollo, lo cual haría a Guatemala menos competitiva y evitaría que alcance su potencial de desarrollo económico y social.

1.2 Regulación laboral flexible

Para lograr atraer la inversión necesaria para el desarrollo económico y social de Guatemala, las condiciones actuales requieren que las actividades productivas puedan organizarse bajo patrones flexibles, que permitan un rápido ajuste ante cambios en las condiciones del mercado.

La creciente competencia con economías más eficientes y productivas, obligan a Guatemala a alcanzar y superar los estándares internacionales de calidad, precio y servicio, entre otros. Para lograr este objetivo es necesario que pueda utilizar sus factores productivos de la mejor manera posible, reasignando los factores de producción desde sus usos actuales hacia otros usos más productivos,

Debe recalcar que la flexibilidad laboral es una condición necesaria para que la mano de obra guatemalteca pueda movilizarse libremente entre los distintos sectores de la economía, y así se dedique a trabajar en aquellas actividades donde sea más productiva.

incluyendo entre éstos a la mano de obra. Así pues, debe recalcar que la flexibilidad laboral es una condición necesaria para que la mano de obra pueda movilizarse libremente entre los distintos sectores de la economía, y así trabajar en aquellas actividades donde sea más productiva, para obtener los beneficios de la apertura comercial.

Cuando se discute sobre flexibilidad laboral, muchos analistas suelen malinterpretarla con el incumplimiento de la legislación. Pero entonces, ¿qué significa dicha flexibilidad laboral? Significa que la legislación laboral sea la adecuada para que el país sea competitivo y su población pueda acceder a más y mejores empleos.

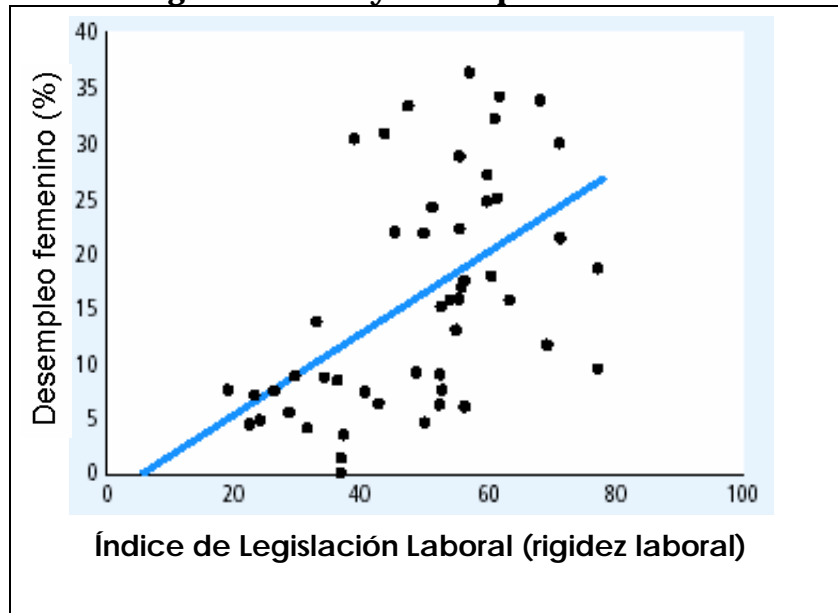
La flexibilidad laboral tiene varios componentes, todos ellos buscan promover el mejor uso del factor trabajo, con base en la realidad de cada país y los costos laborales del mismo. Esta flexibilidad también implica que los empleadores puedan decidir el tamaño óptimo de la fuerza laboral que requieran para ser productivos (esto incluye la libertad, mediante contratos voluntarios entre empleados y trabajadores, de la duración de las jornadas laborales, de los contratos laborales, de las condiciones de despido, etcétera).

Flexibilidad laboral no significa incumplir la legislación laboral. Significa que la legislación laboral sea la adecuada para que el país sea competitivo y su población pueda acceder a más y mejores empleos.

Otra de las caras de la flexibilidad es la relativa a los salarios; es decir, que los salarios puedan pactarse libremente entre las partes y fluctuar según sea más conveniente para ellos, de manera que el salario responda finalmente a la productividad de los trabajadores y a las condiciones naturales de escasez de los mismos.

¿Por qué suele argumentarse en favor de la flexibilidad laboral? Además de permitir un ajuste más rápido del recurso humano, permitiendo que la sociedad se beneficie de que los trabajadores están siendo empleados en las actividades más productivas, se evitan los problemas de discriminación que genera la rigidez laboral. Como puede observarse en la **Gráfica 1**, producto de un estudio del Banco Mundial a nivel mundial, en la medida que se incrementa la rigidez laboral, mayor es el desempleo femenino, lo cual, podría también esperarse que suceda con otros grupos, como la población indígena y la población en la tercera edad. Debido a que la ley suele proteger mucho a este tipo de grupos, se vuelve demasiado complicada su contratación, incrementar su productividad o despedirlos, por lo que se prefiere no contratarlos.

Gráfica 1
Rigidez laboral y desempleo femenino.



Fuente: World Bank (2004).

2 ¿Es la política laboral actual la más adecuada para lograr un mayor bienestar?

Antes de iniciar un análisis de la política y la legislación laboral guatemalteca, es necesario que se tome en cuenta la capacidad competitiva del país. Como se aprecia en la **Tabla 1**, a nivel mundial Guatemala se encuentra muy rezagada, tanto en la percepción que se tiene de su potencial de crecimiento económico de mediano plazo, como de la competitividad de sus negocios. ¿Resulta la política laboral guatemalteca la llave para generar competitividad, o simplemente es un obstáculo?

Tabla 1
Ranking de Crecimiento y Competitividad (2003)

País	Índice de Potencial de Crecimiento de Mediano Plazo	Índice de Competitividad en los Negocios
China	44	46
México	47	48
Costa Rica	51	45
El Salvador	48	63
Guatemala	89	81
Honduras	94	89
Nicaragua	90	88

Fuente: www.weforum.org (2003).

Para analizar el efecto de las políticas laborales sobre la competitividad, en la **Tabla 2** se presentan los índices de regulación en los mercados laborales, tal y como los reporta el Banco Mundial. Cada uno de estos índices toma valores entre 0 y 100, donde los valores altos significan mayores niveles de regulación laboral, es decir, más rigidez laboral:

1. **El índice de flexibilidad de contratación** cubre la existencia de contratos laborales de tiempo parcial y los beneficios a que tienen derecho este tipo de trabajadores. También incluye la facilidad con que puede despedirse a un trabajador temporal respecto a uno permanente.
2. **El índice de condiciones de empleo** incluye las jornadas laborales y su duración; tiempos de descanso; primas por horas extras; restricciones laborales en días festivos; el trabajo nocturno; los pagos obligatorios por tiempo no trabajado, las ausencias pagadas (vacaciones y días de asueto), y las regulaciones respecto a la obligatoriedad de pagar un salario mínimo.
3. **El índice de flexibilidad en el despido** mide las regulaciones relacionadas con los derechos que tiene el trabajador respecto el despido, incluyendo causales, prohibiciones, procedimientos, pre-avisos, indemnizaciones (forma de cálculo y límites a los montos pagados), redundancia como base del despido,² aprobación del gobierno para poder despedir, existencia del derecho a la seguridad laboral en la constitución, etcétera.³

Tabla 2
Índice de regulaciones laborales (rigidez laboral)

Región	Flexibilidad de contratación	Condiciones de empleo	Flexibilidad en el despido
Asia del Este y Pacífico	45	60	30
Europa y Asia Central	52	81*	39
Medio Este y Norte de África	40	66	35
OECD	49	58	28
Asia del Sur	39	68	39
América Latina y Caribe	56*	79	48*
Centroamérica			
El Salvador	81*	75	52
Guatemala	58	85	51
Costa Rica	58	83	46
Nicaragua	33	90*	58*
Honduras	33	87	47

Fuente: Banco Mundial.

*El asterisco indica el mayor valor dentro de la muestra (mayor regulación).

Los números en negrita para los países de Centroamérica denotan que los valores observados son mayores al promedio de América Latina. Los números en cursiva indican que el valor es menor al promedio de América Latina.

² Esto se da cuando el número de trabajadores es excesivo para las necesidades de la empresa, como ante reducciones de la demanda por motivos estacionales, recesiones, depresiones, u otros.

³ Estos índices se basan en la comparación de las condiciones laborales que enfrenta un trabajador estandarizado en un negocio estandarizado. Los detalles pueden consultarse en el website <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/>

Como puede apreciarse, América Latina y el Caribe tiende a ser la región con mayor regulación del mundo. Cuando se analizan específicamente los mercados centroamericanos, se encuentra que los índices indican todavía una menor flexibilidad que el promedio latinoamericano. Probablemente, el caso más extremo es Guatemala que, aunque no es el peor en los distintos indicadores, en todos está por encima del promedio regional.

Este nivel de inflexibilidad laboral es todavía más preocupante cuando se pone en la perspectiva de la realidad internacional pues la legislación en la mayor parte del mundo está influenciada por conceptos paternalistas. Considerando esto, Latinoamérica, y particularmente Centroamérica, están en condiciones significativamente precarias para competir con el resto del mundo, convirtiéndose en obstáculos al desarrollo.

Como consecuencia de tales rigideces originadas por las legislaciones laborales no enfocadas en la competitividad, han proliferado los mercados informales debido a que las iniciativas empresariales que surgen tratan de escapar de estos sobrecostos artificiales refugiándose en la informalidad. Por ello, el sector informal por sí sólo no es malo. Al contrario, ha resultado ser un instrumento efectivo para evadir la legislación laboral y generar el sustento diario para cientos de miles de guatemaltecos. Por ello, como se puede observar en la **Tabla 3**, el porcentaje ocupado en el sector informal a nivel regional está cercano al 40%.

Tabla 3
Centroamérica: porcentaje de ocupados*
según sector de ocupación (2000)**

País	Centroamérica ***	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Todos los ocupados	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Formal	30.1	50.0	35.7	19.9	27.0	25.5
Informal	39.3	32.8	42.8	41.0	38.8	40.4
Agropecuario	30.6	17.2	21.4	39.1	34.3	34.1

Fuente: PNUD (2003).

* Población de 10 años y más ocupada, con excepción de Costa Rica, donde se consideran los ocupados de 12 años y más.

** El sector informal incluye a los trabajadores no agropecuarios (urbanos y rurales) sin educación superior: por cuenta propia, patronos y asalariados en establecimientos de 5 empleados o menos (excluyendo los empleados públicos), el servicio doméstico y los trabajadores no remunerados. El formal incluye a todos los demás trabajadores no agropecuarios (urbanos y rurales).

A lo anterior se debe agregar que, como se aprecia en la **Tabla 4**, el 40.4% de los trabajadores que están en el sector informal son pobres (incidencia de la pobreza). Visto de otra manera, el 37.2% de los pobres laboran en el sector informal.

Tabla 4
Centroamérica: incidencia de la pobreza entre los ocupados, según sector de ocupación (2000)

Categoría	Incidencia de la pobreza	Distribución de personas pobres
Todos los ocupados	42.7	100.00
Formal	18.7	13.2
Informal	40.4	37.2
Agropecuario	69.0	49.6

Fuente: PNUD (2003).

La relación entre pobreza e informalidad es múltiple. Por un lado, se puede interpretar que, como los más pobres también son los menos capacitados, no pueden encontrar trabajo en el sector formal, ya que su productividad no justifica el costo que implicaría contratarlos. Por otro lado, la ausencia de certeza jurídica se vincula a una menor inversión en capital en los sectores informales. Esto a su vez se traduce en menor productividad y, por ende, en menores salarios.

3 El papel del papel del Congreso de la República y el impulso a la competitividad laboral

Aunque parezca contradictorio, los principios de estabilidad laboral y protección del trabajador, entre otros, perjudican a los trabajadores al reducir la capacidad de la economía de adecuarse a las oportunidades que se presentan en un mundo cada vez más integrado comercialmente. Debido a que la legislación guatemalteca abunda en este tipo de principios, es necesario dar un cambio que favorezca realmente a los trabajadores, especialmente cuando debemos afrontar cambios en el comercio exterior que se aproximan y que se mencionan en el **Cuadro 2, 3 y 4.**

Cuadro 2 **CAFTA: el mundo no será el mismo para Guatemala**

De cara a la ratificación del CAFTA por parte del Congreso, debemos preguntarnos si la legislación laboral existente en Centroamérica permite obtener el mayor provecho de la integración al CAFTA, o si las regulaciones existentes encarecen la mano de obra y dificultan su movilidad, reduciendo el atractivo de invertir en la región.

De especial importancia resulta la movilidad laboral que la legislación permite; es decir, la facilidad que resulta contratar, mantener y renunciar o despedir a un trabajador, pues se espera que la economía readeque su estructura productiva, hacia nuevos productos y servicios.

Debido a que se abren oportunidades para nuevos negocios, es vital que la legislación permita que los trabajadores puedan ser contratados en aquellas empresas donde serían más productivos y por ende, puedan adquirir un mayor salario.

Fuente: elaboración propia.

Generando más empleos: reformando la contratación laboral

Duración del contrato laboral

Guatemala limita el uso de los contratos a plazo fijo para tareas que transcurren durante un período de tiempo definido. Lo anterior genera problemas a muchas empresas para contratar personal. Por ejemplo, los hoteles y restaurantes no pueden contratar personal temporal durante las épocas de alta demanda porque se verían obligados a mantener a dicho personal en épocas de baja demanda.

Por otro lado, el contrato de trabajo se asume que es por tiempo indefinido, a menos que se indique un plazo fijo en el mismo, creando la noción de estabilidad laboral. Lamentablemente, la estabilidad laboral puede llegar a interpretarse como derecho a la inamovilidad laboral, lo cual conlleva graves riesgos para el adecuado funcionamiento de las empresas, ya que ninguna actividad económica puede garantizar un puesto de trabajo por largos períodos de tiempo, si no se negocian otros aspectos del contrato laboral que lo hagan rentable como el salario, las prestaciones y las jornadas, entre otros.

Para beneficiar a los trabajadores y generar nuevas fuentes de empleo, es necesario que la legislación facilite el empleo de los contratos a plazo fijo, ya que, al ser más flexibles, el empleador puede contar con una fuerza laboral mayor en tiempos de alta actividad económica. Por lo tanto, debe permitirse la implementación de los contratos a plazo fijo para cualquier tipo de actividad económica.

Para generar nuevas fuentes de empleo debe permitirse la implementación de los contratos a plazo fijo para cualquier tipo de actividad.

Cuadro 3

China: el mundo no será el mismo para Guatemala

A partir del 1 de enero del 2005, con la entrada de China al comercio mundial, Guatemala debe evaluar seriamente su capacidad competitiva y la flexibilidad de su mano de obra. Con un salario mínimo más prestaciones casi cuatro veces más pequeño que el de Guatemala, y un fuerte compromiso por incrementar la competitividad de su producción (como lo demuestra la construcción de la represa de las Tres Gargantas, orientada a la generación eléctrica a gran escala), China puede convertirse en una gran “aspiradora”, que podría succionar hacia ella la mayor parte de la inversión y empleos no especializados en el mundo.

Fuente: elaboración propia.

Jornadas laborales

El establecimiento de las jornadas laboral se considera uno de los principales logros laborales, y el cual, pudo tener un significado importante en una economía con poca apertura al comercio internacional y escasos avances tecnológicos. Sin embargo, de cara a la apertura comercial que ha logrado Guatemala en los últimos años y frente a la discusión del CAFTA, las jornadas laborales han venido perdido poco a poco su importancia. Ante las nuevas tecnología y la mayor competencia, se necesita nuevas maneras de administrar el recurso humano, ya que muchos de los trabajos que hoy existen, no existían en la economía del tiempo en que se elaboró el Código de Trabajo.

Tanto a nivel constitucional como de la ley ordinaria, se reconoce como derecho laboral un máximo de horas para las distintas clases de jornadas laborales. Además, se hace diferencia entre jornada diurna, nocturna y mixta. Ambos elementos obstaculizan la capacidad para generar nuevos empleos, especialmente cuando la economía guatemalteca se debe adaptar a los cambios tecnológicos y productivos que las economías globalizadas necesitan.

Para beneficiar a los trabajadores es necesario que éstos cuenten con la libertad necesaria para determinar el número de horas que pueden laborar, así como las jornadas durante las cuales desearían desempeñar sus labores, lo cual permitiría ajustar su salario según el tiempo que laboren y su productividad. De igual manera, sería necesario que no existan diferencias entre jornada diurna y nocturna. La naturaleza del trabajo debe determinar el período dentro del cual debe realizarse, dependiendo de la productividad que se busca.

La reforma en las jornadas partiría del espíritu mismo contenido en la Constitución Política, el cual en su artículo 102, literal g, expresa que “La ley determinará las situaciones de excepción muy calificadas en las que no son aplicables las disposiciones relativas a las jornadas de trabajo”, el cual a la vez se ve reflejado en el artículo 124 del Código de Trabajo. Debido a que las características económicas han cambiado en los últimos años, es necesario que las empresas tengan la flexibilidad para poder adaptarse a las necesidades del mercado internacional y poderse mantener competitivas. De esa manera, el cambio en las jornadas permitirían la existencia de dichas empresas, favoreciendo un mayor número de empleos.

Se sugiere una jornada anual, que establecería un máximo de horas anuales a trabajar durante un año, sin detallar cómo se repartirían dichas horas.

Debido a los beneficios que esta reforma tendría en los trabajadores, pero también considerando lo complicado de una reforma constitucional, se sugiere establecer una jornada anual. Dicha jornada, independiente de las anteriores, sólo establecería el máximo

de horas anuales que pueden trabajarse durante un año, sin entrar en detalle de cómo se reparten las mismas, por encima de las cuales se pagarían horas extras. De esta manera, se estaría generando una mayor flexibilidad productiva, la cual es necesaria para poder competir contra China y aprovechar los beneficios del CAFTA.

Cuadro 4

ALCA: El mundo no será el mismo para Guatemala

Se espera que para el 2005 se encuentren finalizadas las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas, que vendría a significar un Tratado de Libre Comercio entre todos los países americanos. Ello significará un mayor comercio y por lo tanto, una mayor competencia.

Este último punto es de vital importancia, porque las ventajas que como país se hayan obtenido de Estados Unidos, mediante el CAFTA, podrían desaparecer, porque también las otorgaría a los demás países del continente. Por lo tanto, la competitividad de la mano de obra seguirá siendo una necesidad impostergable.

Fuente: elaboración propia.

Contratación de extranjeros

Si bien privilegiar a los trabajadores nacionales por encima de los extranjeros parece una norma “loable”, de cara al “robo de plazas por parte de extranjeros”, lo que sucede en países como Guatemala, no necesariamente responde a esta realidad.

Dichas regulaciones dificultan obtener los beneficios potenciales de la apertura comercial, incluidos los acuerdos comerciales como el CAFTA, los cuales permitirían aprovechar las inversiones en capital físico y humano del extranjero, cuando nos sería demasiado caro producirlo internamente. Por ello, al obstaculizar la contratación de extranjeros, estaríamos limitando la creación de nuevos puestos de trabajo para los guatemaltecos, los cuales podrían beneficiarse del conocimiento tecnológico del personal extranjero.

Si bien la propia Constitución establece que se debe privilegiar al empleado nacional, dicho privilegio podría descansar en otras instancias, como la política tributaria. De esa manera, podría llevarse acabo la revisión de aquella legislación que obstaculiza la contratación de extranjeros, como el artículo 13 del Código de Trabajo.

Reduciendo la economía informal: reforma al salario mínimo

El salario no sólo es el pago que los trabajadores reciben por su trabajo, sino también determina la productividad del trabajador. Por eso es que no logra las mismas ventas un mismo vendedor cuando recibe un salario fijo que cuando trabaja por comisión.

Debido a que el salario mínimo no toma en cuenta esta característica, ni incentiva ni corresponde a la productividad de la fuerza laboral marginada y más pobre, condena a esta al mercado informal o al desempleo. Sin embargo, suele hablarse de una política laboral “justa” o que “cubra el costo de vida”, sin que sea claro cómo es que se beneficia la sociedad en su conjunto, en especial a las mujeres, los indígenas y los jóvenes, los cuales, producto de la falta de oportunidades educativas, suelen trabajar en el mercado informal y no reciben los supuestos beneficios del salario mínimo.

Un vendedor no logra los mismos resultados con un salario fijo que al trabajar por comisión. Por eso, el salario mínimo no incentiva la productividad laboral de la población más pobre, perjudicándola.

La experiencia de los países más desarrollados del mundo señala que los salarios mínimos no son eficaces para combatir la pobreza.

Mediante la imposición de salarios mínimos se ha intentado establecer un instrumento que asegure un ingreso mínimo a los trabajadores con la intención de que ayude a reducir la

pobreza extrema. Sin embargo, la experiencia de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, (que agrupa a los países más desarrollados del mundo), señala que los salarios mínimos generan inconvenientes en el mercado laboral y no son eficaces para combatir la pobreza.

Un estudio de 1998 concluye que: a) afectan negativamente el empleo juvenil, puesto que los jóvenes en general tienen baja calificación y poca experiencia, restándoles oportunidad de empleo la regulación; y, b) no han sido eficaces para reducir la pobreza.⁴ Este resultado tiene una explicación lógica: en los hogares muy pobres es frecuente que los perceptores de ingreso no tengan un empleo formal regular (al cual se aplicaría el salario mínimo). Lo anterior debe tomarse en cuenta, dadas las características demográficas de Guatemala, donde gran parte de la población es joven.

Además de los anteriores inconvenientes, debe mencionarse que los constantes incrementos del salario mínimo favorecen el incremento del sector informal, porque:

1. Algunos patronos se ven en la necesidad de tener que pagar un salario menor al legal, para poder seguir siendo competitivos y no salirse del negocio.
2. Muchos trabajadores que fueron despedidos se ven en la necesidad de volverse empresarios (riesgo que en condiciones normales no estarían dispuestos a tomar), sin embargo, ante la imposibilidad de pagar los costos relacionados con la inscripción legal de su negocio y lo complicado de hacerlo, se mantienen en la informalidad.
3. Los trabajadores en el sector formal incrementan su salario, pero los del sector informal experimentarán una reducción en su salario, lo que se conoce como *efecto de difusión*.⁵

Tabla 5
Incrementos del Salarios Mínimos Diario en Guatemala

Año de vigencia	Acuerdo Gubernativo	Actividades No Agrícolas	Actividades Agrícolas
1999	Acuerdo número 23-99	Q. 21.68	Q. 19.65
2000	Acuerdo número 20-2000	Q. 23.85	Q. 21.62
2001	Acuerdo número 838-2000	Q. 25.08	Q. 27.67
2002	Acuerdo número 494-2001	Q. 30.00	Q. 27.50
2003	Acuerdo número 459-2002	Q. 34.20	Q. 31.90
2004	Acuerdo número 765-2003*	Q.39.67	Q.38.60
Crecimiento acumulado del salario mínimo (99-04)		82.97%	96.43%
Inflación acumulada (99-04)**		39.11%	
Devaluación acumulada (99-04)**		10.91%	
Crecimiento real acumulado de la economía (99-044)*		13.25%	

Fuente. Diario de Centroamérica, varios números. Banco de Guatemala.

* Dicho aumento no entró en vigencia hasta el 29 de Junio de 2004.

** 2003 de acuerdo a estimaciones propias. CIEN Perspectivas Económicas 2004 (2004)

⁴ OECD (1998).

⁵ McConnell (1997).

¿Por qué es que dichos efectos no fueron evidentes inmediatamente en 1999, sino que han tardado en mostrarse? Existe evidencia sectorial que parece apuntar a que el salario mínimo de 1999 se encontraba por debajo del salario de equilibrio para trabajadores con un nivel de capacitación promedio. De esa manera, los empresarios aún podían realizar una mezcla de salario mínimo y pagos por productividad, lo cual les resultaba rentable y no generaba presiones por un mayor desempleo o mercado informal. Sin embargo, con el constante incremento en los salarios mínimos que se ha realizado a partir de entonces (ver Tabla 5) ya no es posible que los empresarios puedan realizar una mezcla adecuada de salario mínimo e incentivos. Simplemente el salario mínimo ha alcanzado el nivel de productividad de los trabajadores con un nivel de capacitación promedio, generando un incentivo perverso: como reciben una misma paga siendo productivos o no, prefieren ser menos productivos. De esa manera, las empresas se vuelven menos rentables y se ven en la necesidad de despedir empleados para sobrevivir.

Para evitar dichos problemas, la mejor práctica que podría recomendarse sería la eliminación del salario mínimo. Esta situación no sería única en el mundo. Países como Singapur, Malasia y Hong Kong no cuentan con un salario mínimo, lo cual no es un obstáculo para que ocupen lugares muy por encima del promedio centroamericano dentro del Índice de Desarrollo Humano del 2003.

Tabla 6
Índice de Desarrollo Humano (2004)

País	Índice de Desarrollo Humano	Cuentan con salario mínimo
Hong Kong	23	No
Singapur	25	No
Costa Rica	45	Sí
Malasia	59	No
El Salvador	103	Sí
Honduras	115	Sí
Nicaragua	118	Sí
Guatemala	121	Sí

Fuente: www.undp.org

Sin embargo, la existencia del salario mínimo como un derecho reconocido a nivel constitucional y de convenios internacionales ratificados, así como la oposición política que generaría su eliminación, podría dificultar la implementación de esta recomendación. Por lo tanto, en el corto plazo las acciones podrían orientarse a reformar los mecanismos de su determinación.

Determinación del salario mínimo

La legislación guatemalteca no establece un mecanismo explícito para determinar los salarios mínimos, lo cual facilita la decisión, al carecer de criterios técnicos, termine perjudicando a los trabajadores guatemaltecos.

Si se insiste en mantener un salario mínimo por unidad de tiempo, la mejor opción sería un salario mínimo por hora.⁶ En todo caso, su fijación debe responder a estudios técnicos que concluyan montos convenientes. Para lograrlo, es necesario tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Para generar una mayor confianza en las personas, y así crear expectativas positivas respecto del desempeño de la economía, es necesario reducir la frecuencia de los incrementos salariales, aclarando que una revisión periódica no significa un aumento anual.
- Para evitar que el salario mínimo se convierta en un instrumento político, el incremento debe provenir de un análisis profundo de productividad de los trabajadores y el nivel general de la actividad económica. Una forma para determinar el incremento por productividad sería:⁷
 - Para determinar el nivel inicial, se recomienda establecer un salario mínimo que, mediante una comparación a nivel internacional, sea competitivo, para que el mismo no sea, de entrada, un impedimento a la inversión. De esta manera, junto con otras reformas para incrementar la competitividad del país, se favorecería la entrada de capital y tecnología, necesarios para mejorar el ingreso de los trabajadores centroamericanos.
 - Realizar encuestas salariales para los trabajadores menos productivos (buscando una muestra representativa de los empleados poco productivos, tanto por rangos de edad, sexo, etnia, nivel educativo, como por sector de la economía, incluyendo una proporción relevante de empleados que laboran en el sector informal).
 - Para que la encuesta sea representativa, el proceso de elaboración y tabulación debe ser transparente y sujeto de críticas por parte de los distintos miembros de la sociedad.
 - Para determinar el incremento en productividad promedio del período, se deberá calcular el incremento salarial promedio del período.
- Implementar mecanismos alternos para validar el incremento en la productividad. En ese sentido se podrían implementar cuatro métodos distintos de productividad, los cuales se analizan en la **Tabla 7** y los cuales podrían implementarse sectorialmente.

La productividad laboral se puede determinar mediante encuestas salariales entre los trabajadores menos productivos (formales e informales).

Para que la implementación del nuevo mecanismo de fijación del salario mínimo no cause problemas de desempleo o favorezca el crecimiento del sector informal, es necesario recalcar que el salario inicial debe ser competitivo a nivel internacional. ¿Por qué? Porque si se fija muy alto se disminuye el estímulo generado al pagar por

⁶ Esta opción afronta un nuevo problema: cuando el trabajo se realiza a destajo. La solución sería que el salario mínimo no aplicase a este tipo de tareas.

⁷ Si bien esta metodología posee ciertas limitaciones, es una mejor norma que las existentes, principalmente porque la arbitrariedad del proceso se disminuye notablemente.

comisión o con base en la productividad, lo cual incluso puede llevar a que muchos trabajadores ganen un menor salario del que podrían ganar.

Tabla 7
Métodos para medir la productividad

Medida	Ventajas	Desventajas
Medidas parciales de productividad	<ul style="list-style-type: none"> Fáciles de comprender. Los datos indicadores de productividad están disponibles. 	<ul style="list-style-type: none"> Pueden conducir a interpretaciones erróneas.
Medición del factor de productividad total	<ul style="list-style-type: none"> Los datos son fáciles de obtener. 	<ul style="list-style-type: none"> Sólo se consideran como insumos: mano de obra y capital. No capta el impacto que ejercen los insumos de materiales y energía en la productividad total.
Medición de productividad total	<ul style="list-style-type: none"> Es una representación más exacta de la situación económica de la empresa. El control de utilidades a través de los índices de productividad facilita relacionar la productividad con los costos. 	<ul style="list-style-type: none"> Los datos son difíciles de obtener. No considera los factores intangibles.
Medición global de la productividad total	<ul style="list-style-type: none"> Considera factores tangibles e intangibles. Proporciona un enfoque cuantitativo global, desde la calidad del producto hasta los tiempos de producción y satisfacción de clientes. 	<ul style="list-style-type: none"> Suelen requerirse más indicadores que en el modelo usual de medición.

Fuente. VESTEX (Mimeo).

El problema de decisión del salario mínimo

Independientemente de los problemas propios de cómo se debe determinar el salario mínimo, debe afrontarse el problema de cómo se toma la decisión del salario mínimo. En Guatemala la decisión surge de una comisión tripartita conformada por miembros del gobierno, empleadores y trabajadores. Sin embargo, se considera que la representatividad de sus miembros debe fortalecerse, para que sea legítima.

Respecto de los empleadores. En economías con altos niveles de subempleo⁸ y que se encuentran atravesando cambios en su estructura productiva⁹ es difícil encontrar una organización que represente legítimamente a los empleadores. Por un lado, es difícil encontrar una asociación empresarial que aglutine de manera representativa a los empresarios informales; mucho menos los sectores que

⁸ Para una estimación del tamaño de la economía informal en Centroamérica, ver la Tabla 3, en donde el PNUD calcula que el promedio era de 39% en el año 2000.

⁹ En el caso de Centroamérica, los cambios en la estructura productiva se han dado por las reformas estructurales y la apertura comercial que se iniciaron a mediados de los ochenta. En ese sentido, un catalizador importante ha sido la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, la cual ha logrado que al día de hoy la exportación de vestuario y textiles se haya vuelto más importante que la exportación de varios productos tradicionales.

podrían llegar a ser los más dinámicos (los más innovadores y que generan más empleo). Por ello, la comisión debe incluir a líderes de diversos sectores y organizaciones empresariales

Respecto a los empleados. En Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá expresamente se indica que los representantes laborales deben provenir de organizaciones sindicales, lo cual no sólo es una representación ilegítima, sino también atenta contra la libertad de asociación. Basta ilustrar que, para el caso de Guatemala, el movimiento sindical tan sólo abarca el 1.7% de la Población Económicamente Activa.¹⁰ Si a eso se agrega que se excluye la participación de otras organizaciones laborales, como el solidarismo y las cooperativas, se deduce que existen incentivos perversos para que se favorezca a la población actualmente empleada por el sector formal, por encima de los trabajadores informales, los jóvenes, las mujeres y los indígenas. En este caso, se recomienda que la participación en la Comisión Tripartita se abra al solidarismo y a las cooperativas, las cuales también son organizaciones que representan legítimamente a los trabajadores.

En la Comisión Tripartita deben participar el solidarismo y las cooperativas, organizaciones que representan legítimamente a los trabajadores.

Respecto a la representación gubernamental. En relación a la politización que puede generarse para fijar el salario mínimo, vale la pena señalar que la decisión final no depende únicamente de la Comisión, sino recae al final en el Presidente de la República. Esto ha permitido a los presidentes fijar el salario mínimo al margen de lo decidido (si es que llegaron a un acuerdo) por la Comisión, lo cual dificulta aún más que la decisión se tome bajo criterios técnicos.

Es innecesaria la presencia de un representante del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, ya que se desconoce la funcionalidad de su participación, a no ser porque se establece así un mayor peso para el Poder Ejecutivo en la toma de decisiones dentro de la Comisión.

Los trabajadores dueños de su ahorro: reforma al sistema previsional (pensiones)

En los diversos estudios realizados por los expertos en el tema, como Jameson (1995) y Feldstein (1997), hay evidencia que los sistemas basados en la capitalización individual promueven el ahorro y el crecimiento económico. Además, un efecto importante de los sistemas de previsión social basados en la cuenta individual es que proveen una mayor flexibilidad para la contratación laboral, pues la posibilidad de cambiar de trabajo, sin perder lo que se ha ahorrado en el propio fondo de pensiones, motiva a buscar mejores empleos o a autoemplearse, sin miedo a perder la prestación.

Los sistemas de pensiones de capitalización individual promueven el ahorro y el crecimiento económico.

¹⁰ CIEN (2002b)

En el caso del sistema previsional, vale la pena realizar una serie de comentarios respecto a cuáles debieran ser las reformas que deben emprenderse para aumentar la cobertura del sistema; mejorar las pensiones, protegiendo a los beneficiarios de las acciones gubernamentales que van en detrimento de la rentabilidad de las mismas; promover la creación de un mercado de capitales de largo plazo; apuntalar la meta de un crecimiento económico más acelerado y contribuir a que seamos un país más competitivo y más eficiente (ver **Tabla 8**).

Tabla 8
Comparación entre el sistema actual y el sistema propuesto

Elementos básicos	Sistema actual	Sistema propuesto
Propiedad	Sistema de reparto: los fondos son de la colectividad.	Cuentas individuales: los fondos son propiedad de los trabajadores.
Financiamiento	IVS: Capitalización colectiva, que tiende a convertirse en financiamiento sobre la marcha. Clases pasivas: financiamiento sobre la marcha.	Capitalización individual: el ahorro previsional se va incrementando año con año, como resultado de los aportes mensuales y de los intereses generados por las inversiones.
Naturaleza de los aportes	Contribución definida	Contribución definida.
Administración	Estatal.	Privada.
Características	Sistema actual	Sistema propuesto
Toma de decisiones	Sujeta a presiones políticas, ya que los funcionarios responsables de la administración del sistema son nombrados por el Presidente de la República.	A cargo del propio trabajador, porque él mismo debe escoger la administradora de su preferencia, la modalidad de pensión que desea y si quiere hacer aportes voluntarios.
Rol del Estado	Paternalista.	Subsidiario.
Estructura del mercado	Monopolio de la cotización previsional, lo que implica un ingreso seguro para la entidad a cargo del sistema independientemente de la calidad del servicio.	Competencia por captar afiliados, lo cual genera un incentivo para mejorar la eficiencia.
Inversiones	La reserva técnica del IVS se encuentra invertida en un 80% en bonos del tesoro, lo cual significa un nivel alto de concentración del riesgo.	Mayor libertad de inversión, lo que incidirá en una cartera diversificada de instrumentos financieros, en busca de la mejor opción de rentabilidad y riesgo.
Impacto en la economía	Los recursos de la reserva técnica del IVS son utilizados como un instrumento de política monetaria, por lo que no contribuyen al crecimiento económica ni al financiamiento para la inversión productiva.	Los fondos de pensiones se canalizan al mercado de capitales, lo que constituye una importante fuente de recursos para el financiamiento de la inversión productiva, incluyendo actividades industriales, de servicios y vivienda.

Fuente: Spross (1995).

Para lograrlo, es necesario llevar a cabo una reforma integral del sistema de pensiones (ver la estrategia en la **Tabla 9**). La misma debe basarse en un

esquema de contribución definida, para vincular los beneficios recibidos del esfuerzo realizado mediante los aportes. Los cotizantes tendrán una cuenta individual, con lo cual tienen el derecho de propiedad sobre los aportes que hagan y sobre la renta que de ellos devenguen. El financiamiento del sistema será de capitalización individual, con el fin de maximizar la rentabilidad del ahorro de los trabajadores destinado a pensiones futuras. La administración de los fondos será realizada por entidades privadas especializadas y serán manejados de acuerdo con un esquema competitivo, de manera que los incentivos de los administradores estén en línea con los de los cotizantes.

En esta visión de largo plazo, **el Estado**, por su parte, tiene carácter normativo y supervisor. Para resguardar los ahorros de los trabajadores, el estado establece un sistema regulatorio para las inversiones de los fondos de las cuentas de capitalización individual. También le corresponde actuar de manera solidaria en aquellos casos en que el ahorro individual no le permitiera acceder a una pensión mínima, a los afiliados que cumplan con los requisitos. En su condición de empleador, cumple oportunamente con las cotizaciones de sus empleados.

Tabla 9
Estrategia de reforma previsional

Funciones	Entidad responsable
Establecimiento de un marco legal que apruebe el nuevo sistema previsional y garantice la transparencia y la competencia (incluyendo modificaciones a la Ley de Clases Pasivas, a la Ley Orgánica del IGSS y la de otros regímenes previsionales).	Congreso de la República
Administración de los fondos de ahorro previsional en cuentas individuales de los trabajadores -nuevo sistema-.	Administradoras privadas. Constituidas como sociedades anónimas, cuyo giro exclusivo es la administración financiera de los fondos de pensiones.
Diseño de la estrategia de transición al sistema nuevo: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Entrega del Certificado Previsional a los trabajadores del régimen de Clases Pasivas. ▶ Entrega del Certificado Previsional a los trabajadores afiliados al IGSS que deseen trasladarse al nuevo régimen. 	Ministerio de Finanzas Públicas y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Con apoyo de la ONSEC. Con apoyo del IGSS y Banguat.
Supervisión general del sistema.	Superintendencia de las entidades financieras especializadas. En una primera etapa podría ser una división de la Superintendencia de Bancos.
Administración del régimen antiguo para otorgar las prestaciones a los pensionados del IVS y de Clases Pasivas.	IGSS.

Fuente: Spross (1995).

Los trabajadores cotizan a los programas de ahorro previsional y de servicios de salud de la seguridad social; muchos de ellos ahorran sumas adicionales en

forma voluntaria. Son dueños del ahorro depositado en sus cuentas individuales y tienen la posibilidad de elegir la entidad que se las administre. Los trabajadores pueden cotizar en forma voluntaria una suma adicional de sus ingresos para poder obtener una mejor pensión en el futuro. **Los empleadores**, por su parte, cumplen con el compromiso de aportar puntualmente lo que les corresponde a las cuentas individuales de sus empleados.

Las **entidades administradoras del ahorro previsional** dedicadas a la administración de los fondos de los trabajadores, según la normativa general del sistema y las reglas establecidas por la Superintendencia, cumplen con la exigencia de un capital mínimo, llevan su contabilidad separada de los fondos de los trabajadores y mantienen un fondo de respaldo equivalente a un porcentaje del fondo que administran. Las inversiones están reguladas por el estado, quien establece límites máximos por instrumento y los requisitos de calidad que éstas deben cumplir para ser elegibles para invertir los ahorros de los trabajadores. Existen además **aseguradoras**, contratadas por las administradoras para ofrecer la cobertura del riesgo de invalidez y sobrevivencia a sus afiliados.

Cuadro 5 **Las reformas en el sistema de pensiones**

Los problemas que han motivado las reformas a la seguridad social alrededor del mundo son reales. Orszag y Stiglitz, indican que en muchos países en desarrollo, el déficit actuarial no solamente amenaza la estabilidad económica sino también erosionan las inversiones necesarias en educación, salud e infraestructura. En muchos casos los beneficios mayores de los programas de pensiones van a los sectores más privilegiados de la sociedad. Además, la estructura de los sistemas de pensiones en muchos casos ha debilitado el funcionamiento de los mercados laborales y ha distorsionado la asignación de los recursos.

El 4 de Noviembre de 1980 el gobierno chileno decidió "agarrar el toro por los cuernos". Una reforma radical sustituyó un sistema de pensiones de reparto operado por el Estado por un sistema de capitalización individual administrado por empresas privadas en el marco de una economía de libre mercado (conocido como "sistema de AFPs"). Al mismo tiempo privatizó el seguro de invalidez, quedando este como parte integrante del sistema de AFPs, y abrió la posibilidad a todos los trabajadores para elegir un seguro de salud en el sector privado.

En cuanto a Centroamérica, El Salvador está más adelantado que los demás, porque hizo la reforma y se cuenta con un sistema que distorsiona menos el mercado laboral, al vincular el esfuerzo de ahorro con el beneficio que se obtendrá al momento de llegar a la eventualidad de invalidarse, envejecer o morir. Guatemala está rezagada respecto de los países vecinos. Aunque en 1998 se preparó una propuesta de reforma, ésta nunca llegó a ser discutida en el Congreso de la República. La reforma también está pendiente en Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Fuente Orszag y Stiglitz (2001) y http://www.josepinera.com/pag/pag_tex_penschile.htm

-+