



# **EL MERCADO LABORAL CONTEMPORÁNEO Y SUS TENDENCIAS FUTURAS**

Borrador octubre 2007

Hugo Maul Rivas  
Lisardo Bolaños Fletes  
Jaime Díaz Palacios

Documento elaborado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

# ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN .....	4
1.1.	¿Por qué existen las relaciones laborales? .....	4
1.2.	Relación entre empleo y desarrollo humano .....	6
2.	DESCRIPCIÓN DEL MERCADO LABORAL.....	8
2.1.	Oferta de trabajo .....	8
2.1.1.	Decisión de Trabajar Activamente .....	8
2.1.2.	La Ocupación Guatemalteca .....	11
2.1.2.1.	Características de los Ocupados .....	11
2.1.2.2.	¿Dónde trabajan los ocupados? .....	16
2.1.2.3.	La ocupación informal .....	19
2.1.3.	Los ingresos laborales .....	22
2.1.3.1.	Características generales del ingreso de los ocupados.....	23
2.1.3.2.	Características generales de la pobreza a lo largo de los ocupados.....	27
2.2.	Demanda de trabajo .....	30
2.2.1.	Descripción de la demanda de trabajo .....	30
2.2.2.	¿Qué demanda laboral se está generando hoy en día?.....	30
2.2.3.	¿Cuál ha sido la evolución de los determinantes de la demanda de trabajo?32	
3.	ANÁLISIS MACROECONÓMICO DEL MERCADO LABORAL .....	40
3.1.	Intensidad Empleo del Crecimiento .....	40
3.2.	Dinámica del Empleo y los Salarios.....	45
3.2.1.	La Dinámica del Mercado Laboral .....	47
3.3.	Mercado Laboral: ¿Equilibrio o Desequilibrio?.....	51
3.3.1.	Modelo del Mercado Laboral .....	51
3.3.2.	Estimación .....	54
3.3.3.	Interpretación de los resultados .....	55
3.3.4.	Ajuste Dinámico del Mercado.....	57
3.3.5.	Aumentos o Disminuciones en la Oferta de Trabajo.....	58
3.3.6.	Disminución en la Demanda de Trabajo .....	58
3.3.7.	Aumento en la Demanda de Trabajo .....	59
3.3.8.	Introducción de un Salario Mínimo .....	59
3.3.9.	Modificaciones en la tasa observada de inflación .....	60
3.3.10.	Conclusiones.....	60
4.	EL EFECTO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS .....	62
4.1.	El peso de la historia.....	62
4.2.	Las políticas de comercio exterior.....	64
4.3.	La Constitución Política.....	66
4.4.	Código laboral. ....	69
4.5.	Tratados de la OIT .....	73
4.6.	El salario mínimo .....	77
4.6.1.	Efectos en los empleos.....	77
4.6.2.	Efecto en la productividad.....	78
4.6.3.	Exclusión generada .....	81
4.6.4.	Decisión sobre el salario mínimo .....	82

4.7.	Tipo de cambio real .....	83
4.8.	Resolución de conflictos .....	84
4.9.	Capacitación. ....	86
4.10.	Seguridad Social .....	88
4.11.	Servicio Civil.....	90
5.	¿HACIA DÓNDE VAN LAS RELACIONES LABORALES?.....	93
6.	RECOMENDACIONES .....	100
6.1.	Instituciones laborales .....	100
6.1.1.	Legislación laboral.....	101
6.1.2.	Salario mínimo .....	104
6.1.3.	Resolución de conflictos .....	106
6.1.4.	Capacitación .....	107
6.1.5.	Servicio Civil.....	108
6.1.6.	Seguridad Social .....	110
6.2.	Mayor productividad laboral.....	111
6.2.1.	Atrayendo la inversión de gran escala .....	112
6.2.2.	Promoviendo la inversión a pequeña escala.....	115
6.3.	Mayor competencia .....	116
6.4.	¿Cómo aprovechar la globalización?.....	117
6.5.	¿Cómo afrontar la informalidad? .....	118
7.	BIBLIOGRAFÍA .....	120
8.	.....	125
9.	ANEXOS .....	125
9.1.	Descripción de las variables utilizadas en el modelo de desequilibrio del mercado laboral	125

# 1. INTRODUCCIÓN

Se ha señalado repetidas veces que Guatemala muestra indicadores sociales inferiores a los que, en promedio, muestran otros países con similar PIB per cápita. Al mismo tiempo, la capacidad de política pública se ve restringida por la capacidad de adecuada ejecución de los proyectos por parte del Gobierno; el actual monto de los recursos fiscales; y, la potencial insostenibilidad de un mayor endeudamiento público.<sup>1</sup> Ello ocasiona que las políticas para promover el desarrollo humano deben ver más allá de ámbitos como el educativo y el sanitario para mejorar la calidad de vida de los guatemaltecos, teniendo que enfocarse en políticas de desarrollo económico que permitan a la misma población proveerse sus propios medios de mejora. Por ello, uno de los objetivos del presente estudio es identificar cómo generar las condiciones para crear suficientes empleos que permitan a la población guatemalteca acceder al desarrollo humano.

## 1.1. ¿Por qué existen las relaciones laborales?

Dentro del debate nacional suele mencionarse la necesidad de generar más y mejores empleos, pero no se analiza cuál es la utilidad, la razón de existencia, de las relaciones laborales en el sistema capitalista. Bien podría ser una fase del proceso de producción capitalista a ser superada con los avances tecnológicos, o una relación con características que difícilmente pueden ser sustituidas. Por ello, consideramos conveniente una breve discusión previa para comprender cuál es la lógica de su funcionamiento dentro de dicho sistema.

Se tiende a caracterizar al capitalismo como un modelo económico donde las decisiones se toman de forma descentralizada, apoyadas en la información que provee el sistema de precios a los mercados. Dicha descentralización donde cada consumidor y vendedor toman decisiones permite, según algunos, una mayor adaptabilidad a los cambios; o, una elevada eficiencia, según otros. Sin embargo, a pesar que muchos señalan las ventajas teóricas de dicha descentralización, en el mundo real existen las empresas donde se dan decisiones centralizadas y relaciones laborales. ¿Por qué? Podemos listar:

- **Generar economías de escala.** Frank Knight reconoce la importancia económica del empresario por su capacidad de administrar y controlar operaciones de gran escala y que requieren una elevada división de trabajo; por lo tanto, la relación laboral tiene la capacidad de generar grandes economías de escala.<sup>2</sup>
- **Reducir costos de transacción.** En 1937, Ronald Coase señaló que existen costos involucrados en utilizar el mercado. Entre dichos costos, conocidos como “costos

---

<sup>1</sup> Algunos de estos argumentos se evidencian en Banco Mundial (mimeo). Análisis del Gasto Público en Guatemala. Logros, retos y recomendaciones en torno al Gasto público en Protección Social

<sup>2</sup> Knight, Frank (1921). Risk, profit and uncertainty.

de transacción”, tenemos: descubrir los precios relevantes; incurrir en el establecimiento continuo de contratos, etc. Analizándolos, Coase concluye que los mismos pueden reducirse mediante el establecimiento de estructuras jerárquicas, las empresas, las cuales permiten una mejor administración de dichos costos. Por ejemplo, en lugar de establecer continuamente contratos comerciales con un proveedor, se establece un contrato de plazo indefinido con dicho proveedor, siendo absorbido por la empresa.<sup>3</sup>

- **Mejorar la medición y la recompensa de la productividad.** Para Demsetz y Alchian (1972), las empresas (y las relaciones laborales) surgen porque hay trabajo en equipo en el cual resulta difícil identificar el aporte marginal de cada uno de los involucrados. Por lo mismo, se requiere establecer una estructura organizacional que permita identificar dicho aporte y asignar las recompensas correspondientes. Para lograrlo, se requiere de un monitor que se especializará en dichas funciones. A través del monitor (empresario), se evita la reducción en el desempeño de los distintos miembros del equipo y se logra una mayor productividad y mayores recompensas.<sup>4</sup>
- **Redistribuir riesgo.** Por otro lado, Frank Knight también propuso que las relaciones laborales se establecían como un mecanismo de redistribución del riesgo, donde los trabajadores (aversos al riesgo) tienden a recibir un ingreso con menor variabilidad que el empresario (amante al riesgo) y donde la ganancia es, dentro de un sistema económico competitivo, producto de la responsabilidad de administrar una empresa en un ambiente incierto.<sup>5</sup>
- **Reducir el oportunismo.** La literatura a partir de Oliver Williamson ha señalado que la integración vertical, la cual involucra el establecimiento de relaciones laborales, proviene de la necesidad de disminuir el comportamiento oportunista. Es decir, surge para evitar que en una relación comercial, alguna de las partes se aproveche de las circunstancias y actúe de mala fe, debido a que en dicha relación, cada una de las partes busca sus propios intereses. La relación laboral logra alinear mejor los incentivos, ya que estando dentro de una misma empresa, se reducen los incentivos de actuar en contra de la empresa.<sup>6</sup>
- **Mejorar el uso de la información para promover procesos eficientes e innovadores.** Foss (1997) propone una hipótesis adicional: las empresas permiten resolver problemas de información difícil de realizar a través de los mercados. Para ello, la empresa se ampara en dos tipos de mecanismos: a) la información compartida, que hace referencia a la existencia de “culturas empresariales”, las cuales generan expectativas sobre el comportamiento de los demás trabajadores y

---

<sup>3</sup> Coase, Ronald (1937). The nature of the firm. Economica, 4. Págs. 386-405.

<sup>4</sup> Demsetz, Harold y Armen Alchian. Production, information costs, and economic organization. American Economic Review 777.

<sup>5</sup> Frank Knight diría, por lo tanto, que los empresarios en un ambiente poco competitivo, como el de la sustitución de importaciones, no percibían ganancias, sino rentas.

<sup>6</sup> Klein, Benjamin, Robert G. Crawford, y Armen Alchian (1978). Vertical integration, appropriable rents and competitive contracting process. Journal of Law and Economics, 21(2). Págs. 297-326.

establece códigos de comunicación que facilitan la labor productiva; y b) la información jerárquica, se refiere a los mecanismos de coordinación dentro de las firmas y a los procesos de aprendizaje organizacional.<sup>7</sup> Es a través de las empresas, apoyadas en dichos mecanismos de información, que se logra una mayor productividad que la lograda a través de las relaciones comerciales de mercado.<sup>8</sup>

Como se percibe, las relaciones laborales tienen características importantes las cuales son valiosas y la diferencian de los contratos comerciales. Ahora que conocemos algunas de las funciones que desempeña la relación laboral podemos evaluar el impacto que las políticas públicas tienen en la capacidad de generar mejores ambientes laborales y mayores ingresos para los guatemaltecos.

## **1.2. Relación entre empleo y desarrollo humano**

La relación entre ambas variables pareciera ser sencilla. El empleo genera ingresos que permiten acceder al consumo de bienes y servicios que mejoran las condiciones de vida de la familia del trabajador. Pero al mismo tiempo, el empleo es un lugar de convivencia y de relaciones interpersonales, en donde el ambiente físico y emocional, y las oportunidades de mejora, son elementos que afectan la calidad de vida del trabajador y por efecto colateral, el de su familia.

En cuanto a los ingresos, aunque los provenientes del empleo no son los únicos, muchas veces implica la mejor opción disponible. Especialmente cuando se menciona que la alternativa a conseguir un empleo formal es el auto-empleo o la economía informal. Es decir, se limita la posibilidad de percibir un ingreso estable a lo largo del tiempo; el acceso a capacitación y a mejores herramientas y por lo tanto mayor productividad y la posibilidad de mayores ingresos futuros.

En cuanto a las características no monetarias del empleo, deben señalarse las condiciones para generar un ambiente positivo y productivo para el trabajador. Las mismas incluyen desde el trato que se le da al empleado (por parte de sus jefes y sus compañeros de trabajo); las herramientas físicas que se le otorgan; los conocimientos técnicos e idiosincrásicos requeridos para desempeñar el puesto; y, otras que pueden generar un ambiente adecuado para generar condiciones adecuadas de luz y temperatura. Asimismo, son importantes las condiciones para lograr seguridad ocupacional.

Para lograr ambos beneficios, suelen señalarse tres caminos. El primero, a través de la legislación. El segundo, incrementando la productividad de los trabajadores. El tercero, incrementando la competencia por lo trabajadores. El objetivo del presente documento será analizar en qué medida se requiere recomendar seguir cada uno de estos tres caminos.

---

<sup>7</sup> Maurice Dobb (1928): «... the result of an increasing complexity of the division of labour... The growth of this economic differentiation creates the need for some integrating force without which differentiation would collapse into chaos; and it is as the integrating force in a differentiated economy that industrial forms are chiefly significant.». Citado por Coase (1937).

<sup>8</sup> Foss, Nicolai (1997). Austrian economics and the theory of the firm. Departament of Industrial Economics and Strategy. Working Paper 97-3



## **2. DESCRIPCIÓN DEL MERCADO LABORAL**

Una de las herramientas conceptuales favorita de los economistas es el modelo de mercados, donde interaccionan la oferta y la demanda. Dichos conceptos vienen a simplificar el entendimiento sobre cómo se establecen los precios y las cantidades que se negocian en una economía. En el caso del mercado laboral, se busca comprender cómo se establecen los salarios y la cantidad de trabajo que se contrata, para lo cual se requiere comprender a los trabajadores, quienes ofrecen su trabajo, y a las empresas, que demandan el trabajo.

### **2.1. Oferta de trabajo**

Una parte de la descripción del mercado laboral es relatada a través de la oferta de trabajo. La razón por la cual se puede hablar de un equilibrio laboral es por la existencia de una oferta. El análisis económico indica que la oferta crea su propia demanda. En el caso de la oferta laboral este postulado se cumple: la demanda de trabajo responde tanto a la cantidad de trabajo como a su calidad. ¿Cuántas empresas de desarrollo de tecnología llegarán a un país con niveles de capital humano bajos? ¿Cuánto trabajo especializado se demandará cuando existen limitaciones a la educación y capacitación? Tanto la cantidad de personas que forman la oferta laboral como sus características determinarán parcialmente la generación del desarrollo económico a través del mercado laboral. La capacidad de un país para atraer inversión que impulse el desarrollo económico a través de creación de riqueza; intercambio de conocimiento y cultura; generación de nuevas y mejores prácticas; entre otros estará determinada por la oferta laboral existente.

Con el objetivo de caracterizar la oferta de trabajo existente en Guatemala se realiza una descripción del sector laboral a través de sus principales indicadores estadísticos y se relatará sus cambios a lo largo de la historia (2000-2004). Con esto se alcanza el objetivo de describir las características actuales y la evolución de la oferta en las últimas décadas. La primera parte describirá de forma general la Población Económicamente Activa y su importancia en el mercado laboral. En la segunda parte se profundizará en el sector de los ocupados como agente representativo del trabajo que de facto ha estado operando en Guatemala. Asimismo, se describen los principales grupos bajo los cuales se divide la población ocupada, según tipo de trabajo, sector económico e informalidad. Por último, se elabora una reflexión respecto a las fuentes de ingreso de los ocupados y su importancia dentro de la oferta de trabajo.

#### **2.1.1. Decisión de Trabajar Activamente**

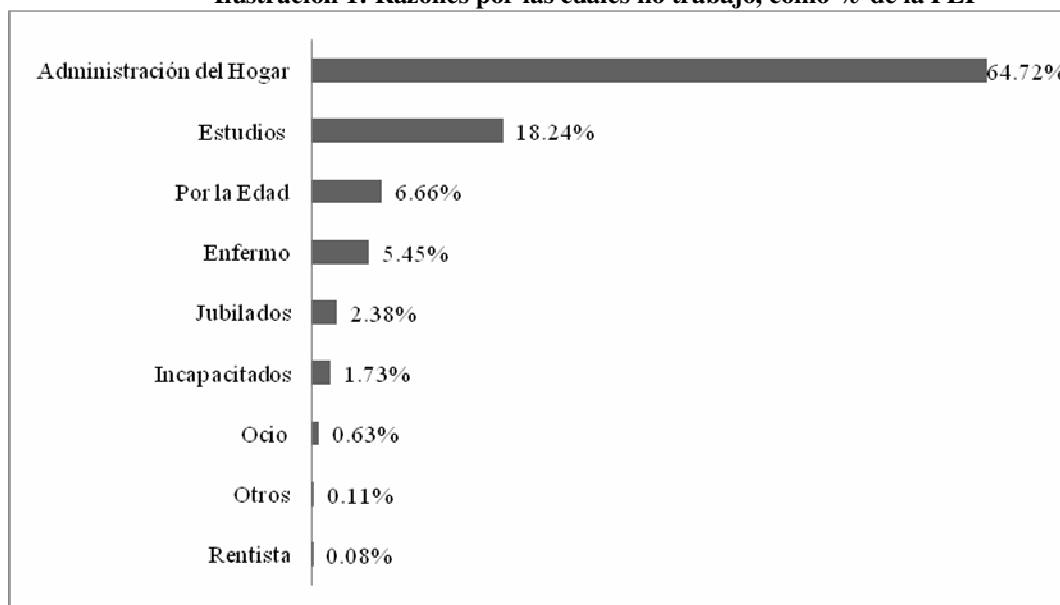
Para dar inicio a la descripción de la oferta laboral es necesario distinguir entre la población que es económicamente activa (PEA) y la que es económicamente inactiva (PEI). La primera refleja el número de personas está trabajando o está buscando trabajo de forma activa un empleo. Esta variable aproxima la magnitud de personas que corresponden a la oferta de trabajo, cuyo costo de oportunidad es menor al salario esperado de mercado. Por otro lado, la PEI es aquella que no está laborando ni buscando trabajo. Este grupo

representaría aquellas personas que forman la oferta de trabajo cuyo costo de oportunidad supera el ingreso laboral esperado. En Guatemala la PEA representa un 36.8% como porcentaje de la población total (ENEI, 2004) y no ha cambiado significativamente desde el 2000. Este bajo porcentaje indica que un pequeño grupo de la población es la que está generando o buscando crear los recursos para sostener las necesidades de toda la población. La existencia de un indicador con tan baja magnitud puede explicarse por dos vías por la configuración demográfica de Guatemala, dado que éste es un país predominantemente joven. La población en edad de trabajar (15 años o más) equivale a un 58% de la población total. Por tanto, sólo un poco más de la mitad de guatemaltecos tienen la edad mínima para comenzar a trabajar.

Dado que las características etarias de una población son limitantes externos e inmodificables en el corto plazo, se describirá la PEA en términos de la población en edad de trabajar. La tasa de participación (que equivale a la PEA como porcentaje de la Población en Edad de Trabajar) para Guatemala es de un 63% (ENEI, 2004). Es importante notar que a pesar de la redefinición de la base de este análisis todavía un porcentaje importante (27%) es económicamente inactivo.

Una de las características de la PEI es que carece de experiencia laboral. El 59% de la PEI no ha trabajado alguna vez en su vida. Del restante porcentaje que sí ha trabajado alguna vez, el 50% no lo ha hecho en los últimos cinco años y el 26% no había trabajado en un año completo. Es decir, la mayor parte de la PEI no cuenta con experiencia laboral y el restante grupo está poco actualizado.

**Ilustración 1: Razones por las cuales no trabajó, como % de la PEI**



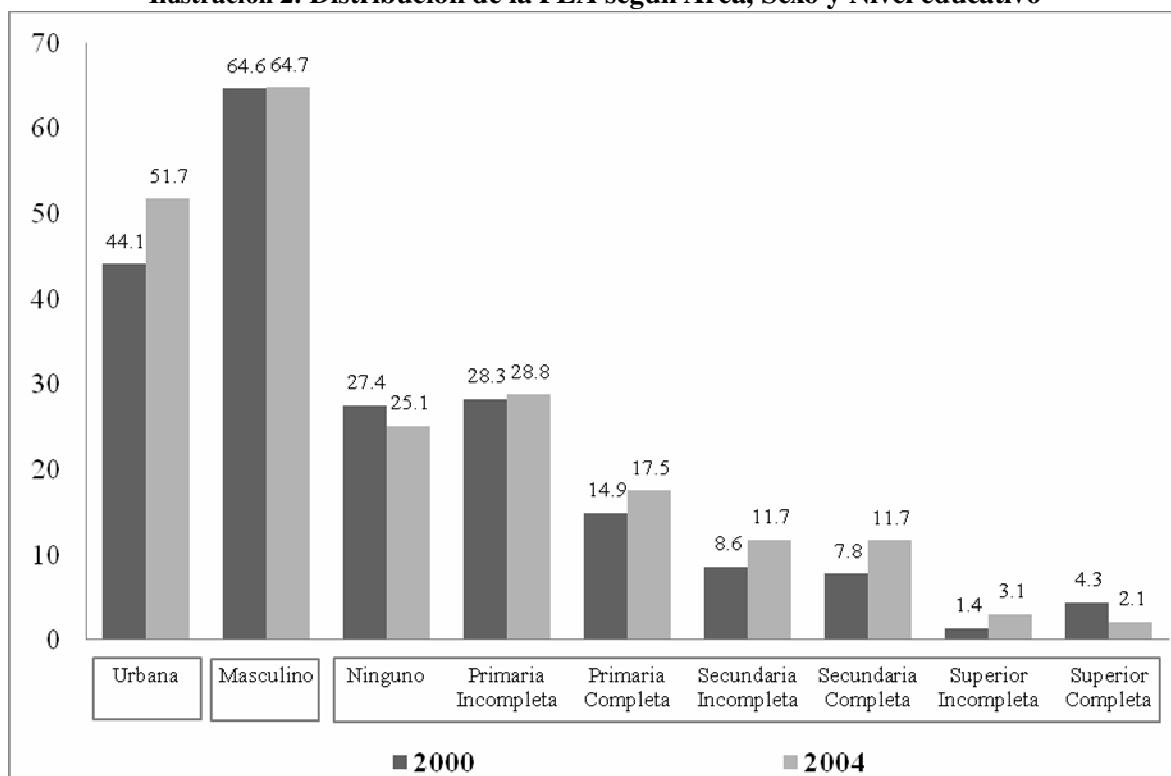
Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004).

Guatemala es un país predominantemente joven y de hogares amplios. El tamaño del hogar guatemalteco es cercano a los seis miembros (ENEI, 2004). Esta configuración, enmarcada en un contexto cultural, ha creado las condiciones para que los guatemaltecos valoren en sobremanera la administración del hogar. De hecho, el costo de oportunidad de las personas

que lo administran es tan alto que se mantienen al margen de activamente en la economía. El 64.72% de las personas que conforman la PEI lo hacen para atender los quehaceres del hogar. De estos, la mayoría son mujeres.

La segunda justificación de las personas para formar parte de la PEI es la educación. A diferencia del primer grupo, éste tiene una mayor inclinación para insertarse en el mercado laboral en el futuro. Al entender la educación como un tipo de inversión en capital humano, es normal esperar que en el futuro este grupo de la población no sólo se incorpore en la PEA, sino que cuente con mayores habilidades y aptitudes para laborar. En Guatemala, este porcentaje asciende a un 18% del total de la PEI. Al igual que el primero, en este grupo la mayoría son mujeres.

**Ilustración 2: Distribución de la PEA según Área, Sexo y Nivel educativo**



Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004) y ENCOVI (2000).

Por último, en la Ilustración 2 se muestra que la distribución de la PEA según el área (urbana y rural), el sexo y el nivel educativo para los años 2000 (ENCOVI) y el 2004 (ENEI). Primero, la PEA pasó de ser un 44.1% a un 51.7% urbana. Segundo, tanto para el 2000 como el 2004 la PEA ha sido predominantemente masculina. Parte de la razón se explica porque la mujer guatemalteca se ha ocupado principalmente a oficios domésticos y el hombre a actividades laborales. El último punto tiene un mayor grado de importancia, ya que existe poca participación de la PEA en niveles académicos altos. Un 53% de la PEA en el 2004 contaba con primaria incompleta o ningún nivel educativo. Además, el crecimiento en la población educada del 2000 al 2004 ha sido muy poco y únicamente en las primeras etapas de educación. La oferta de trabajadores masculinos y poco educados predomina en

Guatemala. Generar la oferta necesaria para trabajos más especializados que requieren un nivel superior de educación se va convirtiendo cada vez en el reto más difícil de conseguir.

## **2.1.2. La Ocupación Guatemalteca**

Las personas afrontan un dilema del mercado de trabajo: si al salario y condiciones laborales están dispuestos a trabajar o no. Del primer grupo existen dos categorías: aquellos que buscan trabajo y lo encuentran y aquellos que no. La PEA incluye ambos grupos: los ocupados y los desempleados. En Guatemala, el mercado laboral guatemalteco ha absorbido la mayor cantidad de la población dispuesta a laborar, reflejando así una tasa de desempleo relativamente baja igual a un 3.3% de la PEA. De hecho, Guatemala es el país con la menor tasa de desempleo en la región Centroamericana<sup>9</sup>.

Esta situación pone en perspectiva una nueva interrogante: si la probabilidad de ocuparse en Guatemala es alta, ¿cuáles son los obstáculos que hoy en día afronta el mercado laboral para generar el desarrollo económico? Primero, es un problema de demanda, la cual no basta para crear el empleo que genere los ingresos necesarios para elevar el nivel de vida de la población. Segundo, ante la heterogeneidad de los puestos laborales, existe facilidad para ingresar a laborar en mercados cuyos ingresos son bajos y/o altamente variables, pero existen restricciones para ingresar a los puestos laborales que sí están generando los recursos necesarios para desarrollarse. Tercero, dada la baja cantidad y calidad de factores de producción en el país, la calidad de puestos de empleo que se está generando es baja. Por tanto, es necesario abarcar una profunda explicación de los ocupados en Guatemala e identificar el tipo del trabajo que hoy en día predomina en Guatemala.

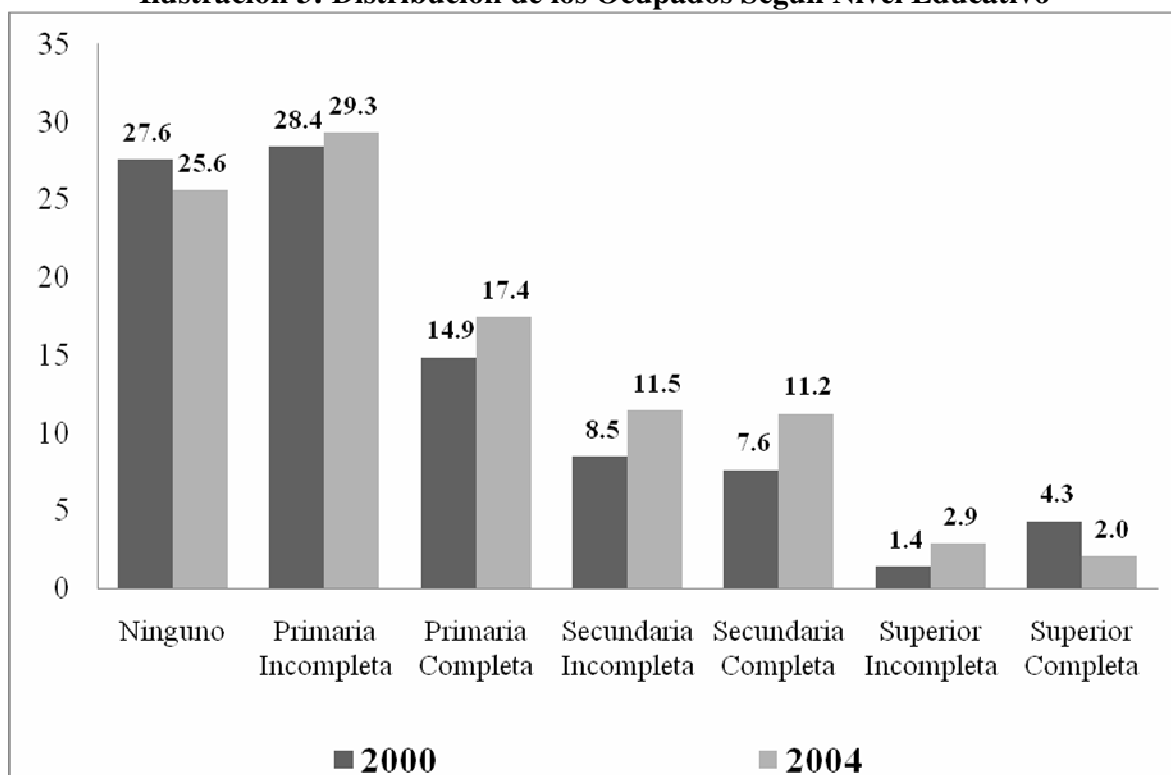
### **2.1.2.1. Características de los Ocupados**

Según la información de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI, 2004), la cantidad de ocupados asciende a 4.45 millones de Guatemaltecos, representando un 35.6% de la población total. Los ocupados se distribuyen igualmente en el área urbana y en el área rural. La tasa de desempleo para la población del área urbana es mayor que la rural. En el año 2000 la tasa de desempleo abierto para la población rural ascendía a un 0.7% mientras que la del área urbana a un 2.5%. Estos porcentajes aumentaron para el 2004 a un 4.5% para el área rural y a un 2.1% para el área urbana. A pesar del incremento, la tasa de desempleo sigue siendo baja. Ser desempleado no es el principal problema que afrontan los trabajadores guatemaltecos, sino la capacidad para generar el desarrollo por medio del mercado laboral.

---

<sup>9</sup> Según la base de datos del Banco Mundial, World Development Indicators, Guatemala tiene la tasa de desempleo más baja de Centroamérica como porcentaje de la PEA: El Salvador (2003) 7%, Costa Rica (2003) 7%, Honduras (2003) 8% y Nicaragua (2003) 8%.

**Ilustración 3: Distribución de los Ocupados Según Nivel Educativo**



Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004) y ENCOVI (2000).

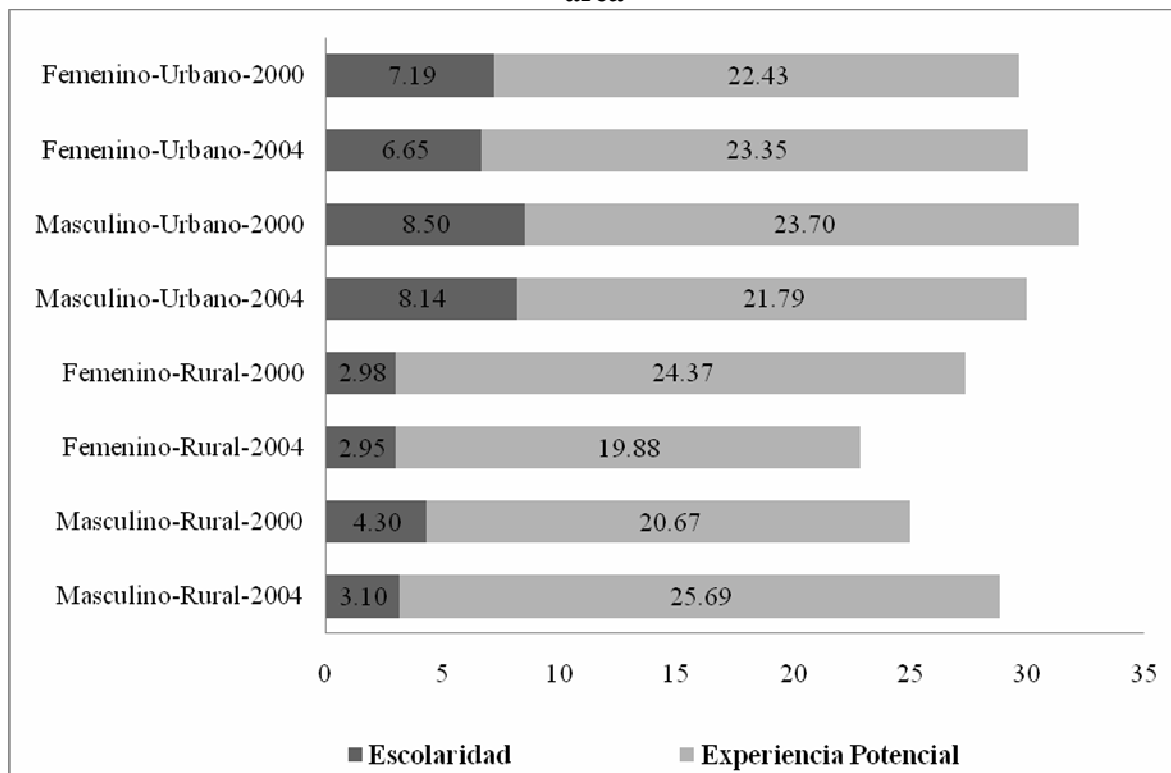
En la Ilustración 3 se muestra que la mayoría de ocupados cuenta con un nivel educativo bajo. Un 25.6% no cuentan con ningún grado de escolaridad (ENEI, 2004) y de éste grupo el 89.7% no sabe leer ni escribir. La falta de conocimientos y educación mínima restringen sus posibilidades para que las personas aspiren puestos de mayores ingresos y mejores condiciones. De hecho, en este nivel el tipo de trabajo se destaca por ser básico y por contar con competencias mínimas, siendo el menos remunerado y con menores oportunidades para crecer.

Hoy en día la fuerte competencia internacional y las nuevas prácticas laborales están impulsando a que el trabajador se encuentre en constante capacitación y renovación de su conocimiento. En consecuencia, no basta con un nivel educativo básico. Un 72.3% de los ocupados guatemaltecos tiene un nivel educativo igual a primaria o inferior. Este grupo de personas está restringido por su propio capital humano y tienden a dedicarse a labores productivas que no requieren más uso que la escritura, lectura y cálculos aritméticos básicos. Del restante grupo de ocupados únicamente un 4.9% de los ocupados cuentan con un nivel de educación superior. Si el nivel educativo es un requisito para optar a distintas calidades de puestos laborales, entonces únicamente un reducido grupo tendría las capacidades mínimas para poder optarlos.

El nivel educativo toma en cuenta una foto parcial del conocimiento y la preparación de los trabajadores. El sistema educativo brinda a las personas algunas destrezas y competencias para laborar. La preparación que desarrolla la experiencia laboral, en última instancia, genera conocimiento específico y concreto. Ante los limitantes de conseguir un indicador

que mida la experiencia total de un individuo en el sector laboral, se realizará una aproximación utilizando la experiencia potencial. Este indicador es igual a la edad del individuo menos los años de escolaridad menos siete. En otras palabras, mide el máximo potencial de años en los cuales una persona pudo trabajar. Para el 2004, la magnitud de un indicador fue cercana a los 24 años. Cabe decir que, en promedio, la población ha laborado un 66% del total de años que tiene.

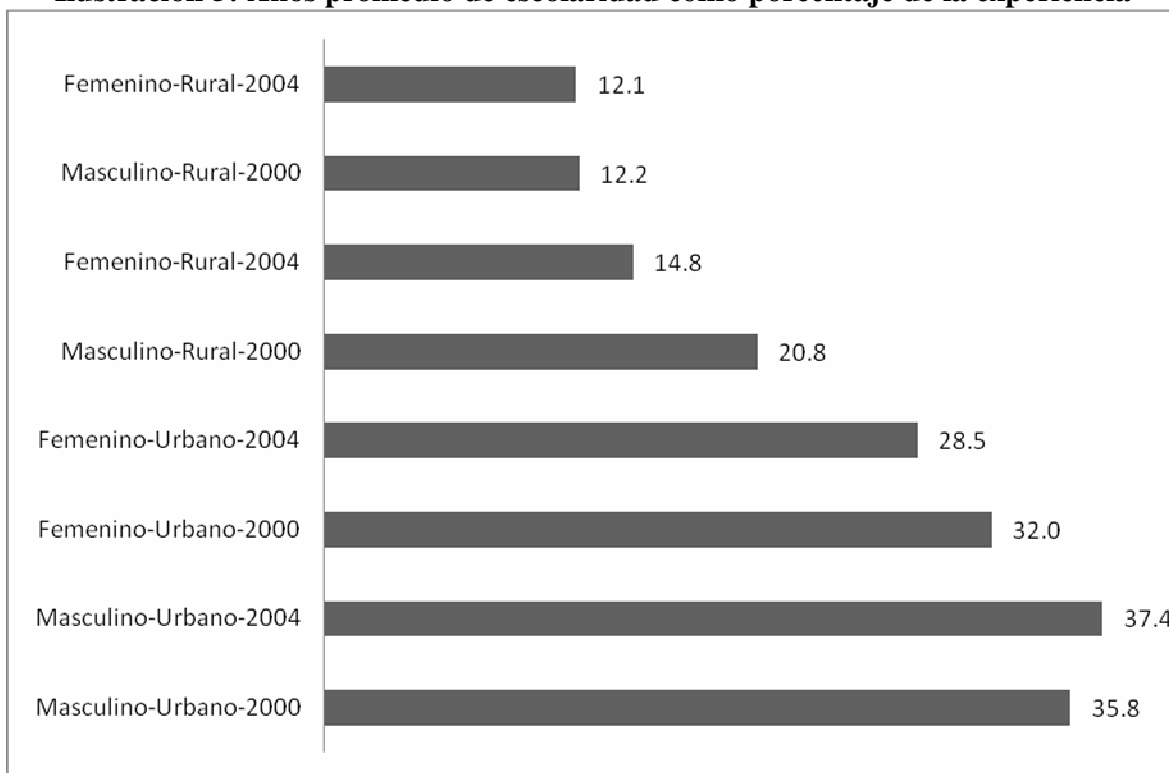
**Ilustración 4: Años promedio de escolaridad y de experiencia potencial según sexo y área**



Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004) y ENCOVI (2000).

El grupo que más experiencia potencial cuenta es la población rural. Esto se debe a que es el grupo que menor escolaridad cuenta. En la Ilustración 4 se muestran los resultados del promedio de años de escolaridad y de experiencia potencial desagregados por sexo y por área. Es importante notar que la experiencia potencial domina sobre la escolaridad. A pesar de contar con poblaciones relativamente jóvenes, la escolaridad sigue siendo relativamente baja. Otra forma de interpretar la Gráfica XX es analizando los años de escolaridad como porcentaje de la experiencia potencial. El grupo que más se ha instruido como porcentaje de la experiencia potencial son los guatemaltecos urbanos, los hombres más que las mujeres. Los años de educación corresponden entre el 28 y el 35% del total de años de experiencia potencial de los trabajadores urbanos. Estos porcentajes son menores en el caso de los trabajadores rurales, para quienes la educación corresponde entre el 12 y el 20% de los años de trabajo.

### Ilustración 5: Años promedio de escolaridad como porcentaje de la experiencia



Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004) y ENCOVI (2000).

Mientras mayor es el tiempo que un trabajador ocupa un puesto de trabajo mayor es su experiencia. En el 2004 los trabajadores contaban con un promedio de diez años de laborar en su último trabajo. Esto equivale al 42% de los años de experiencia potencial. En otras palabras, poco menos de la mitad de los años que los trabajadores están capacitados para laborar lo han hecho en un solo trabajo y es el último. Esto refleja la poca movilidad laboral que existe hoy en el mercado. Esta situación varía dependiendo del sector y del tipo de empresa en la que laboren. Para el sector rural, el promedio de años laborados en el último trabajo asciende a 12 años, mientras que para el área urbana es de 7. Esto equivale a un 50% y un 35% de la experiencia total respectivamente. Pudiera esperarse una mayor movilidad en el área urbana que en el área rural.

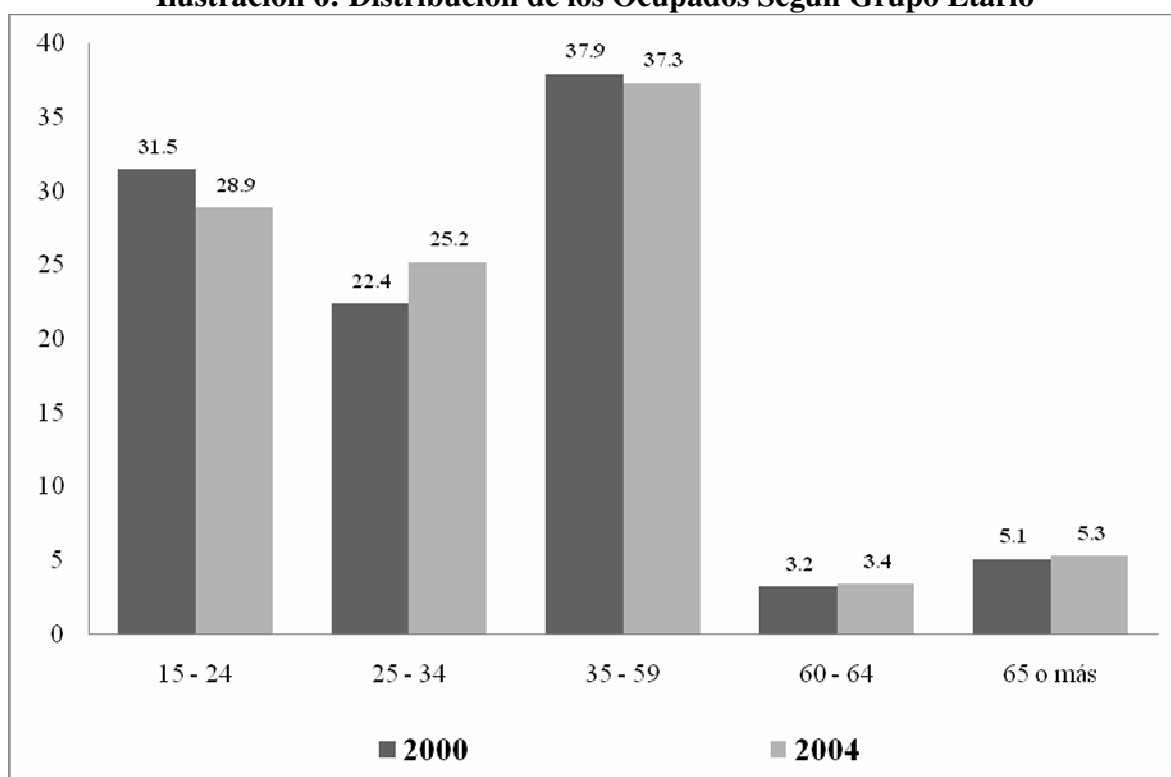
**Tabla 1: Años de antigüedad promedio en el último puesto laboral, área y tamaño**

Tamaño	Rural	Urbana	Total
1 persona	15.72	10.69	13.28
2 a 5	13.01	8.19	10.97
6 a 10	10.94	5.76	8.21
11 a 30	6.87	5.93	6.25
31 a 50	6.49	5.39	5.63
51 a 100	6.67	5.29	5.80
101 y más	5.49	4.77	4.99
Total	12.56	7.69	10.07

Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004) y ENCOVI (2000).

En la **Tabla 1: Años de antigüedad promedio en el último puesto laboral**, área se muestran los resultados desagregados por el tamaño de la empresa y el área de la población analizada. Tanto en el área rural como en la urbana, a medida que las empresas son más grandes, la antigüedad promedio se va reduciendo. Sin embargo, en el área rural el promedio cae de forma más lenta. Las empresas más grandes retienen menos tiempo a sus trabajadores. Cabe señalar que a medida que las empresas crecen, estas se aproximan más al modelo de contratación de mano de obra dependiente y se alejan del trabajo por cuenta propia. El segundo tendrá una tendencia a permanecer más tiempo en una misma ocupación laboral que el primero, ya que se asemeja más al modelo de mercado laboral donde existe una mayor competencia por los puestos de trabajo y mayor evolución dentro del escalafón laboral.

**Ilustración 6: Distribución de los Ocupados Según Grupo Etario**



Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004) y ENCOVI (2000).

Por último, los ocupados guatemaltecos son predominantemente jóvenes. Al 2004, un 54.1% del total de ocupados tenían una edad inferior a 34 años. De éstos, la mayoría se concentraba en las edades de 15 a 24 años. El restante grupo de personas se ubican principalmente entre los 35 y 59 años. Es importante notar que a pesar de la baja cobertura de los sistemas de previsión social<sup>10</sup>, únicamente un 8.7% de los ocupados cuenta con edades superiores a los 60 años. Esto genera dos reflexiones. Primero, existe un inmenso grupo de ocupados jóvenes cuyo potencial puede estar siendo minado por su bajo nivel de

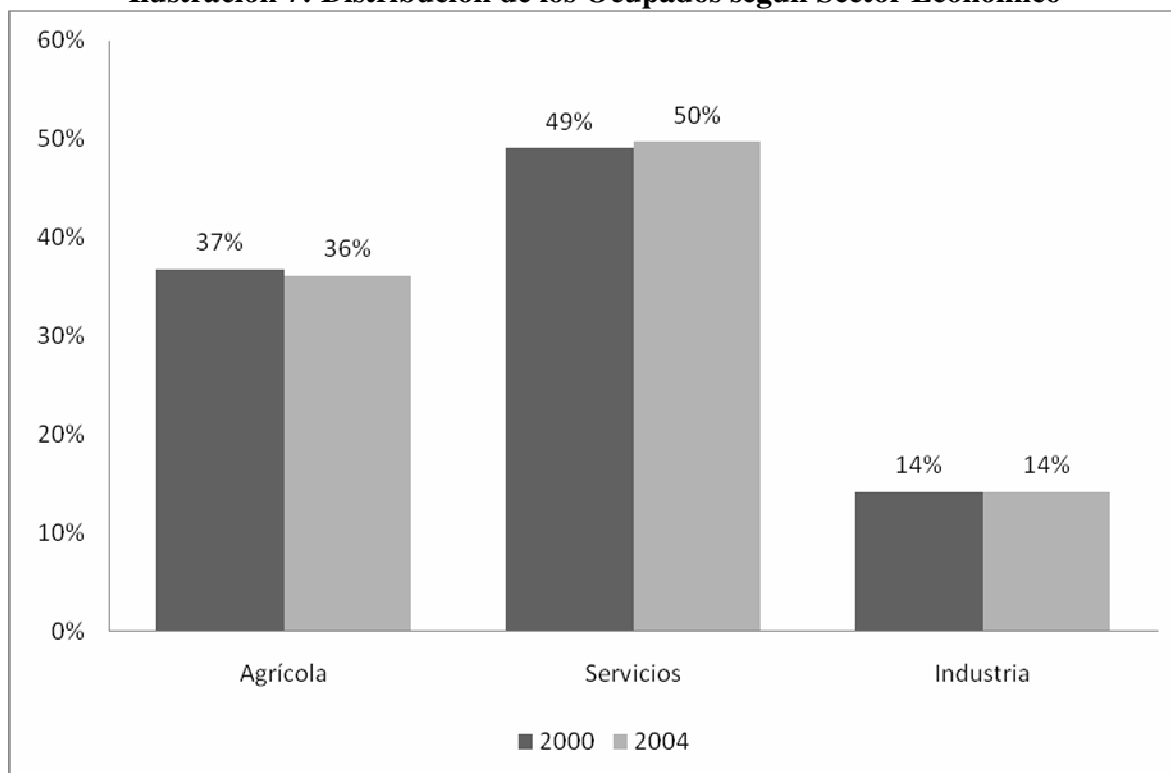
<sup>10</sup> Menos de un 20% al 2006 según estimaciones propias realizadas con información del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística.

capital humano y, a menos que esta tendencia cambie sus perspectivas de ingresos, a futuro éstos serán menores. Segundo, ante una esperada reducción de la tasa de natalidad y el fracaso de los sistemas formales de ahorro a lo largo del ciclo de vida de una persona (como los sistemas de previsión social), este grupo de jóvenes trabajadores debería estar incrementando su ahorro y capacidades de ingreso para poder sostener un mayor grupo de trabajadores ancianos que en unos años entrarían a su edad de retiro.

### 2.1.2.2. ¿Dónde trabajan los ocupados?

En la Ilustración 1 se muestra la distribución de los ocupados según sus principales ramas de actividad económica. Para una mayor simplicidad se agrupó en tres grupos distintos las actividades económicas: agrícola, servicios e industria. La mayor cantidad de ocupados labora en actividades del sector servicios. Alrededor de un 50% de los ocupados lo hacen en este sector, un 36% en actividades agrícolas y un 14% en la industria. Es importante destacar que no han existido cambios significativos en el período del 2000 al 2004. Del sector servicios, la actividad económica que más empleo absorbe son los servicios comerciales. Un 47% del total de ocupados en el sector servicios laboran en el sub-sector comercial. Por último, los trabajadores del sector agrícola se ubican principalmente en el sector rural. El 83% de los ocupados en el sector agrícolas vive en el área urbana, mientras que para los que laboran en el sector de servicios y de industria estos porcentajes son de un 28% y 37% respectivamente.

**Ilustración 7: Distribución de los Ocupados según Sector Económico**

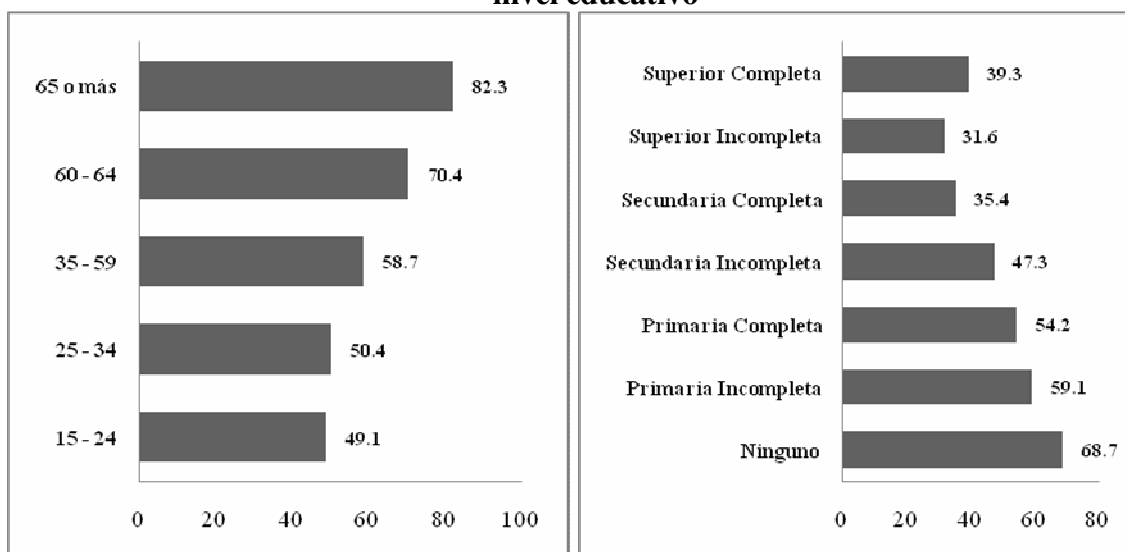


Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004) y ENCOVI (2000).

Es necesario tener otra categoría ocupacional respecto al tipo de trabajo que las personas cuentan: dependiente e independiente. El primero hace referencia a la cantidad de personas que está siendo empleada en una empresa y el segundo a los trabajadores que son dueños de su empresa o trabajan por su cuenta propia. Esta desagregación es importante ya que en el primer grupo existe una serie de instituciones que enmarcan la relación entre el empleado y el empleador. Además, en algunas situaciones cuando el trabajador no puede conseguir empleo en empresas como empleado se traslada a otros mercados donde él mismo es el trabajador y empleador o, mejor dicho, trabajador independiente. En resumen, un trabajador independiente puede serlo, ya sea porque está explotando un mayor grado autogestión o porque el sector laboral cuenta con las restricciones suficientes para que recurran a buscar otras fuentes de empleo.

En Guatemala el 55% de los ocupados labora de forma independiente. Esta proporción se ha reducido a en los últimos años, ya que ascendía a 66% en el 2000. Sin embargo, al desagregar por el área en donde vive la población es importante notar que el porcentaje de trabajadores independientes cayó de 47% a 46% en el área urbana, pero aumentó de 62% a 65% en este período. De la misma manera, la cantidad de trabajadores independientes como porcentaje del total de ocupados cayó de 68% a 51%, pero el de mujeres permaneció constante.

**Ilustración 8: Distribución de los trabajadores independientes según grupo etario y nivel educativo**

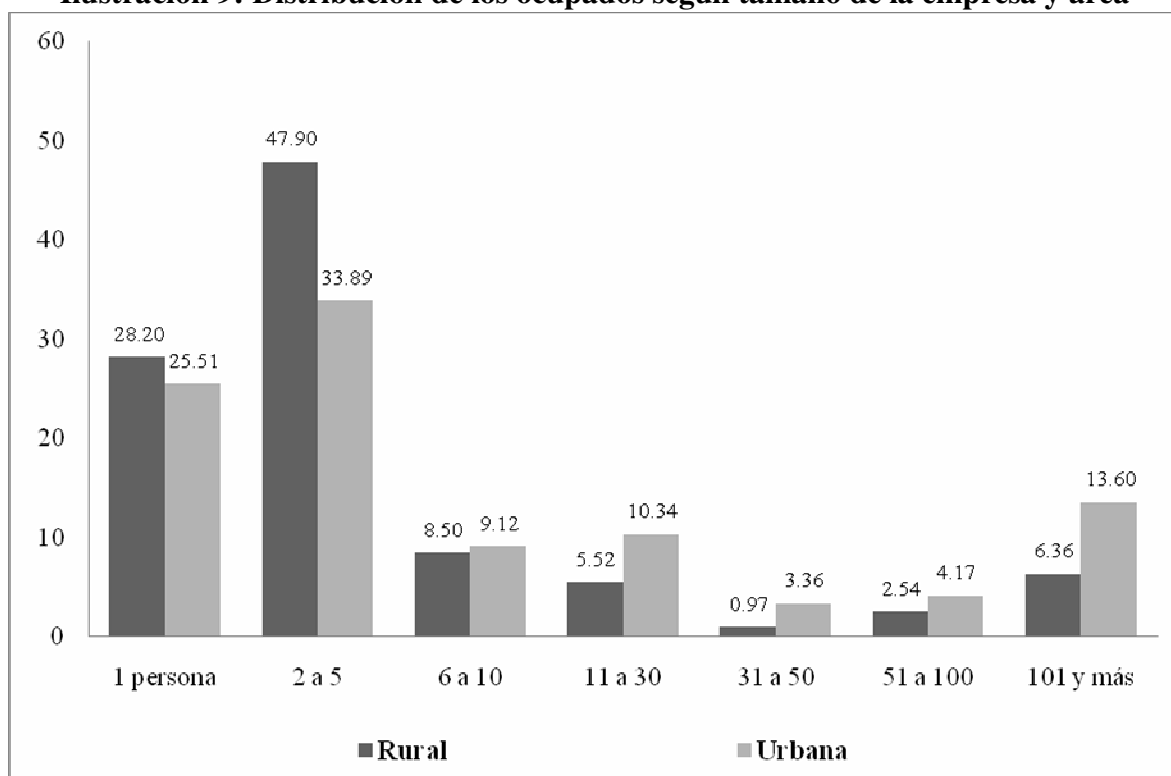


Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004) y ENCOVI (2000).

Es importante destacar dos características de este grupo: a mayor nivel educativo la proporción de trabajadores independientes se reduce y a mayor edad esta proporción incrementa. A medida que las personas avanzan en el escalafón educativo existe una mayor probabilidad de insertarse en el mercado laboral como un trabajador dependiente. En la Ilustración 8 se puede observar este fenómeno, reduciéndose la tasa de trabajadores independientes sobre los ocupados de un 68.7% para los que no tienen algún grado educativo a un 31.6% para los que tienen educación superior. Sin embargo, el único salto observado en esta tendencia es para los trabajadores de educación superior completa cuyo

porcentaje de independientes incrementa respecto al grado educativo anterior. Esto se explica ya que al completar la educación superior es posible acceder a licencias o permisos para operar como un profesional independiente. Respecto a la edad, es importante notar que a mayor edad las personas tienen a laborar como independientes. En cuanto las personas envejecen tienen a ocuparse en una mayor proporción como independientes. Por una parte existe una alta competencia de nuevos trabajadores jóvenes que están ingresando año con año en el mercado y lo hacen como empleados dependientes lo cual significa mayor competencia a salarios de reserva menor que los trabajadores de mayor edad. Por otra parte, ante la ausencia de sistemas formales y eficientes de ahorro los trabajadores tienden a independizarse para tener un mayor control de sus ingresos en el futuro. De hecho, la inversión en capital humano y físico constituye una forma de apalancarse a lo largo del tiempo y lograr una mayor expectativa de ingresos, lográndose esto a través del empleo independiente en los mercados laborales.

**Ilustración 9: Distribución de los ocupados según tamaño de la empresa y área**



Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004) y ENCOVI (2000).

Por último, se analizará el tamaño de la empresa en la que se están ocupando los trabajadores. El tamaño de las empresas es de importancia, ya que refleja el grado en el que las empresas pueden lograr economías de escala; la magnitud de la empresa y, por ende, su capacidad brindar mayor seguridad al trabajador respecto a su futuro laboral, ya sea por medio de un plan de carrera institucional o dándole certeza respecto a sus pasivos laborales; revela parte de su rol estratégico para competir en el mercado; y su potencial de impacto en la comunidad donde se ubica. Dada la información disponible en Guatemala, en este trabajo se define el tamaño de las empresas según el número de empleados. En el 2004 más del 60% de los ocupados se ubicaron en empresas con cinco trabajadores o menos. De estos un

40% de los trabajadores se ocupaban como únicos trabajadores de su propia empresa. Al desagregar por área es posible notar que en el área rural sucede el mismo fenómeno pero los trabajadores se distribuyen de una mayor forma en las empresas de mayor magnitud de empleados.

### **2.1.2.3. La ocupación informal**

La tercera categoría de análisis para caracterizar los ocupados guatemaltecos será el mercado informal. Este sector de la economía es de suma importancia porque se encuentra en un constante conflicto con las instituciones y procesos que el Estado requiere para que se produzca la actividad económica. Dicho en otras palabras, la existencia del sector informal puede ser el resultado de la exclusión o elección de salida de trabajadores y empleadores de la actividad económica cuando esta es legítima ante la sociedad. Cabe hacer un énfasis que el sector informal no hace referencia a actividades ilegales o criminales. Al contrario, en este sector se representan las actividades que son socialmente legítimas, pero que no cumplen con todos los requisitos que el Estado le requiere para su operación. Existen dos tipos de trabajadores informales: aquellos que son empleados en relación de dependencia, ya sea o no formal la empresa, y los trabajadores informales por cuenta propia. Más adelante se abarcará de forma más amplia esta caracterización, su relevancia de cara a la realidad Guatemalteca y su importancia en el equilibrio del mercado laboral guatemalteco. En esta sección se procederá a describir lo que está sucediendo con los trabajadores informales. Para esto se utilizará la definición laboral de la informalidad, la cual toma en cuenta los trabajadores por cuenta propia o trabajadores independientes que cuentan con un nivel educativo bajo y cuyos negocios pequeños, trabajadores domésticos, trabajadores no remunerados y los trabajadores dependientes que laboran en establecimientos privados con cinco o menos trabajadores.

La economía informal en Guatemala asciende a un 73.7%<sup>11</sup> de la PEA (ENEI, 2004), incrementando en un 19% respecto al 2000 (ENCOVI) cuando este porcentaje ascendía a un 70%. En el 2004 el 60% de los trabajadores área urbana y el 89% de los trabajadores en área rural laboraban en la informalidad. Si bien en ambas poblaciones predomina el trabajo informal, este es mayor en el área rural. Esta alta proporción de personas en la informalidad se debe a que existe muy poca presencia del Estado en estas regiones, son áreas de bajos ingresos haciendo que la decisión de ser formal no sea costo efectiva y gran parte del marco que el Estado les requiere para laborar activamente van en contra de sus costumbres culturales. No existe mayor diferencia entre ser un trabajador hombre o mujer. Para ambas poblaciones la informalidad representaba alrededor de un 73% (ENEI 2004). Esta situación era distinta para el 2000, donde el porcentaje de la informalidad respecto a la PEA era de un 68% para los hombres y un 74% para las mujeres.

La distribución de la economía informal no es independiente de la edad. A mayor edad existe una mayor probabilidad de emplearse en la informalidad. Tal como se muestra en la

---

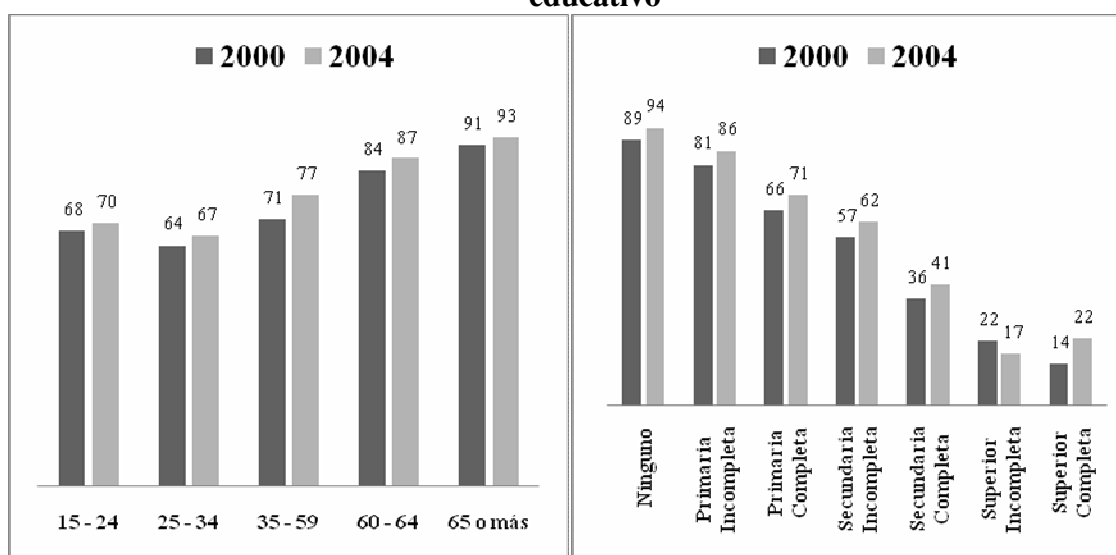
<sup>11</sup> Tomar en cuenta que esta estadística varía de las cifras oficiales, ya que se está utilizando la definición de la Población en Edad de Trabajador como cualquier persona que cuenta con 15 o más años de edad y no 10 años o más como se toman en dichas estimaciones.

Ilustración 10, la participación de la informalidad en la PEA de 15 a 34 años de edad es menor a un 70%, mientras que para aquellos de edad mayor llega a superar el 90%. Además, es importante notar que respecto al 2000 en todos los grupos etarios la magnitud de la economía informal ha incrementado. Existen dos tipos de presiones para que este comportamiento tome lugar:

- Existe un flujo de fuerza laboral joven que es absorbida por empresas de un tamaño mayor de las predominantes (cinco o menos empleados). Entre un 38% y un 40% de los trabajadores que tienen una edad entre 15 y 34 años son absorbidos por empresas pequeñas con más de seis trabajadores. De estos sólo entre un 9% y un 12% participa en la informalidad. Esta situación varía demasiado del promedio de la población, el cual va desde un 34% hasta un 16% y menos para grupos de 60 años y más.
- Los trabajadores de edad avanzada no encuentran un lugar en los mercados formales, principalmente aquellos que deben prestarle los servicios previsionales correspondientes. Existe una presión demográfica para que estos trabajadores, que se acercan a su edad de jubilación o la exceden, estén fuera del mercado formal. Entre el 84% y el 90% de las empresas de cinco trabajadores o más están absorbiendo a los trabajadores de sesenta años o más.

Se puede decir que la informalidad es predominante en grupos de personas mayores que las de personas jóvenes y esto responde a las necesidades de los mercados laborales formales, los cuales están en búsqueda de nuevas personas con una capacidad potencial mayor a explotar.

**Ilustración 10: Distribución de los trabajadores informales según grupo etario y nivel educativo**

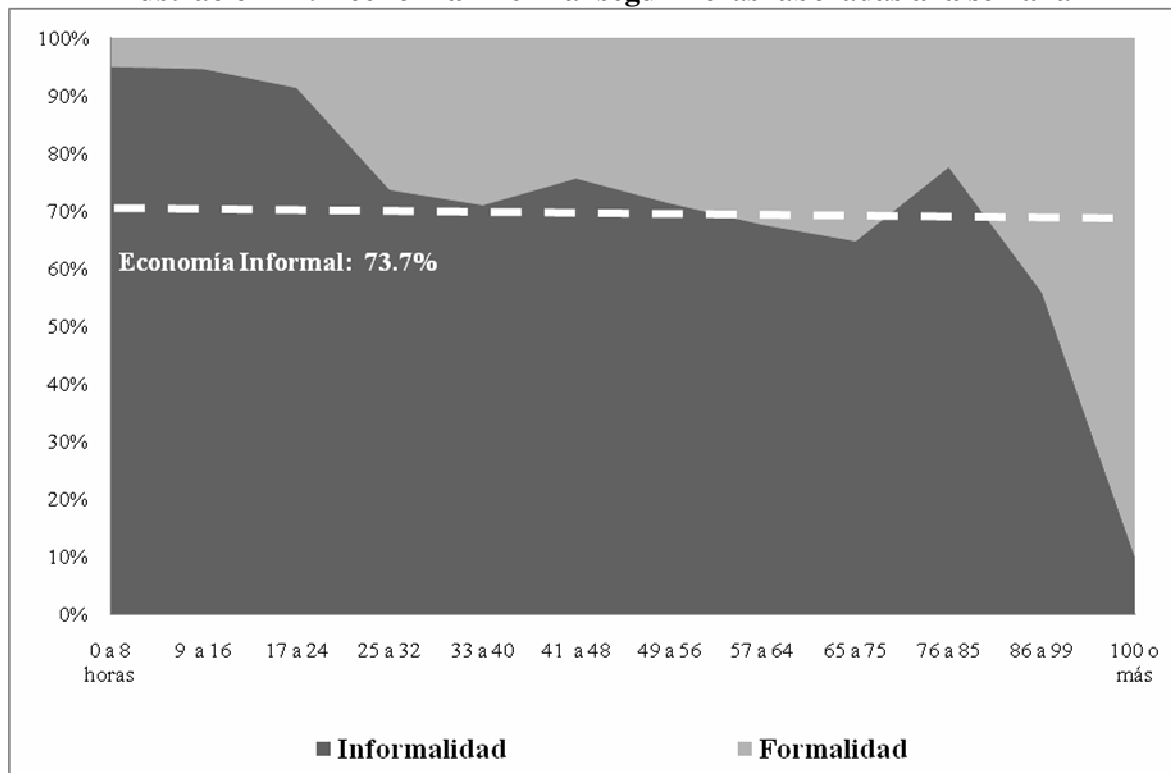


Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004) y ENCOVI (2000).

En relación al análisis anterior, la informalidad guarda una relación positiva con la edad, pero negativa con la escolaridad. Así como los mercados formales están atrayendo mano de

obra joven, también están absorbiendo mano de obra calificada. Es importante notar que el 94% aquellas personas ocupadas de ningún nivel educativo se emplean en la economía informal. Sin embargo, este porcentaje va cambiando a medida que los trabajadores avanzan en el escalafón educativo. Aquellos trabajadores que cuentan con algún nivel de estudios superiores tienen una probabilidad cercana al 20% de emplearse en la informalidad.

**Ilustración 11: Economía informal según horas laboradas a la semana**



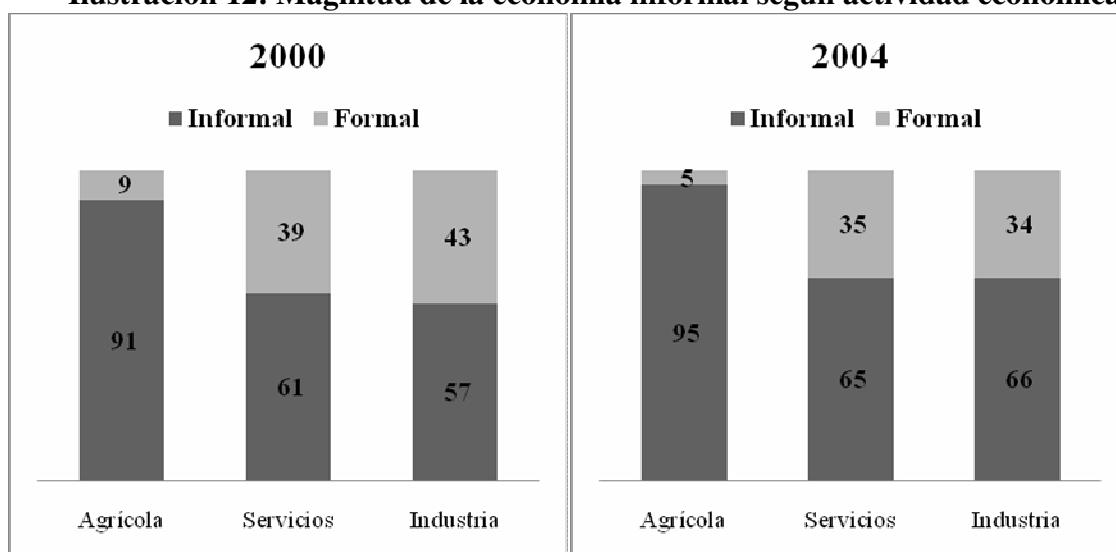
Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004).

Otra característica de la informalidad es que a medida que más horas se laboran su magnitud se reduce. Este sector se distingue por tener una mayor flexibilidad para la contratación y despido de los trabajadores. Por una parte, se encuentran los trabajadores por cuenta propia o independiente quienes son a la vez empleadores y empleados. Este grupo pacta las horas de trabajo, la cantidad y calidad de su producto según el análisis económico que realice de la actividad productiva. Otro grupo de empleados importantes carecen de un contrato laboral formalmente establecido y tanto el tiempo como el salario pactado no necesariamente siguen los preceptos que el Estado les requiere respecto a su frecuencia y base de pagos. En el 2004 un 48% de los ocupados tenían un contrato o nombramiento de trabajo. De este grupo un 7% son informales. En la Ilustración 11 se muestra la magnitud de la informalidad a medida que incrementan las horas trabajadas a la semana. Es posible observar que a medida que incrementan el tiempo laborado por semana, la informalidad tiende a reducirse.

Al analizar la informalidad según el sector económico, en Guatemala su mayor concentración se da en el sector agrícola. Alrededor del 95% de los trabajadores en

actividades agrícolas son informales. Este porcentaje es superior al 65% de servicios y al 66% de industria. Este porcentaje incrementó desde el 2000, cuando la informalidad era del 91% de los ocupados en el sector agrícola y 61% y 57% para el sector de servicios e industria respectivamente. Por otra parte, al desagregar estos resultados por el área donde residen los ocupados es posible notar que la magnitud de la economía informal es mayor para el área rural. En ésta el sector industrial cuenta con una magnitud de informalidad equivalente a un 78% de los ocupados, el sector servicios con un 81% y el sector agrícola con un 97%. Estos valores son mayores al porcentaje de la informalidad respecto a los ocupados en áreas urbanas los cuales ascienden a un 88%, 58% y un 58% respectivamente.

**Ilustración 12: Magnitud de la economía informal según actividad económica**



Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004).

### 2.1.3. Los ingresos laborales

Esta segunda sección se dedica a analizar los ingresos laborales de los trabajadores. Para ello se tomará en cuenta el ingreso de las distintas cohortes poblacionales desagregando por sus fuentes. Debido a que un determinante esencial de la decisión de trabajo es el salario se distinguirá entre ingresos salariales e ingresos no salariales. Para los primeros se tomará en cuenta tanto el ingreso monetario derivado de la actividad económica, así como los no monetarios. En el primer grupo se encuentran tanto los sueldos y salarios como prestaciones y bonificaciones. En el segundo grupo se encuentran todos los bienes y servicios que las personas consumieron en el trabajo. Dado que los agentes económicos intercambian el trabajo por un ingreso que le asegure un nivel de bienestar mínimo, entonces se tomará en cuenta otro tipo de ingresos distintos de los laborales tales como los ingresos por jubilación, los ingresos de capital y los ingresos por otras transferencias. Por último, se toma en cuenta el ingreso mensual siguiendo la metodología de “*Guatemala Poverty Assessment*” para la creación de ambas variables y la desagregación seguirá el mismo enfoque observado en la sección anterior.

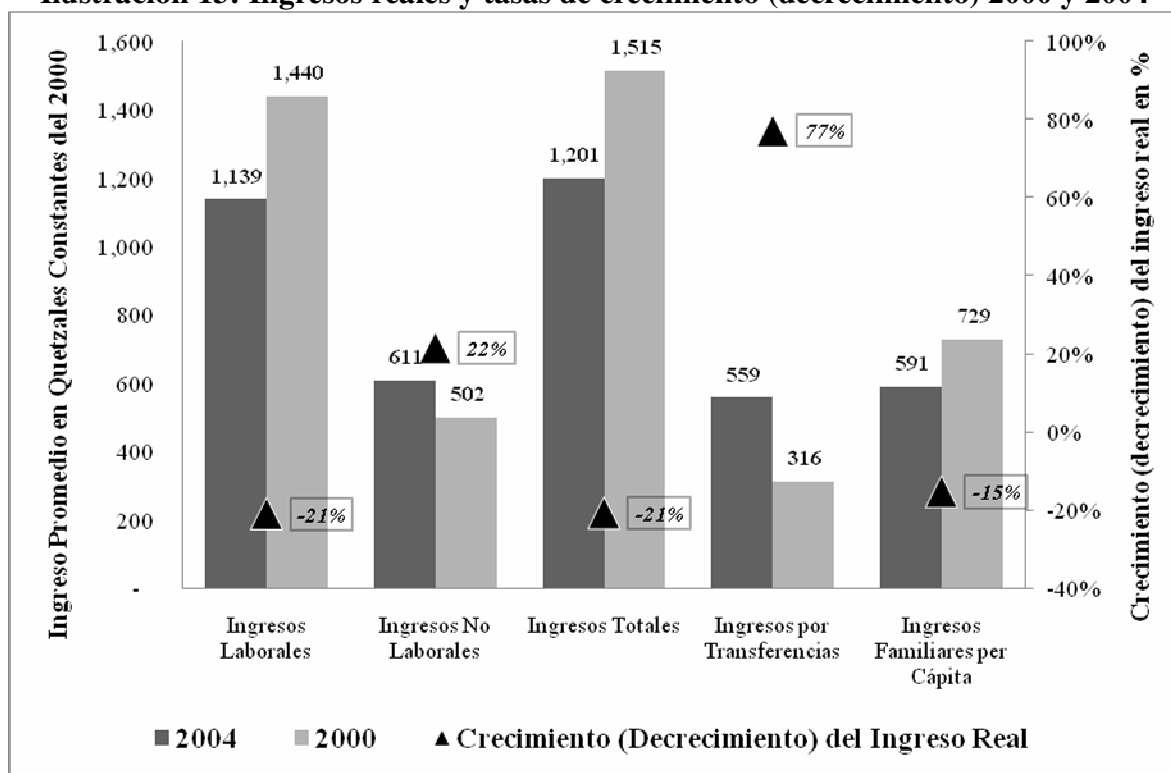
Un segundo análisis que se realizará en esta sección es calcular la proporción de trabajadores que se encuentran por debajo de las líneas internacionales de pobreza: ingreso menor a 1US\$ y menor a 2US\$. Asimismo, se buscará de realizar una medición del

crecimiento de la pobreza utilizando como una aproximación el ingreso de las personas entre los distintos períodos de tiempo disponibles.

### 2.1.3.1. Características generales del ingreso de los ocupados

En el 2004 el ingreso promedio de los ocupados ascendió a Q1,598 al mes. Un 92% de estos ingresos se percibieron en ingresos monetarios y el restante en ingresos no monetarios. Cabe resaltar que el valor de este promedio tiende a ser relativamente alto, ya que su cálculo toma únicamente al número de trabajadores ocupados en Guatemala. Este monto tiende a diluirse cuando se toma en cuenta el resto de la población que no está ocupada. Los ocupados conforman un 36% del total de la población, lo cual no se diferencia en sobremanera de los perceptores de ingresos los cuales representan un 39.8% de la población total. Por tanto, al calcular el ingreso mensual per cápita sin discriminar entre ocupados y no ocupados el ingreso se reduce a Q.786, siendo este valor un 49% del ingreso promedio por guatemalteco ocupado.

**Ilustración 13: Ingresos reales y tasas de crecimiento (decrecimiento) 2000 y 2004**



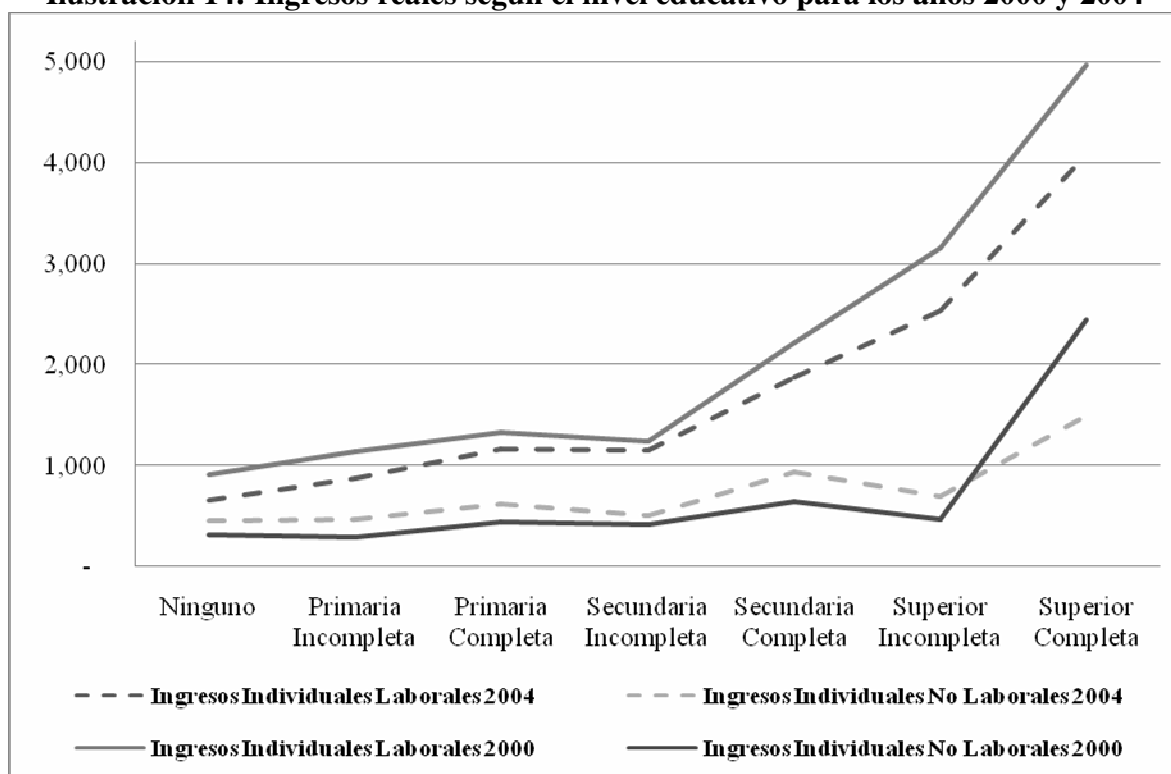
Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004).

Es importante notar que el ingreso no laboral juega un rol importante en la generación de ingresos de los guatemaltecos. En el 2004, los ingresos no laborales de los guatemaltecos representaban a un 54% del total del ingreso laboral. Es importante desagregar este resultado y notar que para aquellos que percibieron ingresos no laborales en forma de jubilaciones, este ascendió a Q.1,047 mensual siendo un 65% del ingreso promedio del total de los ocupados. Los ingresos de capitales o por transferencia representaron el 47% del

ingreso de los ocupados siendo el rubro de mayor importancia las remesas, el cuál ascendió a Q.939 en promedio para los perceptores de remesas.

Además de analizar el valor observado del último dato disponible de los ingresos a nivel nacional es importante analizar los cambios que han existido a lo largo del tiempo. Una forma de hacer el análisis de lo que ha sucedido en el mercado laboral es ver el crecimiento del ingreso por el trabajador entre distintos períodos de tiempo. Para este estudio se realizará la comparación entre el 2000 y el 2004. Para poder hacer las comparaciones y obtener resultados comparables a lo largo del tiempo se deflataron los ingresos utilizando el Índice de Precios al Consumidor (IPC). El primer hallazgo siguiendo este análisis es que los ingresos de los ocupados se redujeron en términos reales. El ingreso individual para el 2000 fue de Q.1515 quetzales constantes y el del 2004 fue de Q.1,201, representando una caída de un 21% del ingreso real. Esta situación no difiere mucho al observar los cambios en el ingreso laboral, el cual cayó Q.1,440 quetzales constantes a Q.1,139, siendo igual a una reducción de un 21% del ingreso real. La única fuente de ingreso que mostró una mejora fueron las transferencias, las cuales incrementaron en un 77% en términos reales dado el incremento de las remesas en este período. Esto a su vez impulsó el crecimiento de los ingresos no laborales en un 22% en términos reales.

**Ilustración 14: Ingresos reales según el nivel educativo para los años 2000 y 2004**



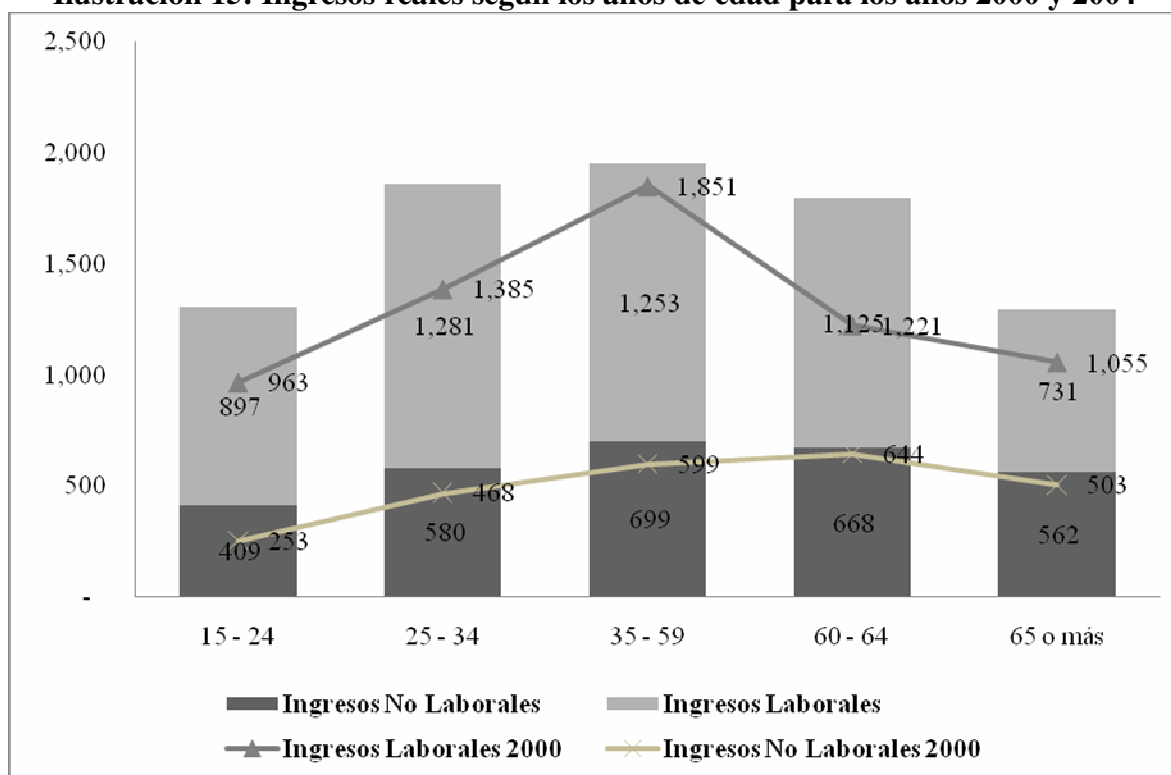
Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004).

Respecto a la relación entre la oferta de trabajo y el nivel educativo uno puede observar que a medida que el nivel educativo incrementa también lo hace el ingreso. Por ejemplo, un individuo que en el 2004 contaba con un nivel de educación superior incompleta sus

ingresos era cerca de cuatro veces el que no contaba ningún nivel educativo y dos veces el que tenía la primaria completa. En este año el ingreso laboral de un trabajador sin ninguna experiencia laboral asciende a los Q.655, Q.879 para el que tiene primaria incompleta, Q.1,170 para el que tiene primaria completa, Q 1,151 para secundaria incompleta, Q1,870 para secundaria completa, Q2,539 para superior incompleta y 4,077 para superior completa. Es importante hacer énfasis que no existe diferencia entre el ingreso de una persona con primaria completa y una con secundaria incompleta. Sin embargo, al completarla el ingreso incrementa en más de un 62%.

Anteriormente se había discutido respecto al salario de reserva que tenía un trabajador en el área urbana contra uno en el área rural. El ingreso derivado de las actividades laborales sirve para revelar las preferencias que de los trabajadores guatemaltecos respecto de su decisión de trabajar o no. Lo que se ha observado es que tanto para el 2000 como para el 2004 el ingreso laboral del ocupado es mayor cuando vive en áreas urbanas. Un trabajador urbano en el 2000 devengó en promedio Q1,760 lo cual es superior a los Q1,166 generados en el área rural. Para el 2004 este comportamiento no cambia, ya que un trabajador ganaba en promedio 1,351 Quetzales constantes al mes en el área urbana y Q897 en el área rural.

**Ilustración 15: Ingresos reales según los años de edad para los años 2000 y 2004**

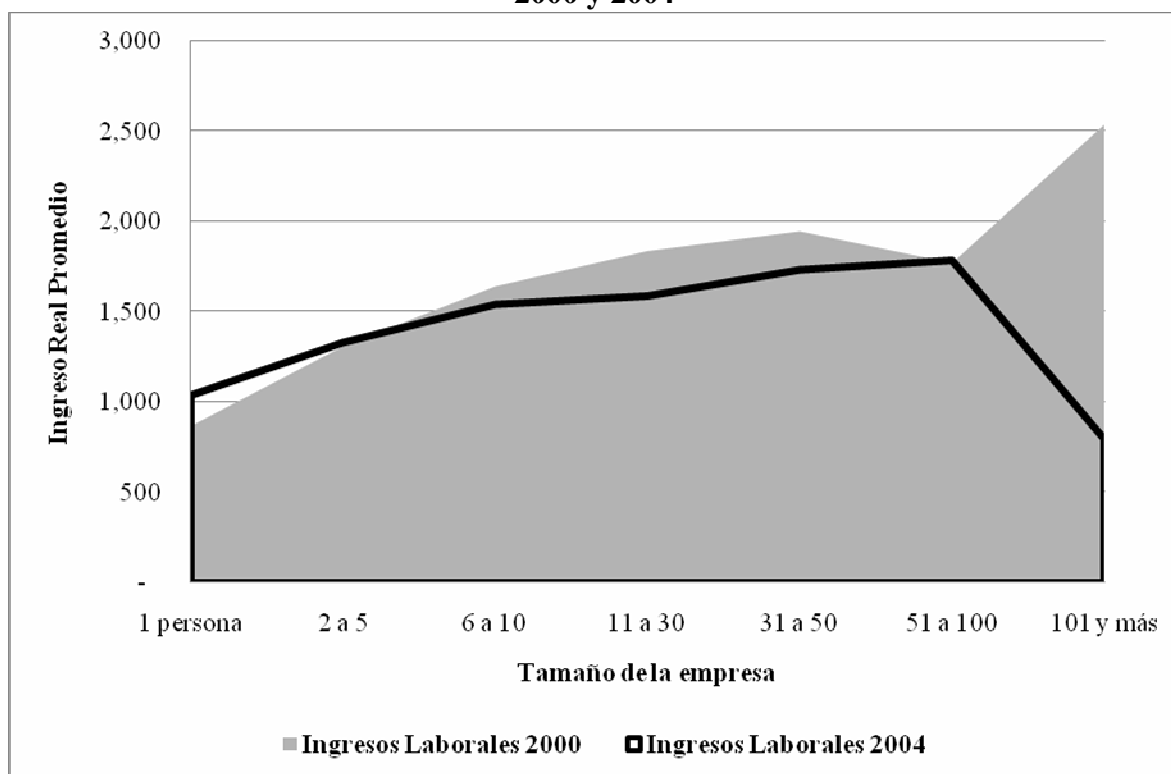


Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004).

Otro aspecto importante a considerar en el sector laboral es la relación que guarda la oferta de trabajo con las características demográficas de la población y su ingreso medio devengado. Los resultados muestran que tanto los más jóvenes como los más ancianos perciben un ingreso menor al de la media poblacional. El nivel que genera mayores ingresos en la población es el que se encuentra entre los 35 y 59 años de edad. Por último,

el monto del ingreso medio generado por fuentes no laborales tiende a estar menos relacionado con el grupo etario. Sin embargo, aunque estos ingresos son relativamente parecidos entre los distintos grupos, el ingreso real promedio sigue la misma tendencia que el ingreso real laboral a una menor escala.

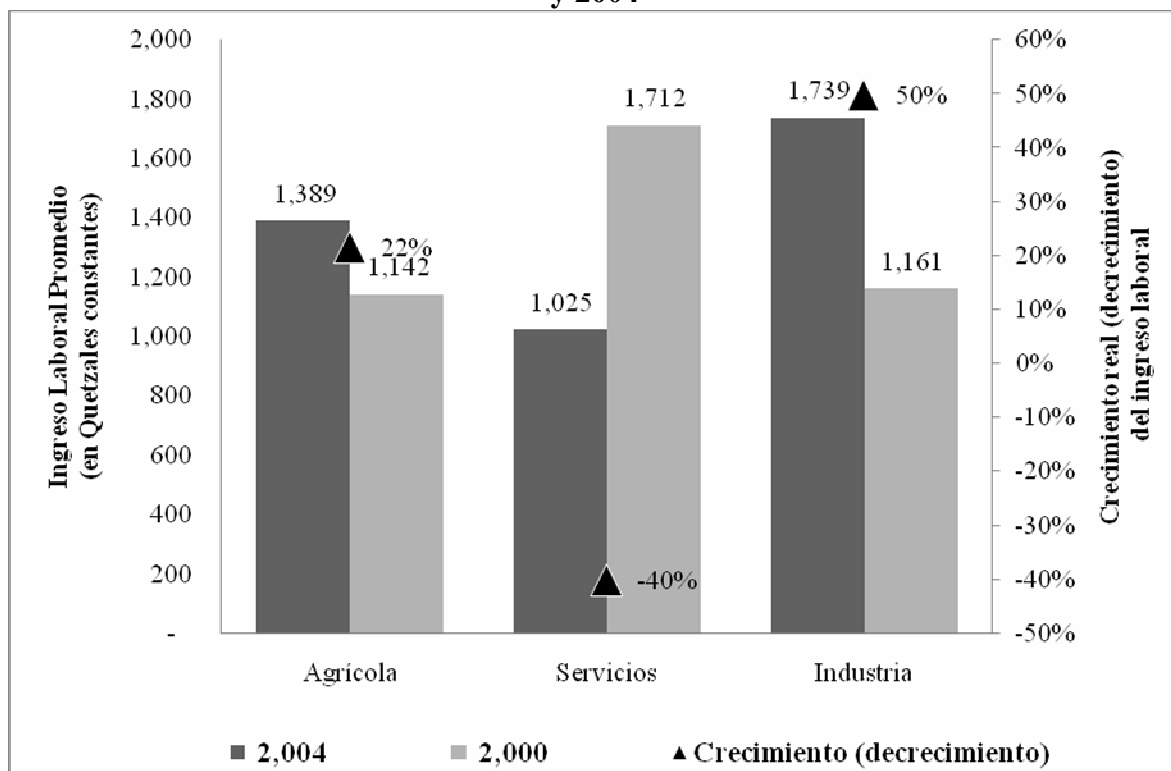
**Ilustración 16: Ingresos reales de la población según tamaño de la empresa para el 2000 y 2004**



Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004).

El tamaño de la empresa es otra característica indispensable para analizar los ingresos laborales. La mayor cantidad de personas se emplean en empresas menores a cinco empleados. De este grupo un 40% son dueños y empleados únicos de su empresa. El Ilustración 16 representa la relación entre las dos variables y, por lo general, muestra que un trabajador en una empresa de mayor tamaño tiende a contar con un mayor ingreso laboral promedio. Para los ingresos del año 2000 se puede apreciar que salvo las empresas de 51 a 100 empleados, cada empresa con mayor número de trabajadores devengaba un mayor salario en la economía. Para los ingresos del año 2004 esta historia es similar salvo que para esta condición no se cumple únicamente para el último grupo, empresas de 101 años de antigüedad o más, donde el ingreso promedio cae de Q.1,785 a Q.796 unidades monetarias constantes. Otra característica importante a notar es que para la población que es dueña y única trabajadora de su propia empresa sí experimentó un crecimiento real en el ingreso laboral promedio. Este crecimiento fue cercano al 19.4% en términos reales.

**Ilustración 17: Ingresos reales de la población según el sector económico para el 2000 y 2004**



Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004).

Otro análisis que se ha estado realizando a lo largo de este documento es cómo ha evolucionado el sector laboral transversalmente de sus sectores económicos. Para una mayor facilidad en su comprensión se resumieron en tres: agrícola, servicios y comercio. Siguiendo esta línea de análisis, es importante notar que en el 2000 el sector que más ingresos reales generaba era el sector de comercio y pasó a serlo el sector comercio en el 2004. Asimismo, es interesante notar que al dividir el ingreso de los ocupados por su sector económico, tanto el agrícola como el de industria experimentaron un incremento en su ingreso laboral real y el de servicios disminuyó. Es necesario recordar que el sector de servicios está formando parte de una mayor expansión para su captación de la oferta laboral y al 2004 es el que más empleo está generando. Asimismo, la participación de este sector en el PIB ha incrementado en los últimos años. Estas presiones competitivas han presionado para que el salario en términos reales tienda a disminuir para el sector servicios. A su vez, como se explicará en la parte macro, la contracción en la demanda del sector agrícola y del sector comercio está impulsando una contracción en la demanda lo cual a su vez presiona el ingreso real hacia el alza.

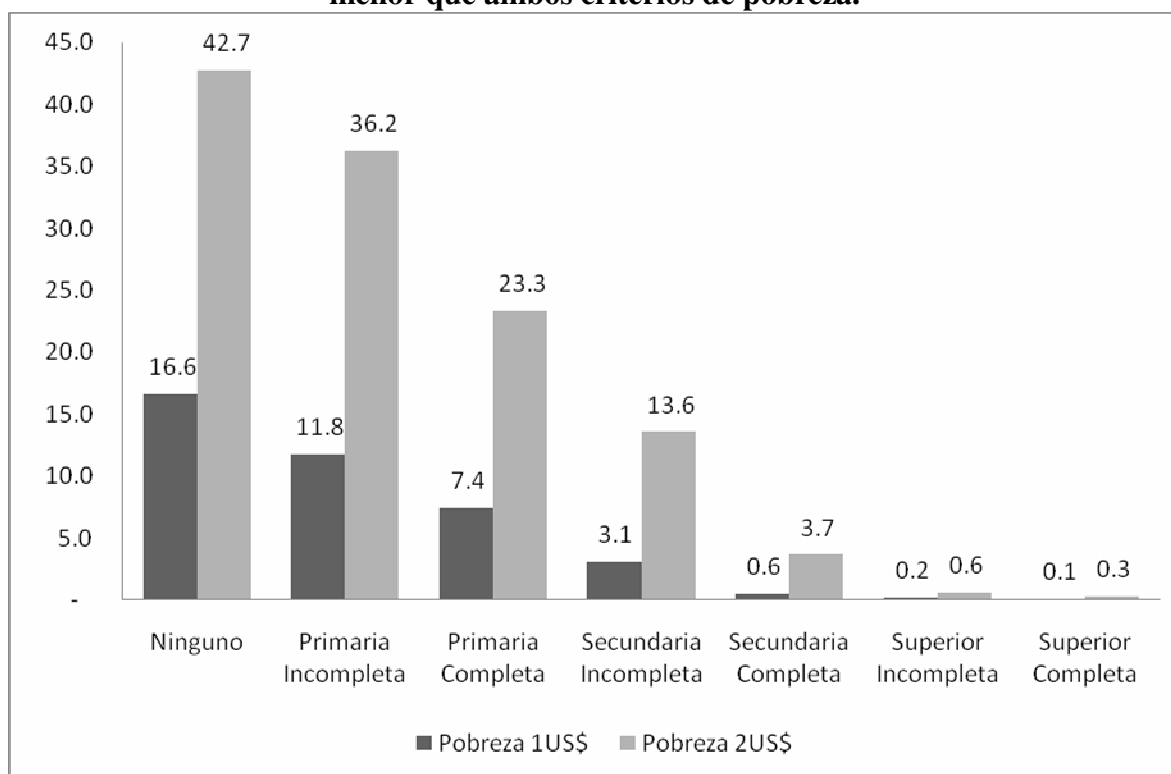
### **2.1.3.2. Características generales de la pobreza a lo largo de los ocupados**

En esta sección se tomará como la línea de la pobreza los parámetros internacionales de líneas de pobreza, las cuales indican cuántas personas devengan menos de un US Dólar al día y cuántos devengan menos de dos US Dólar al mes. Asimismo como medida del

ingreso se tomó el ingreso del hogar dividido cada miembro o, mejor dicho, el ingreso total per cápita. Hay que hacer la salvedad que por el tipo de información se está utilizando fue imposible realizar alguna aproximación del ingreso permanente de los individuos, por lo que se utilizaron los ingresos corrientes para el análisis.

Del total de trabajadores ocupados en el sector laboral guatemalteco el 9.8% generaban un ingreso menor de un dólar al día y 28.3% menor a dos dólares al día. Esta cifra incrementó desde el 2004 cuando estos estadísticos eran equivalentes al 7.3% y al 23.2% respectivamente. Este incremento en la población que se encuentra debajo de ambas líneas de pobreza es consistente con la caída del crecimiento de los ingresos reales entre el período del 2000 al 2004.

**Ilustración 18: Porcentaje de la población de ocupados que gana un ingreso igual o menor que ambos criterios de pobreza.**

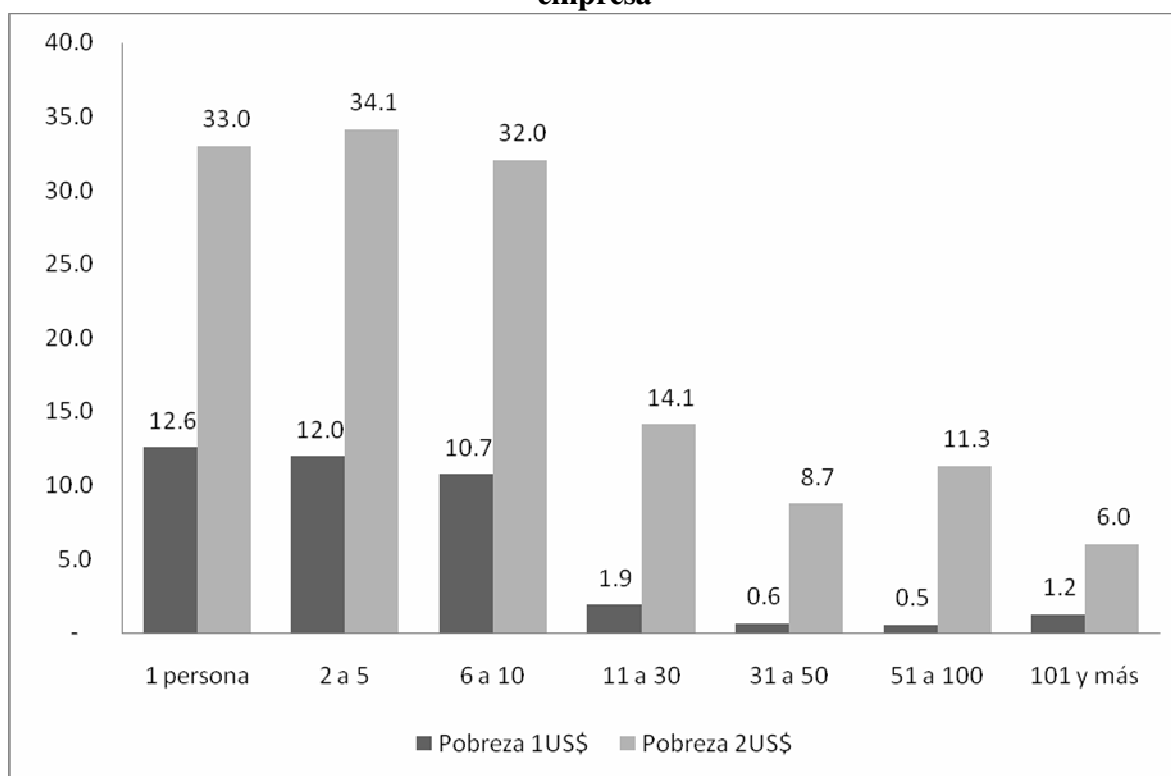


Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004).

Una relación importante de encontrar es la reducción de la pobreza a medida que incrementa el nivel educativo de los trabajadores. Es posible ver en el Gráfico XX que la tasa de incidencia de la pobreza de los ocupados va decreciendo a medida que incrementa el nivel educativo del trabajador. Es necesario recalcar que aunque el ingreso medio no tenga diferencia alguna entre el nivel de primaria completa o secundaria incompleta en términos de la tasas de pobreza sí existe una diferencia significativa. Es posible observar que cae en un poco menos del 10% la tasa de incidencia en la secundaria incompleta a pesar que su ingreso sigue siendo constante respecto a los de primaria completa. Asimismo, las personas que cuentan con educación secundaria completa o algún nivel de educación superior tienden a tener un nivel de pobreza cercano a cero.

También es posible encontrar una diferencia significativa entre la tasa de incidencia de la pobreza en el área urbana y el área rural. Para el primero el porcentaje de personas ocupadas que viven con menos de un dólar al mes es igual a 14.3% en el área rural contra un 4.8% en el área urbana (ENEI 2004). Para el 2000 la situación era similar, un 11.1% de las personas en el área rural y un 5.8% en el área urbana vivían con menos de un dólar al día. Utilizando el criterio de los dos dólares de ingreso al día estas proporciones cambian a un 39.5% y 16.4% respectivamente para el 2004 y 33.5% y 19.6% respectivamente para el 2000.

**Ilustración 19: Población que vive con menos de US\$1 y US2 al día según tamaño de empresa**



Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida en la ENEI (2004).

La Ilustración 19 muestra la relación entre la distribución de la pobreza y la distribución del tamaño de las empresas. Es importante notar que para aquellos trabajadores que se encuentran en empresas de diez o menos trabajadores la tasa de incidencia de la pobreza no cambia significativamente. Sin embargo a partir de los once trabajadores esta tiende a disminuirse de forma gradual. De hecho, la proporción de personas que viven con un dólar o menos al día tiende a acercarse al cero cuando se incrementa el número de personas.

Por otra parte al cruzar la incidencia de la pobreza por el sector económico es posible notar que el sector con una menor tasa de trabajadores ocupados que ganan debajo de un dólar o dos dólares al día es el de servicios. El 3.1% de los trabajadores de servicios ganan por debajo de un dólar al día y el 14.5% debajo de dos. Después del sector servicios sigue el sector de la industria cuyos indicadores se encuentran entre 6.7% y 22.1% respectivamente.

Sin embargo, el grupo que más pobreza está acumulando es el agrícola, ya que el 18.6% de los trabajadores que en él laboran reciben menos de un dólar al día y un 47% menos de dos. Por último, la proporción de personas que reciben ingresos por debajo de un dólar y por debajo de dos dólares es igual a 0.5% y 5% respectivamente en el sector formal y de 12.2% y 34.8% para el sector informal. Es importante notar que la informalidad esta resumiendo en un sector especial dentro de la distribución de la población: principalmente trabajadores pobres, con nivel educativo bajo, jóvenes o ancianos de edad que laboran en empresas relativamente pequeñas. Adelante se realizará una reflexión más profunda de este grupo de la población y su importancia en el equilibrio en el mercado laboral guatemalteco.

## **2.2. Demanda de trabajo**

### **2.2.1. Descripción de la demanda de trabajo**

La demanda de trabajo en un país está constituida por las unidades productivas destinadas a transformar recursos en bienes finales de valor agregado. Tradicionalmente se trata de comprender esta relación a partir de las empresas, quienes demandan trabajo para ofrecer bienes en los mercados de bienes finales. De esta manera, cualquier cambio en la demanda de trabajo es motivado de cambios en los últimos mercados y el cambio en el precio de las mercancías transadas en estos mercados.

Para describir la demanda de trabajo se puede hacer de dos vías: observando directamente o indirectamente sus características. En este sentido, se pueden realizar encuestas a empresas y describir la cantidad y el tipo de demanda de empleo que se está generando en un país. En el segundo caso hay que tomar en cuenta cuál es la naturaleza de la demanda de dinero y describir sus principales componentes y a partir de las características de los mismos se podrá inferir sobre la demanda de empleo.

La siguiente sección servirá para describir la demanda de empleo en un país. Para esto se utilizará tanto metodologías de forma directa, por medio de encuestas, como de forma indirecta, viendo los cambios en sus variables fundamentales. Bajo la primera metodología se describirá la firma guatemalteca de forma tal que se tenga una panorámica del tipo de demanda de trabajo que hoy en día existe en el país. La segunda metodología permitirá ver a nivel general lo que ha sucedido con esta demanda a lo largo del tiempo y su tendencia.

### **2.2.2. ¿Qué demanda laboral se está generando hoy en día?**

La demanda laboral es representada por las empresas, quienes consumen factores de producción para transformarlos en valor agregado y ofrecerlos en mercados de bienes finales. Por tanto, es necesario conocer qué tipo de empresas predominan en Guatemala y sus principales características. Este análisis antecede a lo que está sucediendo en la demanda agregada laboral, ya que permite tener una idea de qué tipo de demanda es la que está operando en el país y la cómo esto influye en la evolución de la dinámica del mercado laboral.

Las empresas difieren de los locales principalmente en el grado de formalidad. Según el censo realizado por el Banco de Guatemala y el Instituto Nacional de Estadística el número

de empresas en el 2000 ascendió a 219,675 y los locales a 60,715. Estos son establecimientos abiertos al público por medio del cual se lleva gran parte de la actividad económica. Las empresas tienen una mayor pretensión a absorber más mano de obra, mientras que los locales son casi establecimientos de actividad económica por cuenta propia. Es decir, el empleado y el empresario son el mismo. La evidencia encontrada en el Directorio Nacional de Empresas y sus Locales (2001-2002) muestra que los locales emplean 1.3 personas, mientras que las empresas emplean 4.95.

Según el Dinel, el 90.8 de empresas cuentan con cinco o menos empleados, 4.2% se componen de seis a nueve empleados y el restante cinco por ciento cuentan con diez o más trabajadores. Esto pone en perspectiva que la demanda laboral está compuesta por miles empresas de menor escala. Esta situación exige dos posibilidades para mejorar el funcionamiento del mercado:

- Una mayor capacidad para que existan las condiciones para que las empresas puedan coordinarse por medio de las instituciones vigentes. Es decir, no importa el tamaño de la empresa sino su inserción dentro del proceso productivo. En este contexto no importa qué tan grande o pequeña sea la empresa, ya que es posible conseguir empleo independientemente del tipo de empresa.
- Procesos que permitan empresas de un mayor tamaño, para qué, a través de su escala, puedan lograr ganancias de eficiencia que no lo pueden hacer las pequeñas. En este sentido es necesario identificar las restricciones al crecimiento de las empresas y la forma en la cual éstas se coordinan entre sí para desarrollar la actividad económica.

Existe una concentración de las empresas en la Ciudad de Guatemala concentrando el 43.3% de del total de empresas. Después de éste, los principales departamentos que atraen empresas son Quetzaltenango, Suchitepequez, Escuintla y San Marcos son los cuatro departamentos que más empresas cuentan, reuniendo el 21 por ciento del total de empresas. De los restantes 17 municipios, ninguno tiene una proporción mayor de un 4% de empresas del total en su localidad. Esta concentración no es más que un síntoma del quiebre de incentivos para la creación de empresas en Guatemala respecto a las demás localidades. El clima institucional, el capital y la empresarialidad se han desarrollado en el departamento de Guatemala prioritariamente y es más difícil crear una demanda laboral en otra región.

Otro aspecto importante a evaluar es el tipo de empresas que se están formando en el territorio Guatemalteco según su naturaleza jurídica. En una sociedad anónima, a diferencia de una propiedad individual, permite una mayor acumulación de capital. Si esto es cierto, la demanda laboral de las empresas constituidas como sociedades anónimas debiera ser mayor, dado que tienen una mayor capacidad de pago por la productividad marginal de sus empleados. En Guatemala el 6.8% de las empresas se constituyen bajo esta denominación y el 90.9 como dueño individual. A pesar de esto, el 42.2% de los empleados en empresas se ubican en empresas establecidas como sociedad anónima. Esta información sirve para confirmar la hipótesis que las empresas constituidas como sociedades anónimas tienen un mayor potencial para absorber la oferta laboral existente. Sin embargo, del total de empresas, éstas son la minoría. A medida que se pueda permitir la creación de este tipo de unidades económicas se permitirá alcanzar un mayor desarrollo a partir del mercado laboral.

En cuanto a la actividad económica, la demanda laboral se concentra principalmente en la actividad comercial y la industria. Asimismo, estas actividades son las que más empleo generan en términos de empresas. Es necesario destacar que existe una clara restricción a éste tipo de demandas en Guatemala: la generación de actividades económicas de mayor remuneración es condicional al stock de capital humano que hoy en día se cuenta. En otras palabras, el comercio y la industria que hoy en día se observa en el país responden a las características de la mano de obra y, a pesar que exista una diferencia en el nicho de la actividad económica, el diferencial de trabajo entre una actividad y otra no depende del conocimiento específico del trabajador.

El DINEL (2000-2001) muestra también el tipo de relaciones contractuales entre la demanda y la oferta de trabajo disponible en un país. El principal tipo de trabajadores empleados es dependiente, representando así un 66.9% del total de datos. El restante de personal lo hacen por cuenta propia o alguna variante entre ambos extremos. Dadas las características demográficas de la oferta laboral, no se puede concluir que existe un gran porcentaje de profesionales que laboran de forma independiente. Más bien, existe una gran magnitud de personas que se emplean independientemente, ya sea por restricciones a ingresar a laborar de forma dependiente o por contar con el capital y las características necesarias para iniciar su empresa. Adelante se realizará un análisis comprobando la existencia de desequilibrios en los mercados formales, donde se las empresas tienen una relación de dependencia con sus empleados y cuentan con mayores facilidades para capitalizarse.

### **2.2.3. ¿Cuál ha sido la evolución de los determinantes de la demanda de trabajo?**

Para efectos del análisis se pueden separar los mercados dependiendo del tipo de bien demandado. Por una parte se demandan bienes de consumo final y, por otra, bienes de recursos productivos. Es necesario señalar que la demanda por los factores de producción está determinada por la demanda de los bienes de consumo. Asimismo, en términos económicos, el empleador contrata a sus trabajadores hasta el punto en el que el salario real que devengan es igual a su productividad marginal<sup>12</sup>. En este sentido, un incremento en la productividad marginal del trabajo puede incrementar la demanda por trabajadores. Siguiendo el análisis económico, la productividad marginal del trabajador incrementa en cuanto exista un cambio en su productividad, ya sea porque incrementó el capital disponible para operar (tanto físico como humano), por un incremento en la mano de obra o por un incremento en la productividad total de los factores de producción.

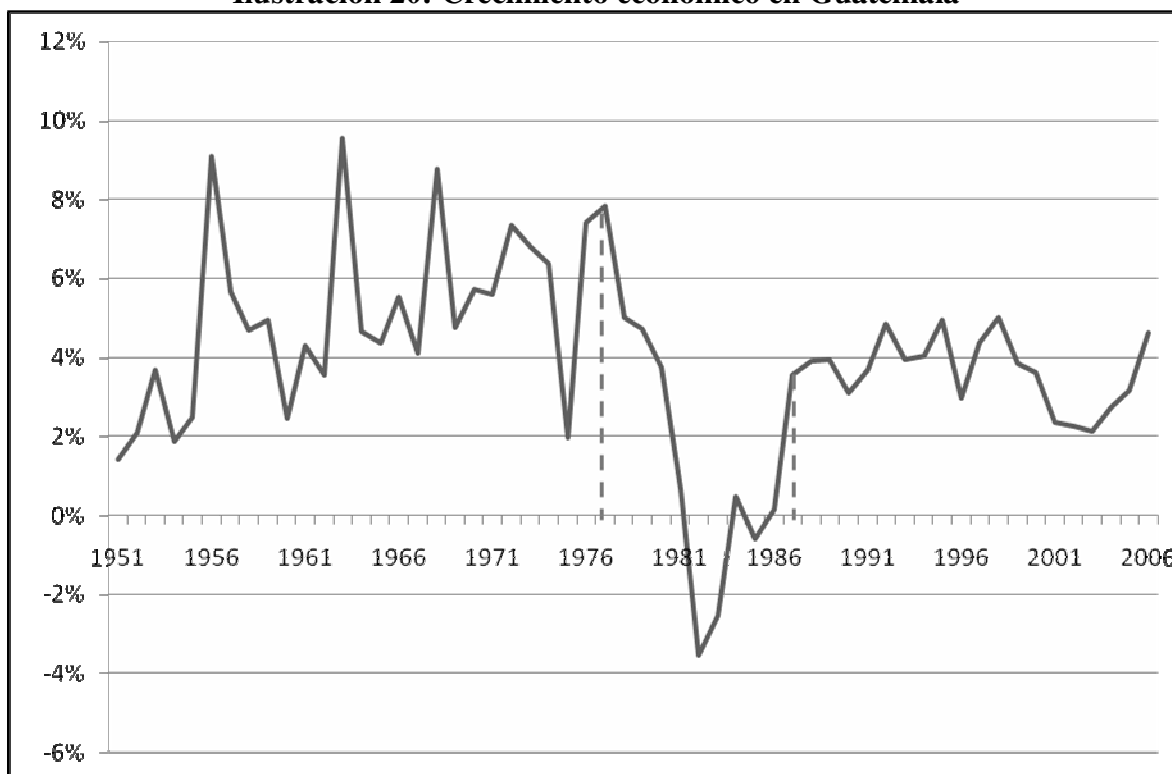
Bajo este contexto, expansiones en el crecimiento económico pueden materializarse en cambios de la demanda laboral. ¿Es posible atribuir estos cambios a shocks propios del trabajo o del resto de factores de producción? Al responder esta pregunta, es posible conocer lo que ha sucedido con el crecimiento económico y saber si los cambios observados se atribuyen a una expansión puramente de la cantidad de trabajadores empleados en el mercado o en sus factores de producción. Si el primer caso ocurre, puede

---

<sup>12</sup> Es necesario destacar que esta condición se cumple sólo si el mercado es competitivo. En casos contrarios, como en el de un monopsonio, es posible que se opere en un desequilibrio.

ser que un incremento en la oferta laboral o en la demanda laboral se esté llevando a cabo e impactando positivamente el crecimiento económico. Si el segundo caso ocurre, entonces se puede decir que existen presiones económicas para expandir la demanda laboral. En otras palabras, a un mayor crecimiento económico, debido a un incremento en el capital o la productividad total de los factores de producción, la demanda se expande. En esta sección se evalúan tanto los cambios en los factores de producción (capital, empleo y educación) como sus contribuciones marginales a lo largo de la historia.

**Ilustración 20: Crecimiento económico en Guatemala**



Fuente: elaboración propia con información del Banco de Guatemala.

La Ilustración 20 muestra la evolución del crecimiento económico de 1951 al 2006. Es posible observar que existe una clara distinción entre tres épocas:

- 1951-1977. La primera época está caracterizada por una tendencia de crecimiento acelerado y por alta volatilidad en las tasas de crecimiento económico. Este período se caracterizó por un modelo de sustitución de importaciones y dependencia de los precios internacionales de productos básicos como el café. La volatilidad observada es derivada de varios factores: la volatilidad de los precios de los bienes de exportación, la presencia de un incipiente conflicto armado y los efectos reales de un tipo de cambio fijo sobre la economía.
- 1972-1985. El segundo período está caracterizado por una serie de sucesos negativos que afectaron la trayectoria del crecimiento económico. Primero, se comenzó a sentir los efectos de una segunda crisis del petróleo que tuvo sus inicios en 1975. Segundo, a partir de 1977 el conflicto armado toma un nuevo nivel de intensidad. Ambos factores

hicieron que el promedio de crecimiento observado cayera de un nivel de 5% a un 0.94%.

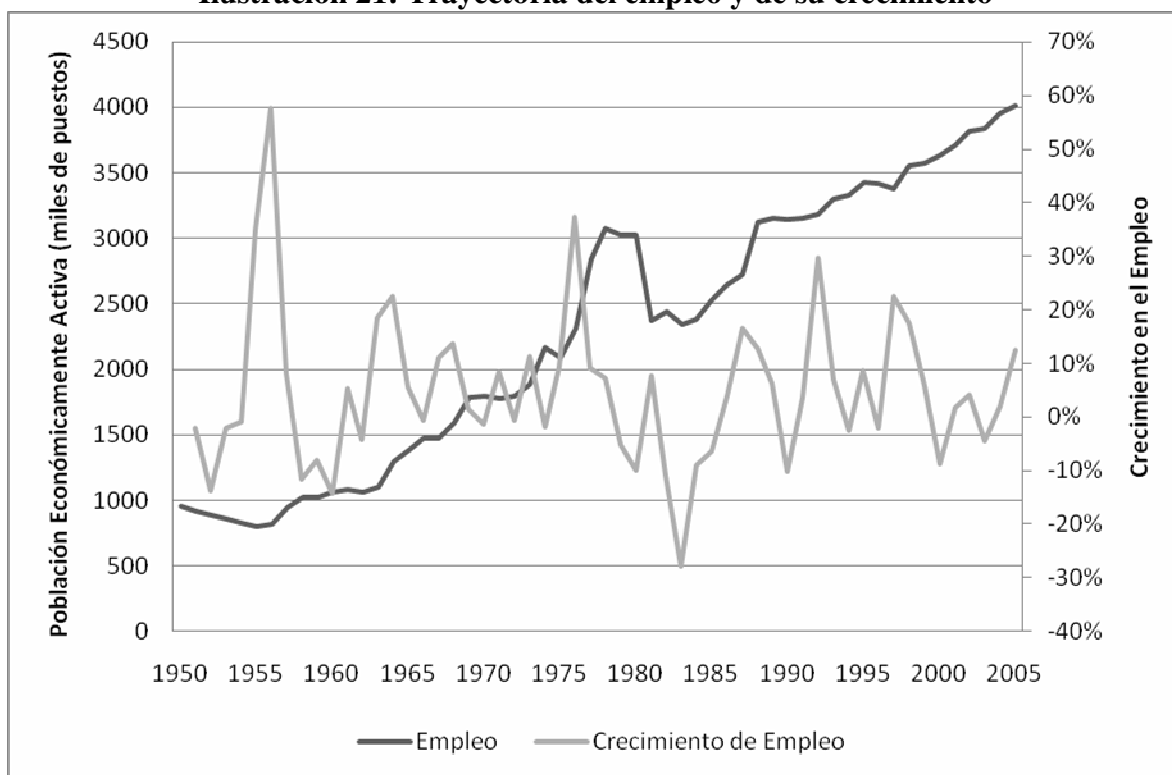
- 1986-2006. El tercer período, comienza con un nuevo régimen político que comienza con la democracia en 1986 y con una serie de reformas económicas a finales del 1980 e inicios del 1990 para reajustar la economía guatemalteca a una mayor flexibilidad en sus mercados. Durante este período el crecimiento económico fue más moderado, teniendo una media de 3.2%, pero cuenta con una menor volatilidad. Tanto la instauración de la democracia, la apertura en los mercados y la finalización del conflicto armado a finales del 1990, es posible observar una distinta trayectoria del crecimiento económico durante el tercer período.

Estas expansiones o contracciones del crecimiento económico reflejan cambios en la demanda de trabajo. Si las variaciones en el crecimiento económico se deben a expansiones o contracciones en el capital o la productividad, entonces existirán presiones para demandar más o menos empleo. Asimismo, es preciso destacar que aún en un mercado laboral con rigideces laborales, la volatilidad del crecimiento económico debiese afectar la volatilidad del empleo. En otras palabras, se espera que en los primeros dos períodos se observe una mayor volatilidad en la demanda de empleo que en el tercer período.

La Ilustración 21 muestra la trayectoria del empleo durante el período de 1950 al 2006. Se realizó una estimación de la magnitud de la PEA siguiendo la metodología sugerida por Loening (2004). Es posible observar que la trayectoria ha sido positiva, salvo el período de los finales de 1970 e inicios de 1980. En promedio, el crecimiento de empleo que se generó en el período de 1950-1977 fue de un 6%, para el período de 1978-1985 el crecimiento promedio fue de -7.3% y para el período de 1986 hasta la actualidad éste fue de un 4.7%. Estas tasas de crecimiento del empleo muestran una tendencia similar a la observada con el crecimiento económico.

Sin embargo, es posible observar que la volatilidad en el crecimiento del empleo en el período de 1960 a 1975 fue menor que la observada a partir de la entrada en la democracia en 1986. Es importante destacar que esto es posible que ocurra en economías cuyos mercados de bienes de consumo que afrontan una mayor apertura y menores rigideces que los mercados laborales. La flexibilidad en los mercados finales presiona por una reestructuración de los factores de producción y ante rigideces laborales es posible encontrar una mayor volatilidad traducida en desempleo o economía informal. Es necesario resaltar que los mercados siempre se ajustan, ya sea vía precio o cantidad. En este caso el ajuste se da por medio de la cantidad. La apertura económica y el cambio a la democracia mejoraron la flexibilidad y competencia en los mercados de consumo vía precio, pero no en los mercados laborales.

**Ilustración 21: Trayectoria del empleo y de su crecimiento**



Fuente: elaboración propia con información del Banco de Guatemala.

Se ha mostrado lo que ha sucedido con el crecimiento económico y del empleo en los últimos periodos. Sin embargo, ¿qué ha sucedido con el resto de factores de producción que promueven cambios en la demanda laboral? En la actualización del estudio de Lonening (CIEN, FIEL. 2007) se realizó una estimación de las elasticidades de crecimiento de largo plazo de cada uno de los factores de producción. En base a esta información es posible descomponer el crecimiento económico a lo largo del tiempo en función de los cambios en sus factores de producción. En el Recuadro 1 se muestra un resumen de la actualización realizada.

### Recuadro 1: Contribución de los factores de producción al crecimiento económico

Utilizando la información para Guatemala (Loening, 2004) y aplicando un modelo aumentado de crecimiento económico es posible medir las contribuciones marginales de cada factor de producción al crecimiento económico. En este modelo se trata al capital físico y humano, junto al trabajo y la tecnología dentro de una función de producción Cobb-Douglas con retornos constantes a escala. Aplicando logaritmos a esta función se puede estimar la siguiente ecuación:

$$(1) \log(y_t) = \log(A_t) + \alpha \cdot \log(k_t) + \beta \log(h_t) + u_t,$$

Donde  $y_t$  es igual a la cantidad de producción en el período  $t$  dividida el número de trabajadores en el período  $t$ ,  $k_t$  es el número de capital por trabajador y  $h_t$  el número de años de educación por trabajador.  $A$  hace referencia al capital o la productividad total de los factores para cada período. La razón por la cual se divide cada variable dentro del número de trabajadores es para aliviar problemas de multicolineidad en la estimación.

Sin embargo, la estimación de este modelo puede llevar a distintos errores econométricos. Si las series no son estacionarias en el tiempo, es necesario realizar alguna diferenciación que las haga estacionarias. Por esta razón, la ecuación a estimar es la siguiente:

$$\Delta \log(y_t) = c + \gamma_1 \Delta \log(k_t) + \gamma_2 \Delta \log(k_{t-1}) + \gamma_3 \log(y_{t-1}) + \gamma_4 \log(k_{t-1}) + \gamma_5 \log(h_{t-1}) + \sum_j \beta_j D_{j,t} + u_t$$

En este modelo es posible calcular las elasticidades relativas del crecimiento del capital humano y físico a través de ajustar los coeficientes de las variables contemporáneas por el coeficiente obtenido para  $\gamma_3$ . Este coeficiente se puede interpretar como una medida de ajuste del sistema hacia el equilibrio en el largo plazo. Es importante notar que esta estimación contiene un vector  $D$  de variables Dummy que tratan de capturar eventos específicos como la entrada en el Mercado Común Centro Americano en 1963, los eventos políticos en 1982 y el quiebre estructural que toma lugar a partir de 1977. Los resultados obtenidos son los siguientes:

#### Resultados de la estimación de la función de producción

Variable	Coefficiente
Constante	-0.68
Cambio porcentual en el capital por trabajador	0.87
Cambio porcentual en el capital por trabajador (-1)	0.12
Log(producción por trabajador(-1))	0.41
Log(capital por trabajador(-1))	0.09
Log(años de escolaridad(-1))	0.08
Dummy 1963	0.056
Dummy 1982	-0.077
Dummy 1977-2006	-0.036
Elasticidad de largo plazo del capital	0.4066
Elasticidad de largo plazo de la educación	0.3317
Elasticidad de largo plazo del trabajo	0.2616

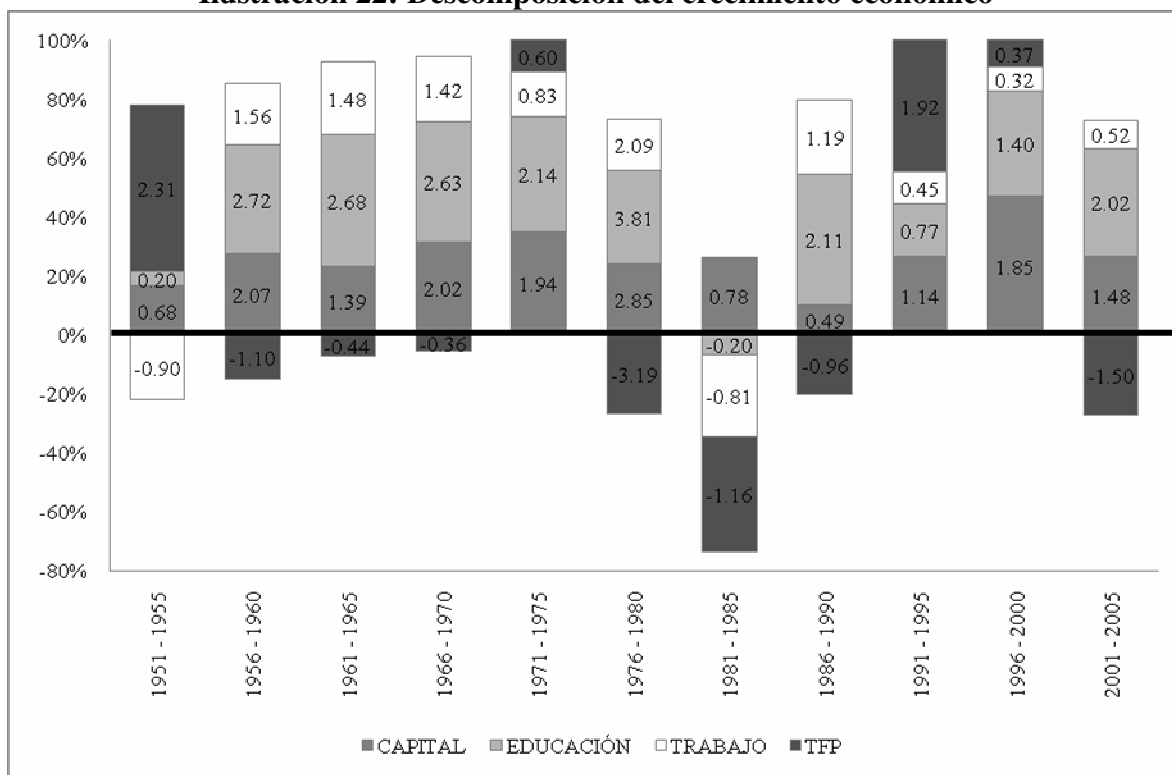
En términos generales, la estimación econométrica fue positiva. El modelo estimado tiene un alto grado de ajuste, mostrando un coeficiente de determinación de 0.96. Asimismo,

todos sus coeficientes fueron significativos y no existió evidencia para detectar algunos problemas comunes en las estimaciones econométricas como autocorrelación de los errores.

Fuente: CIEN, FIEL 2007.

Lo primero que hay que notar en los resultados mostrados en el Recuadro 1 es que la mayor de las elasticidades es la educación. En otras palabras, dado un cambio de 1% en cualquier factor de producción, la educación es la que mayor contribución genera en términos del crecimiento económico en el largo plazo. A partir de estos coeficientes es posible desagregar el crecimiento económico a lo largo de la historia y conocer qué sucedió con la demanda de trabajo durante estos períodos. En el período analizado, el crecimiento económico promedio fue un 3.84% interanual. Este crecimiento se explicó en un 39% por cambios en el capital físico, un 48% por cambios en el capital humano, 19% por cambios en el trabajo y -9% por cambios en la productividad total de los factores. Prioritariamente, el capital humano y el capital físico han sido los principales factores que han determinado el crecimiento económico en los últimos años de historia.

**Ilustración 22: Descomposición del crecimiento económico**



Fuente: Estimación propia con información de CIEN, FIEL 2007.

La Ilustración 22 muestra los resultados de la descomposición del crecimiento económico por la contribución marginal de los factores de producción. Es importante notar que salvo en dos períodos contemporáneos y otros dos períodos antes de la crisis internacional desatada en 1975 la productividad total de los factores ha sido negativa. Es decir, el stock de tecnología existente en el país ha generado shocks negativos en la productividad total de los factores en Guatemala. Esto se puede explicar como consecuencia del conflicto armado

durante el cual existieron grandes destrucciones de capital en el país y por medio de shocks coyunturales como se puede observar durante el primer quinquenio del 2000. Asimismo, hay que señalar que el trabajo y el capital físico han sido los únicos factores que han mostrado una contribución negativa desde 1980. El desempleo generado a finales de 1970 e inicio de 1980 más los shocks negativos al capital y la producción derivados de las crisis internacionales y la intensidad del conflicto armado explican la principal variación negativa del crecimiento económico en el primer quinquenio de 1980. El único factor que ha servido como un amortiguador positivo en el crecimiento económico ha sido la educación.

En términos de la demanda de trabajo, es posible realizar las siguientes inferencias del análisis realizado:

- El capital físico y el capital humano han contribuido el 87% del crecimiento económico en los últimos 55 años de historia, siendo estos los principales motivadores en los cambios en la demanda laboral. Es decir, el motor que ha movido la demanda laboral en el período analizado ha sido prioritariamente los cambios en el stock de capital total. En otras palabras, la tecnificación y educación de la mano de obra ha sido el principal causante de los movimientos de la demanda a lo largo de los últimos años.
- El trabajo ha contribuido en un 19% del crecimiento observado en el período estudiado. A pesar que la tasa de crecimiento del empleo (2.6%) fue similar a la del capital humano, la educación ha tenido un mayor impacto. En otras palabras, los shocks de la demanda, derivados de los cambios en los demás factores de producción han sido mayores para la generación de crecimiento económico que los observados en los cambios propios del sector laboral. Esta evidencia confirma la hipótesis que hoy en día es difícil alcanzar el desarrollo económico a través de los mercados laborales. Es necesario impulsar el capital y la educación si se quiere alcanzar mayores tasas de crecimiento económico que se traducen en mayores beneficios para el sector laboral.
- El cambio tecnológico o la productividad total de los factores ha contribuido negativamente al crecimiento económico. En concreto, el crecimiento observado en los últimos 55 años hubiese sido un 9.4% mayor. Esta variable hace referencia a los cambios que han existido en el crecimiento y no se han debido ni a cambios en el stock de capital (humano y físico) ni a cambios en el empleo. En el contexto guatemalteco este comportamiento se justifica por los daños derivados del conflicto externo, por los cambios institucionales que tomaron tiempo en ajustarse, por shocks externos que afectaron a la economía guatemalteca, por el pobre desempeño del ambiente institucional productivo, pérdida del capital social debido a la inmigración, mayor inseguridad en los mercados, entre otros. Esta metodología no permite evaluar cuál de estos efectos es mayor, pero sí existe evidencia para concluir que existen factores distintos de los propios del mercado productivo que han restringido el crecimiento económico y con ello los shocks en la demanda de trabajo.

Si el crecimiento económico es una vía por medio de la cual se puede alcanzar el desarrollo, entonces la evidencia muestra que los cambios en el sector por sí mismos son

muy escasos. De hecho, si se siguiera una estrategia basada únicamente en el impulso del empleo esto se materializaría bajos niveles de crecimiento económico. En este sentido la demanda laboral responderá en mayor magnitud a cambios en los stocks de capital y de educación y, a su vez, traerá mayor crecimiento económico. Por último, es necesario realizar un análisis de los posibles factores que están determinando una productividad total de los factores negativas. Después de la democracia y la firma de los tratados de paz es más sencillo encontrar qué factores son los que pueden estar restringiendo la demanda laboral y la generación de crecimiento económico. Por lo mismo, se justifica un análisis de la interacción entre la demanda y oferta laboral para identificar las razones por la cual la demanda ha sido limitada y la única forma de materializarse en mayor crecimiento económico ha sido por el incremento en el capital.

### **3. ANALISIS MACROECONÓMICO DEL MERCADO LABORAL**

En esta sección del documento se aborda el análisis del mercado laboral desde una perspectiva agregada, tomando como base el empleo formal y su interrelación con otras variables económicas e institucionales. Entendiendo por empleo formal a la cantidad de empleados y salarios reportados por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. El tipo de interrelaciones que se exploran en esta sección son de carácter macroeconómico, de comportamiento dinámico entre las variables y con instrumentos de política pública.

#### **3.1. Intensidad Empleo del Crecimiento**

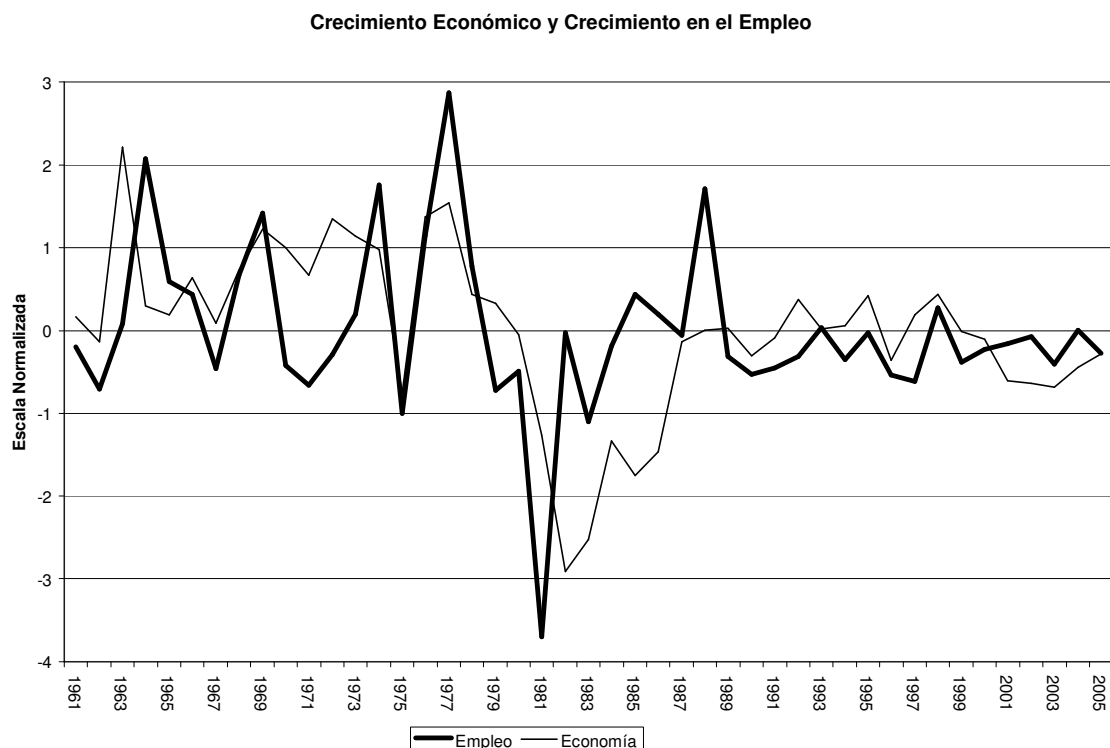
El creciente aumento del sector informal, los procesos migratorios, el sub-empleo y los niveles de pobreza son algunos fenómenos macro que directa, o indirectamente, se relacionan con el funcionamiento del mercado laboral formal. La poca capacidad de generación de empleo formal de nuestro arreglo institucional parece ser una de las causas principales del tipo de este tipo de fenómenos. Por aparte, las relativamente bajas tasas de crecimiento económico en el pasado reciente tampoco han permitido que las oportunidades laborales formales estén al alcance de todos. Si a esto se suman las bajas tasas de capitalización (físico y humano), el escaso crecimiento de la productividad y el limitado avance tecnológico, el resultado es una demanda de trabajo que, a largo plazo, crece a un ritmo insuficiente para compensar el aumento en la oferta laboral.

Aunque la acumulación de capital físico es una condición necesaria para promover mayores niveles de crecimiento económico y de empleo, de manera simultánea también se requiere de un mayor nivel de conocimientos y capacitación para el trabajo (capital humano). A largo plazo, la acumulación de capital humano se torna tan importante como la acumulación de capital físico. Por otro lado, los problemas relacionados con la calidad y cantidad de infraestructura, física e institucional, sumados a los limitados niveles de competencia en sectores económicos claves y la limitada capacidad de adaptación del sistema económico, influyen negativamente en el grado de eficiencia con la que opera el sistema económico.

Una primera forma de relacionar la capacidad “macro” de la economía para generar empleo formal es a través de lo que se conoce como “employment intensity of growth” (Kapsos, 2005), o la elasticidad del empleo formal al crecimiento económico. Es decir, la relación que existe entre la producción formal de la economía, medida a través del Producto Interno Bruto en términos reales, y la capacidad de generación de empleo formal. La siguiente gráfica muestra la evolución de las tasas de crecimiento económico y el empleo durante los últimos cuarenta años. Tal y como puede observarse, la correlación entre ambas variables no es despreciable (0.40 para la correlación contemporánea y 0.27 para la rezagada un

período). <sup>13</sup> En promedio, un aumento de 1% en el PIB real va acompañado de un aumento de 1% en el empleo formal. Es importante notar que esta cifra es solamente un cálculo estadístico y no pretende establecer causalidad alguna entre dichas variables. <sup>14</sup> Asimismo, aunque en promedio ambas variables sean muy parecidas, la variabilidad del empleo es casi tres veces más grande que la variabilidad del crecimiento económico.

### Ilustración 23: Crecimiento económico y crecimiento en el empleo



Fuente: Cálculos propios con base a cifras del IGSS y BANGUAT

El período cubierto por la gráfica anterior incluye varios sub-períodos marcados por diferentes en cuanto a la media y varianza de las series estudiadas. Para comprender un poco más el comportamiento de estas dos variables el análisis se descompone en diferentes sub-períodos, 1955-1980, 1981-1986 y 1987 al presente.<sup>15</sup> Es interesante notar que en promedio ambas tasas de crecimiento tienden a ser bastante cercanas en los diferentes sub-períodos y, salvo para el período 1960-1980, la tasa promedio de crecimiento del PIB ha sido más grande que la del empleo formal. La razón entre el promedio de crecimiento en el empleo y el crecimiento de la economía ha mostrado variaciones importantes a lo largo del período. Durante los primeros veinte años de la muestra se observó una relación casi de 1:1;

<sup>13</sup> Las cifras de empleo corresponden a la cantidad de trabajadores afiliados al IGSS y la tasa de crecimiento se calculó utilizando el PIB en términos reales de 1958.

<sup>14</sup> De hecho ambas variables se determinan de manera conjunta a nivel agregado de la economía, lo cual complica la identificación de una relación causal entre una y otra.

<sup>15</sup> Esta división se basa en el documento titulado “Análisis del Crecimiento Económico Reciente de Guatemala”, preparado por el CIEN en el año 2003 preparado como “background paper” para el Country Economic Memorandum del Banco Mundial. En dicho estudio se identifican tres periodos en los cuales se observa un cambio estadísticamente significativo en la tendencia de la serie del crecimiento económico. Dichos periodos corresponden a: 1955-1980, 1981-1986 y 1987 al presente.

en el período 1981-1986 dicha razón casi se duplicó, y; en el último período cayó por debajo de la unidad. Es decir que durante el período durante el cual la economía experimentó sus más altas tasas de crecimiento sostenido en los últimos cincuenta años, el empleo formal creció al mismo ritmo que la economía entera. Sin embargo, durante la crisis de los ochenta, caracterizada por una recesión económica, la relación en cuestión casi se duplica y la caída en el crecimiento del empleo formal es mucho más pronunciada que la caída en el crecimiento económico. En el último período, durante el cual la economía no ha logrado recuperar el dinamismo que la caracterizó antes de la crisis de los ochenta, el empleo ha crecido, en promedio, menos que el crecimiento económico. Por otro lado, es interesante notar que a lo largo de los tres períodos la variabilidad del crecimiento del empleo ha sido mayor que la del crecimiento económico.

**Tabla 2: Comparación de las Tasas de Crecimiento Promedio**

		1960-1980	1981-1986	1987-2005
Empleo Formal	Media	0.056198	-0.01705	0.022708
	Desv. Estándar	0.071643	0.096948	0.03404
Crecimiento Económico	Media	0.055921	-0.00902	0.035939
	Desv.Estándar	0.017745	0.023169	0.008694
<b>Razón de Medias</b>		1.004953	1.890132	0.631854

Fuente: Cálculos propios con base a cifras del IGSS y BANGUAT

Esta primera aproximación al fenómeno del crecimiento económico y el empleo muestra que el “*employment intensity of growth*” se ha reducido en el último período bajo estudio. Lo cual, de suponerse una relación causal entre crecimiento económico y empleo, indicaría que el aparato productivo necesita ahora menos empleo que antes para sostener las mismas tasas de crecimiento.<sup>16</sup> De mantenerse esta relación, *ceteris paribus*, se necesitarían tasas de crecimiento económico mucho más elevadas para generar una expansión en el empleo formal que permitiera reducir gradualmente el sub-empleo, desempleo e empleo informal. Sin embargo, antes de sacar conclusiones apresuradas al respecto es importante hacer un análisis similar a nivel sectorial para identificar patrones particulares de comportamiento que den más luz acerca de este fenómeno agregado.

**Tabla 3: Intensidad del Empleo del Crecimiento por Sectores**

<b>Razón de Medias (Crecimiento Empleo dividido Crecimiento Económico)</b>						
	Agricultura	Comercio	Construcción	Industria	Servicios	Minería
1962-1980	1.35	0.92	0.88	1.19	0.99	1.26
1981-1986	-101.94	-0.21	1.14	0.41	1.28	-4.21
1987-2005	-0.86	1.26	1.00	2.19	1.16	0.46
<b>Razón de Varianzas (Crecimiento Empleo dividido Crecimiento Económico)</b>						
1962-1980	13.05	6.32	2.63	34.61	4.28	4.44
1981-1986	54.64	0.29	1.60	13.09	14.52	1.08
1987-2005	69.15	2.08	2.00	137.77	1.98	4.62

Fuente: Cálculos propios con base a cifras del IGSS y BANGUAT

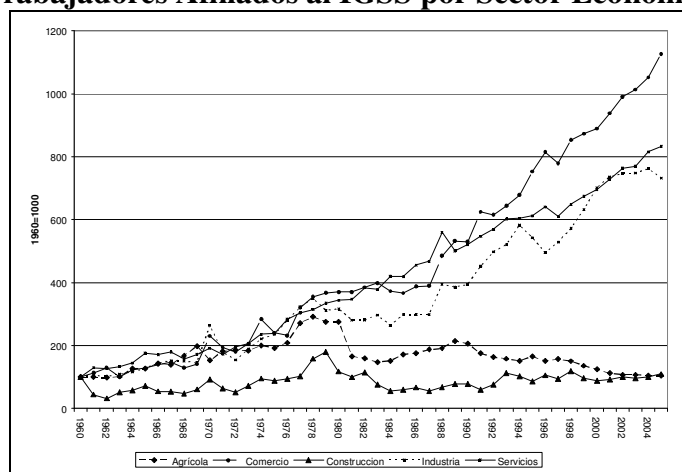
<sup>16</sup> Esta afirmación debe ser tomada con cautela ya que la relación entre el valor esperado del crecimiento económico y del crecimiento en el empleo es producto del ajuste en la utilización de los demás factores de producción y/o cambios en la productividad total de los factores. El hecho que cambie dicha relación no implica necesariamente un cambio en la eficiencia con que se utilizan los factores de producción disponible

El análisis de los distintos sub-períodos de acuerdo a los sectores principales sectores económicos revela que “la intensidad empleo del crecimiento” (*growth intensity of employment*) ha sufrido cambios importantes a lo largo del tiempo. El caso más dramático quizás sea el de la agricultura, la cual desde hace más de veinticinco años muestra una relación negativa entre crecimiento económico y empleo. Situación que puede deberse a la sustitución del empleo por otro tipo de factores de producción, mayor productividad de los demás factores o mayores niveles de informalidad (dejar de reportar al IGSS) dentro del sector.

Por otro lado, sectores como el comercio y la industria han aumentando su intensidad de uso del empleo formal en los últimos veinte años. Sobresaliendo el caso del sector industrial en donde dicha intensidad es casi el doble que en cualquier otro sector en cualquier otro período histórico. El sector de servicios y administración pública muestra una relación aproximadamente unitaria entre crecimiento del valor agregado del sector y crecimiento en el empleo. Sin embargo, la relación entre varianzas para el sector industrial es, por mucho, la más grande de todas. Lo cual indica que si bien el promedio de la intensidad del empleo respecto del crecimiento puede ser alta, también es mucho más inestable que para cualquier otro sector de la economía. Situación parecida a lo que se observa también con el sector de la agricultura. Los demás sectores, en general, han experimentado una reducción en la variabilidad de la intensidad del empleo respecto del crecimiento.

El análisis anterior se comprende mucho mejor si se considera la participación sectorial en el empleo formal. Durante los últimos cuarenta años la cantidad de trabajadores afiliados al IGSS ha crecido en un poco más de cuatro veces tal y como lo muestra la próxima gráfica

**Ilustración 24: Evolución del Empleo Formal:  
Trabajadores Afiliados al IGSS por Sector Económico**



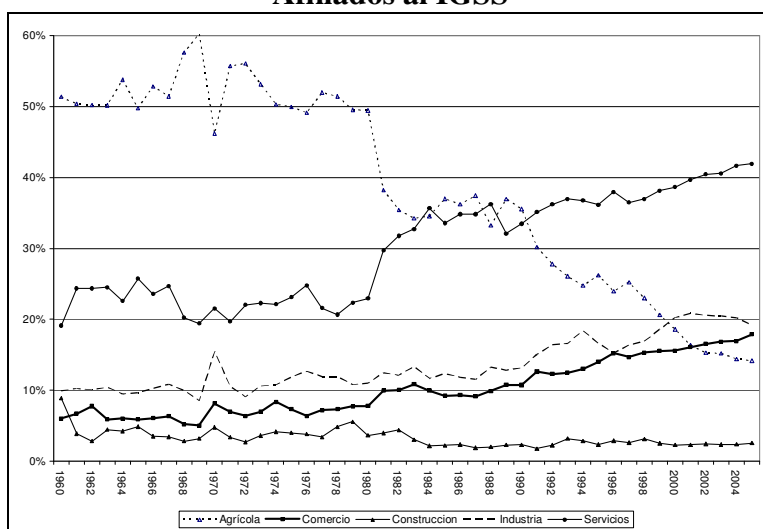
Fuente: Elaboración propia con base a cifras del IGSS y BANGUAT

Contrasta el comportamiento de los sectores de comercio y agricultura. Mientras que el empleo agrícola se ha mantenido casi en los mismos niveles que hace 40 años, con ciertos altibajos durante todo el período, el empleo en el sector comercio se ha multiplicado en casi doce veces durante el mismo período. Una situación parecida a lo del comercio sucede con

el sector industria, servicios y administración pública. No obstante, la participación sectorial del comercio es menor al 20%, situación parecida a lo que sucede con el sector industrial.

Dos historias principales resaltan en el análisis de la composición sectorial del empleo, tal y como se muestra en la próxima gráfica. Mientras que el sector agrícola ha reducido su participación sectorial en casi 50% en los últimos veinte años, el sector de la administración pública casi ha duplicado su participación en el mismo período.

**Ilustración 25: Participación Sectorial en el Empleo Formal:  
Afiliados al IGSS**



Fuente: Elaboración propia con base a cifras del IGSS y BANGUAT

De este análisis se desprende que la demanda de trabajo ha venido aumentando principalmente por el dinamismo de los sectores comercial, industrial y administración pública. Sin embargo, dada la naturaleza del empleo de la administración pública, el cual depende tanto de factores económicos como políticos, se podría concluir que la creación de empleo formal se concentra mayoritariamente en el sector comercial e industrial. Otra fuente importante de empleo que no se considera explícitamente en este análisis es el de los servicios, cuyo aporte al PIB se hace cada más importante tal y como lo revelan las estadísticas correspondientes. Los niveles de empleo formal en dicho sector no son posibles de evidenciar mediante las cifras del IGSS debido a que una buena parte de este tipo de empleo escapa a la esfera de la seguridad social (trabajadores por cuenta propia, profesionales, PYMES no obligadas a cotizar al IGSS, etc).

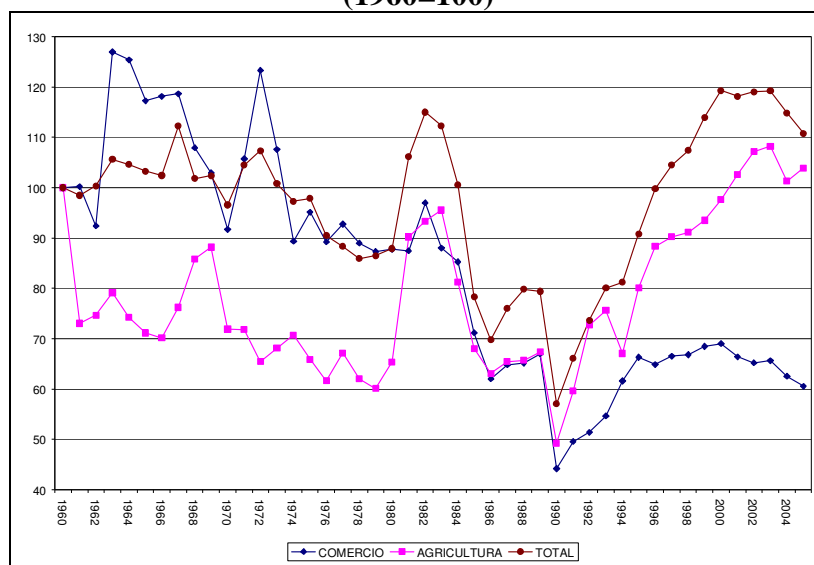
En conclusión, la intensidad del empleo del crecimiento nos muestra una limitada capacidad agregada del sistema económico de generar nuevas fuentes de trabajo derivadas del proceso de crecimiento. Si bien tal intensidad es baja a nivel agregado, cuando se analiza la evolución sectorial de la misma es posible identificar sectores en los cuales dicha capacidad es cada vez más importante. En la medida que tales sectores sean cada vez más importantes en la generación del empleo, mejores serán los prospectos del país para generar empleo formal a través del proceso de crecimiento económico. Por ejemplo, un proceso de crecimiento económico centrado en el comercio y la industria generaría, en promedio y de

mantenerse los patrones históricos, un crecimiento más que proporcional en el empleo formal.

### 3.2. Dinámica del Empleo y los Salarios

El salario real promedio en el sector formal, medido como la totalidad de salarios reportados al IGSS dividida dentro del IPC y luego dentro del número de empleados cotizantes al sistema, ha mostrado una tendencia hacia la baja durante los últimos cuarenta años. Situación que se explica en parte por la crisis macroeconómica de finales de los ochenta y su impacto sobre el salario real (en el año 90 la tasa de inflación alcanzó el 60%). A partir de ese episodio el salario real promedio se ha recuperado progresivamente, aunque durante los primeros años del presente siglo ha observado un estancamiento y una posterior reducción en el mismo. El salario real promedio total en el año 2005 es apenas un 10% superior al salario real que prevalecía en el año 1960. Algo parecido sucede con el sector agrícola, pero no así con lo que sucede en el sector comercial, en donde el salario real que hoy prevalece es aproximadamente un 60% del que se alcanzó antes de la crisis de los años 80. La próxima gráfica muestra el comportamiento de los salarios reales para algunos de los principales sectores económicos.

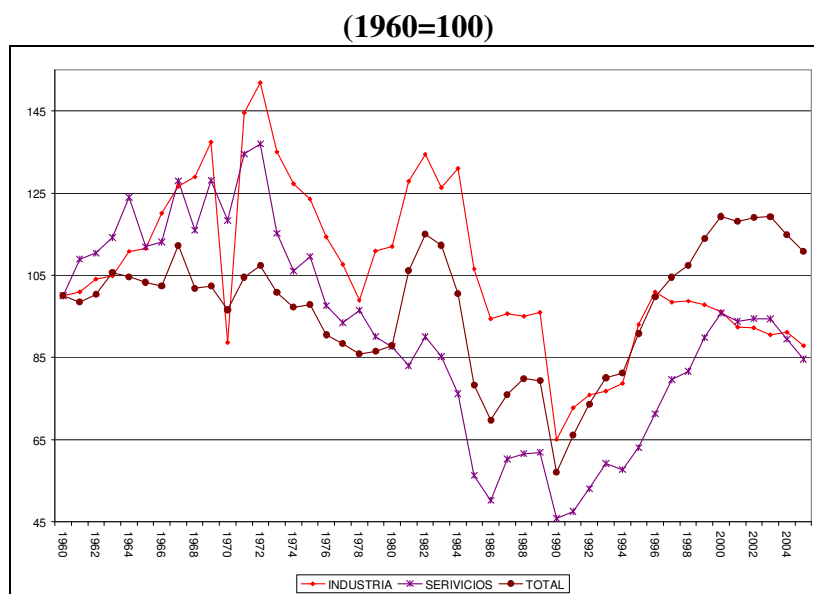
**Ilustración 26: Evolución del Salario Real: Agricultura y Comercio (1960=100)**



Fuente: Elaboración propia con base a cifras del IGSS y BANGUAT

Los sectores de la industria y los servicios muestran un comportamiento global bastante similar al descrito más arriba. La principal diferencia radica en que en ninguno de estos sectores el salario real se ha recuperado por encima del valor que tenía en 1960. Tal como lo muestra la próxima gráfica, aunque en ambos sectores el salario real se recuperó de los niveles alcanzados en 1990, en el pasado reciente muestran un estancamiento y/o reducción. En el caso de la industria la recuperación fue más rápida pero el declive empezó antes que en los demás sectores.

**Ilustración 27: Evolución del Salario Real: Servicios e Industria**



Fuente: Elaboración propia con base a cifras del IGSS y BANGUAT

La evidencia hasta ahora presentada permite concluir que el salario real del sector formal muestra bastante flexibilidad a lo largo del tiempo. A pesar de la existencia de salarios mínimos a lo largo del período bajo estudio, el salario real ha mostrado una relativa flexibilidad ante las perturbaciones que afectan a la economía. Por supuesto, es importante notar que la mayor parte de la variación en el salario real es el resultado de la variabilidad en la tasa de inflación, tal como sucedió con el episodio de 1990. Dadas las rigideces que introduce la legislación laboral, se sabe de antemano que no el salario nominal en el sector formal difícilmente podría mostrar una flexibilidad hacia abajo.

Al cruzar la evidencia sectorial acerca de la intensidad empleo del crecimiento y el comportamiento de los salarios, resulta interesante notar como los dos sectores que mostraron una mayor intensidad empleo del crecimiento (comercio e industria) se caractericen por salarios reales declinantes durante los últimos años y con niveles inferiores a los de hace 45 años. En el caso del comercio, los salarios promedio más bajos del sector formal, algo parecido a lo que sucede con los servicios. La agricultura es el único sector en donde no se observa una marca tendencia hacia abajo en el salario real y donde el mismo ya se recupero por encima de su máximo histórico.

Esta evidencia parece indicar que la posibilidad de expandir el empleo por encima de las tasas de crecimiento económico depende de salarios reales bajos o con una tendencia declinante. Evidencia que sería consistente con una expansión de la oferta de trabajo a lo largo de una curva de demanda relativamente estable. En donde, en la medida que la oferta aumenta, el salario baja y el empleo aumenta. En el caso de la agricultura, en donde el empleo se reduce a pesar del crecimiento de la producción, el comportamiento sería consistente con una mayor productividad de la mano de obra que desplaza a la curva de demanda de trabajo y una reducción en la oferta de trabajo. Fenómenos que desplazan hacia fuera del sector a los trabajadores menos productivos.

### 3.2.1. La Dinámica del Mercado Laboral

El análisis histórico de las series de empleo y salarios reales ha señalado algunos fenómenos que deben ser analizados más detenidamente. En especial, la relación que existe entre el nivel de salarios reales y el nivel de empleo formal, así como la forma en estas variables reaccionan ante cambios ante variables exógenas al mercado laboral. Desde la perspectiva neoclásica el nivel de salario real se relaciona inversamente con el nivel de empleo a través de la demanda de trabajadores y directamente con la oferta de trabajo. Movimientos en la oferta o en la demanda de trabajo provocan cambios en el salario real y el nivel de empleo.<sup>17</sup> Para comprender mejor la relación dinámica entre el nivel de empleo y el salario real en esta sección se utiliza la técnica de los Vectores Autorregresivos (VAR). Además de los consabidos rezagos entre cada una de las variables, dentro de la especificación del VAR se incluyen variables exógenas para modelar la respuesta del mercado laboral ante perturbaciones macroeconómicas.

Las variables independientes dentro del modelo son:

- LN: logaritmo de la cantidad total de afiliados al IGSS de cada año.
- LWR: logaritmo del salario real mensual por trabajador (LWR). Calculado como la división del total de salarios reportadas al IGSS entre el Índice de Precios al Consumidor y luego dividido entre la cantidad de trabajadores cotizantes y dentro de doce meses.
- Las variables exógenas intentan capturar el impacto que tiene sobre la dinámica del salario real y del empleo formal algunas de las perturbaciones macroeconómicas más importantes. Las variables utilizadas fueron:
- INVPRIV: Formación Bruta de Capital Físico del Sector Privado, Quetzales de 1958
- LPC: logaritmo del precio internacional del café (LPC) deflatado por el CPI de EE.UU
- LPOIL: logaritmo del precio internacional del petróleo deflatado por el CPI de EE.UU
- OPEN: coeficiente de apertura al comercio de la economía, calculado como la suma de las exportaciones y las importaciones como porcentaje del PIB
- DUM: variable dicotómica que adquieren el valor de uno en el año 1981 y cero en el resto

---

<sup>17</sup> Bajo condiciones de identificación apropiadas sería posible estimar estadísticamente la oferta y la demanda de trabajo durante un período determinado. Tanto la oferta como la demanda de trabajo se deberían calcular en unidades efectivas de mano de obra, en su defecto como horas/hombres por periodo de tiempo. Las limitaciones de la información proveniente del IGSS impiden este tipo de aproximación al mercado laboral. Esta limitación impide hablar de la oferta laboral en término de horas ofrecidas u horas efectivas. Al igual que en los apartados anteriores, en esta sección se utilizará la cantidad de trabajadores afiliados al IGSS durante un año como el indicador de la cantidad de empleo.

- DUM(2): variable dicotómica que adquiere el valor de uno en 1987 y cero en el resto de años.<sup>18</sup>

Las series LN y LWR son procesos I(1) por lo que no pueden utilizarse directamente en la estimación. El test de cointegración de Johansen no permite rechazar la hipótesis nula que ambas variables están cointegradas dentro de una ecuación que contiene una constante y una tendencia lineal. La presencia de esta ecuación de cointegración, que puede considerarse la relación de largo plazo entre ambas variables, sugiere la utilización de un Modelo de Corrección de Errores en el proceso de estimación del tipo:

$$\Delta X_t = \Omega(L)\Delta X_t + \Theta Y_t + \alpha\beta'[X_{t-1}]$$

En donde  $X_t$  es el vector de variables endógenas;  $\Omega(L)$  es una matriz de parámetros para un proceso de rezagos (un rezago en este caso);  $Y_t$  es un vector de variables exógenas estacionarias (incluidas variables dummies) y  $\Theta$  es el vector de parámetros asociado a las variables exógenas. El parámetro  $\alpha$  mide la velocidad con que el sistema se ajusta para restaurar el equilibrio de largo plazo; el vector  $\beta$  son los parámetros estimados de la relación de largo plazo entre las variables del modelo. El modelo en cuestión fue estimado para el período entre 1962 y 2005 (44 datos). Los resultados se presentan en la siguientes tablas (los números entre paréntesis son los estadísticos t)

**Tabla 4: Parámetros del Vector Autorregresivo**

	D(LN)	D(LWR)
Coefficientes de Ajuste ( $\alpha$ )	0.055602 [ 1.45957]	-0.249594 [-3.84654]
D(LN(-1))	-0.209602 [-1.61159]	-0.067627 [-0.30526]
D(LWR(-1))	-0.194502 [-2.16322]	0.221177 [ 1.44416]
C	0.021972 [ 0.37193]	-0.305294 [-3.03399]
DLOG(INVPRIV(-1))	0.339456 [ 4.08654]	-0.204325 [-1.44408]
(LPC(-1))/(LPOIL(-1))	-0.001439 [-0.20240]	0.024216 [ 1.99963]
OPEN	0.025759 [ 0.19570]	0.524530 [ 2.33951]

<sup>18</sup> Los años 1981 y 1987 corresponden a los años iniciales en los cuales se detectó un cambio en la tendencia del PIB, según como se explico anteriormente.

	D(LN)	D(LWR)
DUM	-0.200569 [-4.00463]	0.191970 [ 2.25024]
DUM(2)	-0.083093 [-1.79260]	0.080291 [ 1.01691]
R-squared	0.642130	0.393229
Adj. R-squared	0.560331	0.254539
Sum sq. residues	0.070031	0.203185
F-statistic	7.850094	2.835304
Mean dependent	0.029890	0.002207
S.D. dependent	0.067460	0.088247

Fuente: Estimación propia

**Tabla 5: Ecuación de Cointegración**

LN(-1)	1.00
LWR(-1)	1.40 [ 3.89]
Tendencia	-0.036 [-7.65]
Constante	-19.27

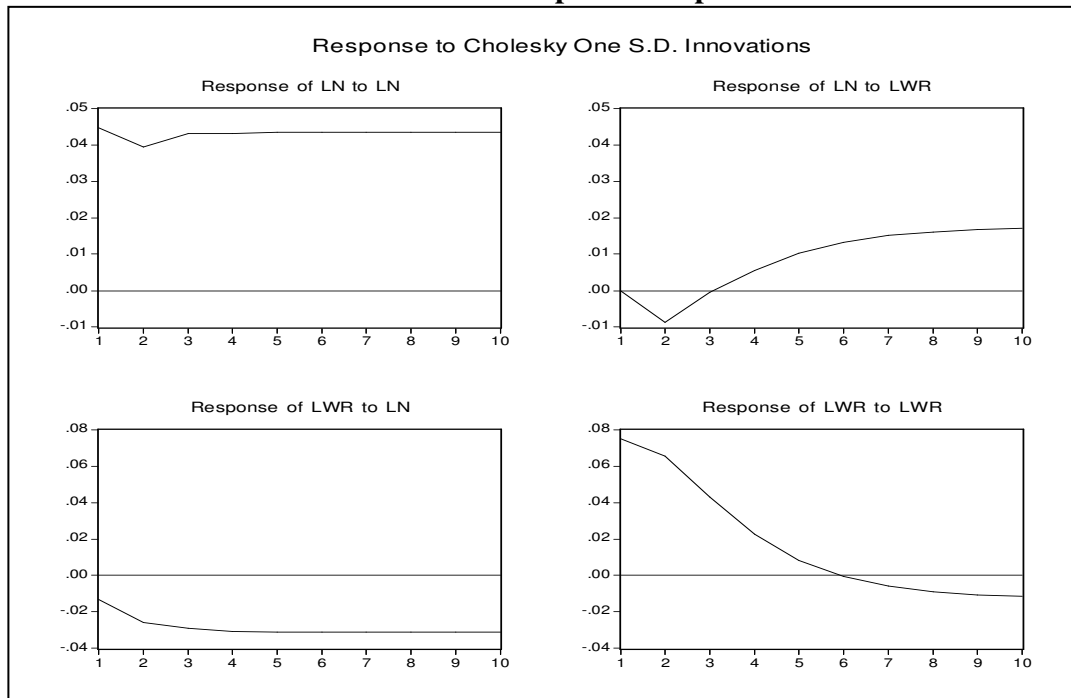
Fuente: Estimación propia

Los resultados anteriores muestran que el cambio en la tasa de inversión privada tiene el signo esperado pero su efecto solamente es significativo sobre el nivel de empleo pero no sobre los salarios. La razón entre precio del café y precio del petróleo también tiene el signo esperado pero afecta únicamente el salario y no el nivel de empleo. El grado de apertura comercial tiene un efecto significativo y positivo sobre el nivel de salarios pero no sobre el empleo.

La forma en que la inversión afecta al mercado laboral podría explicarse en función de un exceso de oferta en el mercado laboral, de manera que el aumento en la demanda de trabajo absorbe parte de los trabajadores desempleados pero no afecta el salario vigente en el mercado. En el caso de los términos de intercambio y el grado de apertura de la economía, parecería que lo que sucede es un aumento en la demanda de trabajo a lo largo de una oferta perfectamente vertical que permanece constante. Para obtener un poco más de claridad acerca de la forma en que opera el mercado laboral momento a momento es necesario analizar la naturaleza del equilibrio-desequilibrio de dicho mercado. Esto se analiza en la sección 3.3.

La mejor forma de comprender la relación dinámica que guarda el nivel de empleo con los salarios es por medio del análisis de los gráficos de impulso-respuesta derivados del modelo antes estimado. La siguiente ilustración muestra esos gráficos.

### Ilustración 28: Impulso - respuesta



Para explicar la forma de estos gráficos de impulso-respuesta es importante tomar en cuenta que el supuesto económico detrás de los mismos es la flexibilidad en el mercado laboral. Dentro de dicho contexto, un aumento exógeno en el salario real provocaría un exceso de oferta en el mercado. Si el ajuste fuera automático, dicho exceso de oferta se corregiría con una caída automática en el salario nominal de la misma magnitud que el aumento inicial. Sin embargo, dado que en la práctica, tal y como lo revela el modelo, el ajuste no es automático, la reducción en el salario se daría de manera gradual a lo largo del tiempo. Lo que la gráfica superior derecha de la ilustración anterior revela es que el cambio resultante en la cantidad ofrecida de trabajo termina siendo mayor al aumento en la cantidad demanda producto de la reducción en el salario hacia su nivel original. Esto podría ser el producto de un ajuste dinámico mediante el cual la oferta y la demanda cambian momento a momento producto de la variación original en el empleo. La caída en el salario por debajo de su valor inicial estaría indicando que la oferta reacciona mucho más que la demanda ante un cambio determinado en el nivel de empleo. El comportamiento del nivel de empleo a lo largo de la trayectoria anterior sería similar al que describe la gráfica inferior derecha de la ilustración anterior. Después la caída en el empleo producto del sobrante de oferta se daría una recuperación gradual del mismo en la medida que el sobrante se desvanece. Sin embargo, debido a que el sobrante se desvanece mediante una combinación de desplazamientos de oferta y demanda, en el cual el primer desplazamiento termina siendo mayor que el segundo, el empleo termina en un nivel mayor al inicial.

Un aumento en el nivel observado del empleo podría ser el producto de un aumento en la oferta o en la demanda de trabajo. En el primero de los casos aumentaría el empleo pero caería el salario real; en el segundo de los casos subiría el empleo y el nivel de salario. El aumento en el empleo provocaría en ambos casos ajustes dinámicos en las cantidades

ofrecidas y demandas en los períodos sucesivos. Dado que los cambios en las cantidades ofrecidas parecen ser mayores a los cambios en las cantidades demandadas, a largo plazo se esperaría que aumente el empleo y se reduzca el salario. De manera aproximada esto es lo que ejemplifican las gráficas del lado izquierdo de la ilustración anterior.

En resumidas cuentas, los gráficos de impulso-respuesta parecen estar indicando la incapacidad del mercado para aumentar el salario y el nivel de empleo a largo plazo. Lo cual podría ser el reflejo de una demanda de trabajo que no crece al mismo ritmo que la oferta de trabajo. De ser este el caso relevante, el empleo podría aumentar solamente si se permite que el salario real disminuya. Sin embargo, tal y como se mencionó antes, el arreglo institucional y legal existente no permite que los salarios pagados en el sector formal caigan por debajo del nivel del salario mínimo. Ante tal rigidez la única forma de reducir el salario real es por medio de sorpresas inflacionarias, tal y como sucedió al final de los ochenta en el país.

Dadas estas características del mercado laboral en el país, la estimación de un modelo que supone correcciones a lo largo de un equilibrio de largo plazo (como el modelo antes estimado) obvia factores institucionales que parecen impedir el ajuste del mercado laboral vía ajustes en el salario. Esta realidad institucional hace necesario una aproximación al funcionamiento del mercado laboral desde la perspectiva de un modelo de desequilibrio. Esta posibilidad se explora en la siguiente sección.

### **3.3. Mercado Laboral: ¿Equilibrio o Desequilibrio?**<sup>19</sup>

¿Corresponde el comportamiento observado del mercado laboral formal a una situación de equilibrio o desequilibrio?

En el caso de Guatemala es bien sabido que el mercado formal de trabajo coexiste con “otro segmento” caracterizado por el empleo informal, los bajos salarios y una mayor flexibilidad en las condiciones de trabajo. El sector formal sería lo que en la literatura se le conoce como el sector “cubierto” (por la seguridad social, las prestaciones laborales y la legislación laboral) y el sector informal como el sector “no cubierto”. En esta sección se analiza el equilibrio-desequilibrio del mercado formal de trabajo a partir de los datos reportados al IGSS. Se infiere de manera residual el posible comportamiento del mercado informal. Conociendo a grandes rasgos las características del empleo en el mercado formal, del empleo en el mercado informal y de las características dinámicas del mercado formal es posible establecer el tipo de interrelación existente entre el mercado formal y el informal.

#### **3.3.1. Modelo del Mercado Laboral**

Siguiendo la derivación de Rosen y Quandt (1978) para especificar la demanda y oferta de trabajo, es posible especificar la demanda de la siguiente forma:

---

<sup>19</sup> Esta sección se basa en el documento de trabajo del CIEN titulado “El Mercado Laboral en Guatemala: Una aproximación desde un modelo de desequilibrio”, cuyos autores son H. Maul y J. Díaz

$$L_t^d = a_0 + a_1 \left( \frac{w}{p} \right)_t + a_2 Y_t + a_3 TOT_t + a_4 L_{t-1}^d + \varepsilon_{1t} \quad (1)$$

En donde  $(w/p)$  es el salario real,  $Y$  es el Producto Interno Bruto,  $TOT$  son los términos de intercambio,  $L^d$  es la cantidad demanda de trabajadores y  $\varepsilon_1$  es una perturbación aleatoria. En el caso de la oferta, que se muestra a continuación,  $POB$  es la población total en el país,  $L^s$  es la cantidad ofrecida de trabajo y  $\varepsilon_2$  es otra perturbación aleatoria.<sup>20</sup> Según la derivación en cuestión, la oferta de trabaja se especifica así:

$$L_t^s = c_0 + c_1 \left( \frac{w}{p} \right)_t + c_2 POB_t + c_3 L_{t-1}^s + \varepsilon_{2t} \quad (2)$$

Es preciso mencionar que el salario real para cada uno de los casos debería obtenerse utilizando índices de precios distintos. En el caso de la demanda habría que usar un índice de precios del productor y en el de la oferta el índice de precios al consumidor. Ante las limitaciones de información al respecto, en esta estimación se utiliza el índice de precios al consumidor (IPC) en ambos casos. En ambos casos se añade un rezago en la variable dependiente para reflejar el hecho que, tanto para las empresas (demandantes de trabajo) y los trabajadores (oferentes de trabajo), el proceso de ajuste ante cambios en la cantidad toma tiempo en completarse.

Bajo el supuesto de flexibilidad en el mercado laboral hay que añadir una tercera condición que establezca que el nivel de empleo observado ( $L$ ) es:

$$L^d = L^s = L \quad (3)$$

Si el salario real no cumpliera su función de “limpiar” el mercado (market clearing) el mercado de trabajo se caracterizaría por excesos de oferta o demanda.<sup>21</sup> Si este fuera el caso sería necesario sustituir la condición de equilibrio (3) por la condición

$$L = \min (L^d ; L^s) \quad (4)$$

Cuando  $L^d > L^s$  (exceso de demanda) la cantidad efectiva de empleo en el mercado corresponde a la cantidad de trabajadores dispuestos a trabajar al salario prevaleciente. En el caso contrario sucede lo opuesto. Es importante recordar que el desempleo es un fenómeno de carácter involuntario, se trata de un fenómeno de racionamiento en donde al salario real vigente en el mercado los trabajadores deseosos de trabajar no encuentran empleos disponibles. Esto es diferente a una reducción voluntaria en el empleo, fenómeno en el cual los trabajadores reducen su oferta de trabajo a todo nivel de salarios.

---

<sup>20</sup> Las definiciones precisas de cada una de estas variables se encuentran en el Anexo XX.

<sup>21</sup> Para un determinado salario real, los trabajadores no consiguen empleo (exceso de oferta) o las empresas no consiguen trabajadores (exceso de demanda).

Para estimar el modelo constituido por las ecuaciones (1) y (2) más la condición (4) es necesario identificar los excesos de demanda (positivo o negativo) en cada momento en el tiempo e introducirlos dentro de las ecuaciones originales. Una de las formas de realizar este proceso de identificación es por medio de una Curva de Phillips de corto plazo en donde el nivel de desempleo varía de forma inversa al diferencial entre la inflación observada y la inflación esperada. En una de sus tantas versiones la Curva de Phillips establece que una sorpresa inflacionaria positiva (inflación observada mayor a la inflación esperada) provoca una reducción en el desempleo observado. Una sorpresa inflacionaria negativa tendría el efecto contrario. Dicha relación puede resumirse en la siguiente condición,

$$L_t^d - L_t^s = b_0 (\pi_t^{obs} - \pi_t^{esp}) \quad (5)$$

En donde  $\pi^{obs}$  y  $\pi^{esp}$  corresponden a la inflación observada e inflación esperada en cada momento y  $b_0$  es una constante positiva que mide la velocidad con que se corrige el desequilibrio. Cuando la inflación observada es mayor a la esperada el mercado de trabajo exhibe un exceso de demanda y, según la condición (4), el nivel de empleo ( $L$ ) sería determinado por la cantidad ofrecida ( $L = L^s$ ). En el caso contrario sería la cantidad demandada la que determinaría el nivel de empleo ( $L = L^d$ ). Introduciendo esta condición dentro del modelo a estimar se tiene que cuando

$$\pi^{obs} > \pi^{esp} \quad L = L^s \quad y \quad L = L^d - (L^d - L^s)$$

lo que equivale a

$$L_t = a_0 + a_1 \left( \frac{w}{p} \right)_t + a_2 Y_t + a_3 TOT_t + a_4 L_{t-1}^d - b_o (\pi_t^{obs} - \pi_t^{esp}) + \varepsilon_{1t} \quad (1.a)$$

$$\text{Si } \pi^{obs} < \pi^{esp} \quad L = L^d \quad y \quad L = L^s + (L^d - L^s)$$

Lo que equivale a

$$L_t = c_0 + c_1 \left( \frac{w}{p} \right)_t + c_2 POB_t + c_3 L_{t-1}^s + b_o (\pi_t^{obs} - \pi_t^{esp}) + \varepsilon_{2t} \quad (2.a)$$

Las ecuaciones (1.a) y (2.a) constituyen, en principio, el modelo a estimar, sin embargo, dada la naturaleza de la condición (5) es posible introducir información adicional dentro de dicho modelo para identificar las situaciones de desequilibrio (excesos de oferta y/o de demanda). Eso se logra estableciendo la siguiente relación:

$$E^{pos} = \begin{cases} 1 & \text{si } \pi^{obs} - \pi^{esp} > 0 \\ 0 & \text{en los demás casos} \end{cases}$$

$$E^{neg} = \begin{cases} 1 & \text{si } \pi^{obs} - \pi^{esp} < 0 \\ 0 & \text{en los demás casos} \end{cases}$$

En donde  $E^{neg}$  y  $E^{pos}$  representan un exceso de demanda y de oferta respectivamente. Por otro lado, los rezagos en las variables dependientes dentro de las ecuaciones de oferta y demanda implican conocer variables que no son observables. Sin embargo, conociendo la naturaleza de la situación prevaleciente en el mercado de trabajo es posible aproximar dichos valores mediante la utilización de la condición (5). Si en el período t-1 se experimentó un exceso de demanda, la cantidad de empleo sería igual a  $L^s$ . Por lo cual la cantidad demandada ( $L^d$ ) sería igual al empleo observado más el exceso de demanda en dicho período. Lo contrario sucedería en el caso de un exceso de oferta. En términos de las ecuaciones que se han venido usando:

$$L_{t-1}^d = L_{t-1} + E_{t-1}^{pos} b_0 (\pi_{t-1}^{obs} - \pi_{t-1}^{esp}) \quad (6)$$

$$L_{t-1}^s = L_{t-1} - E_{t-1}^{pos} b_0 (\pi_{t-1}^{obs} - \pi_{t-1}^{esp}) \quad (7)$$

El coeficiente de ajuste,  $b_0$ , en las dos condiciones anteriores y en las ecuaciones (1.a) y (1.b) toma, en principio, el mismo valor para cada una de ellas. Sin embargo, en los resultados que se presentan a continuación se libera dicha restricción sobre los parámetros y se permite que adquieran diferentes valores en cada una de las ecuaciones, contemporáneamente a través de las ecuaciones y a lo largo del tiempo en cada una de ellas. Con lo cual el sistema básico compuesto por (1.a) y (2.a) se puede reescribir así:

$$L_t = a_0 + a_1 \left( \frac{w}{p} \right)_t + a_2 Y_t + a_3 TOT_t + a_4 \left( L_{t-1} + E_{t-1}^{pos} b_1 (\pi_{t-1}^{obs} - \pi_{t-1}^{esp}) \right) - b_o E_t^{pos} (\pi_t^{obs} - \pi_t^{esp}) + \varepsilon_{1t} \quad (8)$$

$$L_t = c_0 + c_1 \left( \frac{w}{p} \right)_t + c_2 POB_t + c_3 \left( L_{t-1} - E_{t-1}^{neg} b_3 (\pi_{t-1}^{obs} - \pi_{t-1}^{esp}) \right) + b_2 E_t^{neg} (\pi_t^{obs} - \pi_t^{esp}) + \varepsilon_{2t} \quad (9)$$

### 3.3.2. Estimación

Este sistema se estimó por medio de Mínimos Cuadrados en Tres Etapas considerando al salario real ( $w/p$ ) y el nivel de empleo ( $L$ ) como variables endógenas. Los datos para estimar las ecuaciones (8) y (9) se explican Anexo I. Las variables de empleo y salarios corresponden al sector formal de la economía conforme a los datos reportados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Las variables exógenas y predeterminadas se utilizaron como instrumentos en la implementación del método de estimación en cuestión. La inflación esperada proviene de la parte correspondiente a la tendencia de una descomposición de inflación observada en sus componentes ciclo-tendencia-irregular por medio de serie de tiempo estructurales.

Los resultados de la estimación del modelo de desequilibrio se presentan en la siguiente tabla. Los valores entre paréntesis corresponden a los estadísticos-t de cada coeficiente.

**Tabla 6: Resultados de la Estimación del Modelo de Desequilibrio del Mercado Laboral**

	Ecuación de Oferta		Ecuación de Demanda	
	Coefficiente	t de Student	Coefficiente	t de Student
<b>c<sub>0</sub></b>	-1.001	-1.1718		
<b>c<sub>1</sub></b>	0.1202	1.2002		
<b>c<sub>2</sub></b>	0.1551	1.3751		
<b>c<sub>3</sub></b>	0.8438	9.0052***		
<b>b<sub>2</sub></b>	0.7936	1.7078*		
<b>b<sub>3</sub></b>	-1.6868	-1.8834*		
<b>a<sub>0</sub></b>			0.8598	1.5356
<b>a<sub>1</sub></b>			-0.1320	-2.0457**
<b>a<sub>2</sub></b>			0.4242	4.1089***
<b>a<sub>3</sub></b>			0.0489	3.4180***
<b>a<sub>4</sub></b>			0.5174	4.2517***
<b>b<sub>0</sub></b>			0.4307	0.6934
<b>b<sub>1</sub></b>			-0.7702	-0.7879
<b>R<sup>2</sup></b>	0.9642		0.9830	
<b>D-W</b>	1.6598		1.5099	
<b>N</b>	45		45	

\*\*\*: Significativo al 99% de confianza

\*\*: Significativo al 95%

\*: Significativo al 90%<sup>22</sup>

En el caso de la oferta de trabajo las únicas variables significativas fueron los coeficientes de ajuste contemporáneo y rezagado de la variable indicativa del exceso de oferta y la cantidad de empleo del período anterior. Según la condición (7) esto equivale a decir que las variables significativas fueron el exceso de oferta contemporáneo y la cantidad ofrecida de empleo en el período inmediato anterior. En el caso de la demanda de trabajo resultaron significativos el PIB, los términos de intercambio, el salario real y el nivel de empleo rezagado un período. En el caso del salario real, el signo es negativo tal y como se esperaba teóricamente. Dicha elasticidad junto con la del producto resultan altamente significativas aunque relativamente pequeñas. Los coeficientes de ajuste del exceso de demanda, contemporáneo y rezagado no resultaron significativos. Lo cual, según la condición (6) indica que el mejor predictor de la cantidad demanda de empleo el período anterior es igual a la cantidad observada.

### 3.3.3. Interpretación de los resultados

El hecho que los coeficientes de ajuste, contemporáneos y rezagados, de la condición (7) hayan resultado significativos indica que los excesos de oferta no se corrigen en el mercado

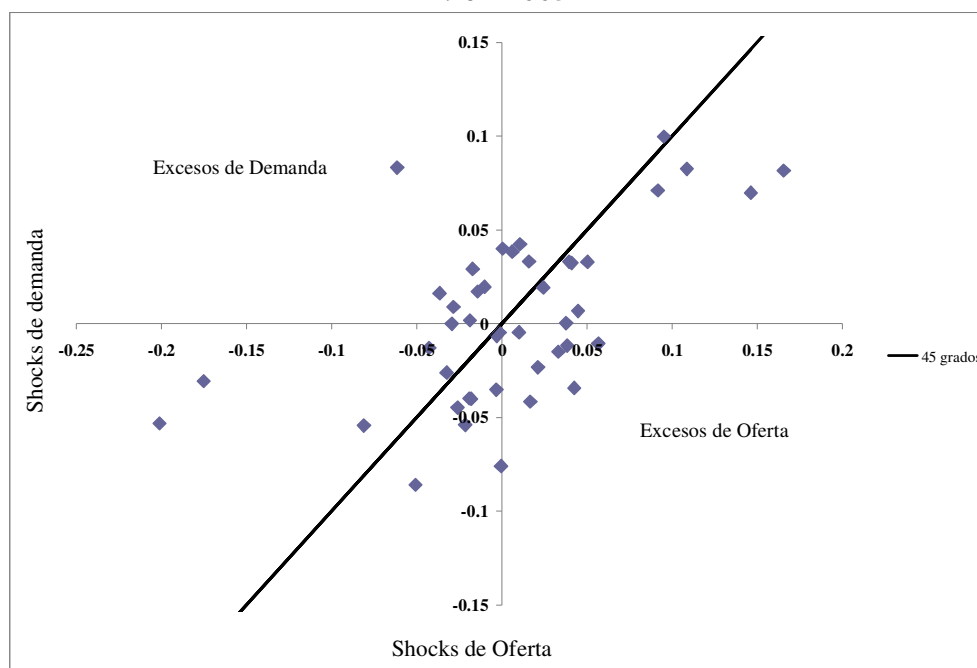
<sup>22</sup> Explicación del cambio en la significancia para este tipo de pruebas

laboral a través del movimiento inmediato del salario real. Por el contrario, el hecho que tales coeficientes para el caso de la condición (6) resulten poco significativos indican que en el mercado laboral no ocurren excesos de demanda. El salario real se ajusta lo que haga falta para alcanzar el equilibrio del mercado. Es decir que cuando existe un exceso de oferta,  $L^d < L^s$ , a un determinado salario real, el mercado es incapaz de absorber a los trabajadores sobrantes que están dispuestos a ofrecer sus servicios a ese salario. Contrariamente a lo que sucedería en el caso de un mercado laboral flexible, en este caso el salario real no se ajusta hacia abajo para absorber a dichos trabajadores. Por el contrario, cuando en el mercado laboral se da un exceso de demanda,  $L^d > L^s$ , éste se elimina rápidamente (razón por la cual tales coeficientes no son significativos en la estimación) vía aumentos en el salario real.

En resumidas cuentas, según los resultados obtenidos, el mercado laboral guatemalteco parece ser flexible hacia el alza pero inflexible hacia la baja. Es decir que el salario real cumple su función de equilibrar el mercado laboral cuando las presiones del mercado ameritan un aumento del mismo pero no cuando las condiciones demandan una reducción. El exceso de oferta resultante de la rigidez hacia la baja del salario real reduce los niveles de empleo por debajo de los que prevalecerían en el caso de total flexibilidad en el salario. Si bien es cierto que esta propiedad del modelo aísla los salarios de algunos trabajadores de presiones hacia la baja, esto se logra a costa de los demás trabajadores que antes estaban empleados y dejan de estarlo debido a esta rigidez en el salario.

En términos de las perturbaciones que afectan a la demanda y oferta de trabajo, el análisis de los residuos del modelo estimado indica que en promedio los shocks a la oferta de trabajo son 17.97 veces más grandes que los shocks a la demanda. Aunque en general, dada la variabilidad y el nivel de dichas perturbaciones, el promedio de las mismas no es distinto de cero. Los shocks sobre la oferta de trabajo son 1.44 veces más variables que los shocks sobre la demanda. La siguiente gráfica muestra los residuos de las ecuaciones (8) y (9) comparados contra la línea de 45 grados. Por construcción graficar dichos residuos es equivalente a graficar los excesos de demanda y excesos de oferta. Los puntos por encima de la línea de 45% corresponderían a casos en los cuales el mercado se equilibra a través de cambios en el salario y cambios en el empleo. Los puntos por debajo de dicha línea corresponden a casos en los cuales se generó un desequilibrio que se corrigió vía desempleo.

### Ilustración 29: Perturbaciones a la Oferta y Demanda de Trabajo Formal: 1961-2005



Tal y como lo muestra la gráfica anterior, el mercado laboral históricamente ha estado sujeto más veces a excesos de oferta que a excesos de demanda. Los excesos de demanda, según los resultados del modelo podrían corregirse mediante cambios en el salario y/o cambios en el empleo. Los excesos de oferta, por el contrario, resultan en aumentos en el desempleo. Para tener una mejor idea del impacto sobre salarios y empleo (desempleo) de dichos excesos es interesante comparar el tamaño promedio de los shocks de oferta y demanda, distinguiendo entre los episodios positivos y los negativos. En caso de los episodios negativos, los shocks de oferta fueron 22% más grandes que los de demanda; en el caso de los episodios positivos, los shocks de oferta fueron 33% que los de demanda.<sup>23</sup>

Estos resultados indican que a lo largo del tiempo, en promedio, los shocks positivos de demanda no son suficientes para compensar los empleos que se pierden debido al desequilibrio causado por shocks positivos de oferta. En promedio, históricamente los shocks positivos de oferta han generado una pérdida de empleo que no ha sido compensada por los shocks positivos de demanda. En el caso de los shocks negativos, en ambos casos se reduce la cantidad de empleo pero en el caso de los de oferta (el cual genera un exceso de demanda) se trata de un movimiento de equilibrio (desempleo voluntario) que va acompañado por un aumento del salario; en el caso de un shock negativo de demanda la reducción en el empleo no es voluntaria (aumenta el desempleo).

#### 3.3.4. Ajuste Dinámico del Mercado

<sup>23</sup> La desviación estándar de los shocks de oferta, negativos y positivos, son 80% y 50% más grandes que la de los shocks de demanda.

Una de las propiedades del modelo estimado es la dependencia de las cantidades ofrecidas y demandas de sus valores pasados; los valores rezagados de ambas variables resultaron ser altamente significativos en el modelo estimado. Cualquier shock que resulte en una variación en el empleo en el período inicial ejercerá una influencia sobre la cantidad ofrecida y demandada a lo largo del tiempo. Influencia que se decae de manera exponencial debido a que los coeficientes que miden el efecto rezagado del empleo sobre las cantidades ofrecidas y demandadas son menores a la unidad.<sup>24</sup> Dados los valores de los coeficientes en cuestión, durante cualquier período de transición entre una situación inicial y una final, el mercado laboral se caracterizara por un creciente exceso de oferta.

El efecto final de las variaciones en el nivel de empleo sobre las cantidades ofrecidas y demandas de las variables es función de los coeficientes que miden el efecto del empleo rezagado sobre dichas cantidades. Por ejemplo, un cambio de una unidad en el empleo en el período inicial provoca un aumento de  $(1/(1-0.51)) = (1/0.49) = 2.04$  unidades en la cantidad demanda de largo plazo y un cambio de  $(1/(1-.84)) = (1/0.16) = 6.25$  unidades en la cantidad ofrecida de largo plazo. Esto es un desequilibrio (desempleo) de 4.21 unidades.

Antes de considerar los casos siguientes es importante recordar que la situación de largo plazo en el mercado laboral se caracteriza por un exceso de oferta al salario vigente. Por ejemplo, a un determinado salario, si la cantidad demanda de trabajo es igual a 204 unidades la cantidad ofrecida sería igual a 625 unidades, resultando un sobrante de 421 unidades.

### **3.3.5. Aumentos o Disminuciones en la Oferta de Trabajo**

Dada la situación de largo plazo de exceso de oferta en el mercado, una disminución en la oferta de trabajo solamente aumentaría el desempleo pero no provocaría cambios en el empleo o en el salario. Las disminuciones en la oferta de trabajo, siempre y cuando no provoquen la cantidad ofrecida de trabajo sea menor a la cantidad demanda no tienen impacto sobre los salario y el empleo, su único efecto sería una reducción del desempleo. Si la reducción en la cantidad ofrecida resulta ser menor a la cantidad demandada, al salario prevaleciente en el mercado, subiría el salario y se reduciría el empleo. Esta caída en el empleo desataría un proceso de ajuste en donde nuevamente el mercado terminaría en una situación de exceso de oferta. El desempleo que resultaría de este ajuste es función del cambio en el empleo y de los coeficientes de ajuste.

### **3.3.6. Disminución en la Demanda de Trabajo**

Dada la situación de largo plazo de exceso de oferta en el mercado, una disminución en la demanda de trabajo provocaría un aumento en el desempleo en el mercado pero no un cambio en el nivel de salario. La caída observada en el empleo daría lugar a un proceso dinámico como el descrito en el párrafo anterior que modificaría el nivel de desempleo. El impacto final sobre el desempleo depende de la magnitud del cambio en el empleo. De esa

---

<sup>24</sup> El valor de los coeficientes para el efecto del empleo rezagado sobre la cantidad ofrecida y la cantidad demanda son de 0.84 y 0.51 respectivamente.

cuenta, es posible que aumente o no la cantidad de trabajadores formales que migran hacia el sector informal.

### **3.3.7. Aumento en la Demanda de Trabajo**

Dada la situación de largo plazo de exceso de oferta en el mercado, un aumento en la demanda podría generar dos situaciones: (a) aumento en el nivel de empleo pero no el salario, y; (b) aumento en el nivel de empleo y en el salario. En ambos casos, una vez se da el aumento en el empleo observado, se desataría un proceso que daría origen a un exceso de oferta, tal y como se describe en el último párrafo de la sección anterior. Lo cual implica que a los resultados anteriores deba añadirse la posibilidad de algún cambio en el nivel de desempleo, que finalmente dependerá de la magnitud del cambio en el empleo y de los parámetros de ajuste. En este caso parte de los trabajadores adicionales que encuentran un empleo son trabajadores del sector informal que logran colocarse en el sector formal.

### **3.3.8. Introducción de un Salario Mínimo**

La introducción de un salario mínimo por encima del salario prevaleciente en el mercado (al cual ya existe un exceso de oferta) provocaría una reducción aún mayor en la cantidad de trabajo demandada y, por ende, en el nivel de empleo observado. Este cambio en el nivel observado de empleo daría vida a un proceso dinámico a través del cual el mercado regresaría a su situación de desequilibrio de largo plazo. Si el aumento en el salario es tal que la cantidad de empleo demandada se reduce drásticamente, la nueva situación de desequilibrio estaría caracterizada por un menor nivel de empleo y por un nivel de desempleo que podría no ser muy diferente al original. Si el aumento en el salario es muy pequeño, tal que la cantidad demandada no cambie drásticamente, es posible que el nivel de desempleo crezca respecto de su nivel anterior pero la cantidad de empleo no se reduciría tanto.

En el caso de un aumento drástico del salario prevalecería la destrucción de empleos formales y el traslado de los trabajadores desplazados al sector informal. El nivel de desempleo se mantendría aproximadamente en el nivel original debido a que muy pocos trabajadores en el sector informal estarían interesados en desplazarse hacia el sector formal una vez se enteran del alto nivel en la destrucción de empleo. De alguna manera la cantidad de trabajadores formales que se desplazan al sector informal dan una señal de la destrucción del empleo en el mercado formal y la dificultad de conseguir trabajo en ese sector. En el caso de un aumento leve en el salario mínimo la reducción resultante en el empleo no sería tan grande como para que los trabajadores del sector informal se den cuenta de ello. Por lo tanto, el exceso de oferta existente al salario original se exacerbaría por todos aquellos trabajadores informales que están dispuestos a desplazarse al mercado formal en busca de un empleo.

En conclusión, un aumento en el salario mínimo siempre provoca destrucción en el nivel de empleo pero no siempre necesariamente mayor desempleo. El nivel del empleo informal nunca se reduciría, pero sí podría aumentar, debido a los efectos de este tipo de medidas.

Mientras más grande el aumento al salario mínimo más grande será el aumento en la oferta laboral en el mercado informal y menores los ingresos que puedan obtenerse en ese segmento.

### **3.3.9. Modificaciones en la tasa observada de inflación**

Cuando la inflación observada supera a la esperada se genera un exceso de demanda; cuando la inflación observada es menor a la esperada, un exceso de oferta. Los excesos de oferta se transforman en mayores tasas de desempleo respecto de las observadas. Si el nivel observado de precios resulta mayor al esperado, el salario real caería ( $w_1/p_1$ ) y provocaría una reducción en el exceso de oferta original e incluso, dependiendo de la magnitud de la sorpresa, un exceso de demanda. En ambos casos se daría un aumento en el empleo y una reducción en el salario; el cambio en el empleo desataría un proceso de ajuste en donde nuevamente aumentaría el exceso de oferta.

Si el incremento observado en el nivel de precios resulta menor al incremento del salario resultante de la expectativa de inflación, la consecuencia sería un aumento en el exceso de oferta debido al aumento en el salario real. Este aumento en el salario real y la reducción que se daría en el empleo desataría un proceso de ajuste similar al que se describió en el caso del salario mínimo.

### **3.3.10. Conclusiones**

¿Corresponde el comportamiento observado en el empleo formal y el salario real formal a un mercado laboral que opera bajo condiciones de desequilibrio? Según la evidencia presentada, el mercado laboral parece corregir los excesos de demanda vía precio (equilibrio) y los excesos de oferta vía cantidades (desequilibrio). La situación de permanente desequilibrio del mercado provoca que los cambios en la demanda y la oferta operen de forma muy distinta a un mercado flexible. Los cambios en la oferta, salvo las reducciones muy marcadas, no tienen efecto alguno sobre los salarios ni sobre el empleo y sus efectos sobre el desempleo son ambiguos. En consecuencia, los efectos sobre el mercado informal, a través de la expulsión de trabajadores formales hacia ese otro sector, es muy baja. Salvo en el caso de una reducción drástica o en el caso que se considere que el aumento en el desempleo producto de un aumento en la oferta se canaliza directamente hacia dicho sector.

Los cambios en la demanda afectan directamente la cantidad de empleo; cambios positivos en la demanda aumentan el empleo y, dada la magnitud del cambio, el nivel de salario. El cambio en el salario depende de que el exceso de oferta prevaleciente en el mercado sea menor al aumento en la demanda. Reducciones en la demanda provocan caídas en el empleo pero no cambios en el salario. En el primero de los casos se reduciría el empleo informal y en la segunda aumentaría. Las sorpresas inflacionarias positivas son acompañadas de caídas en el salario y aumentos en el empleo; las negativas con

reducciones en el empleo y aumentos en el salario. Lo mismo que sucede ante aumentos en el salario mínimo.

Los resultados obtenidos parecen corroborar la hipótesis de “la cola”, en el sentido que los trabajadores en el sector informal permanecen laborando en dicho sector mientras esperan volver al sector formal de la economía, por eso la eterna presencia de desempleo en el mercado formal. No obstante, la única posibilidad de que ciertos trabajadores informales regresen al sector formal ocurre cuando se dan shocks positivos de demanda de trabajo. En cualquier otro caso aumenta o no cambia el nivel de informalidad laboral. Lo cual, sumado a la evidencia en cuanto a la magnitud promedio y varianza de los shocks de oferta y demanda, explica en buena parte la razón del rápido crecimiento de la informalidad laboral y el lento crecimiento del empleo formal.

Otra conclusión gira en torno a la inflexibilidad hacia abajo del salario nominal, por lo menos en lo que se refiere a reducciones por debajo del mínimo. Esta inflexibilidad impide que opere el mecanismo que permitiría aumentar el empleo a lo largo de la demanda de trabajo mediante la reducción del salario nominal. Lo cual limita las posibilidades de ajuste del sistema ante shocks negativos de demanda y deja a las sorpresas inflacionarias como único recurso para reducir el salario real y evitar un ajuste negativo en el empleo.

## 4. EL EFECTO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

En el capítulo anterior se esbozó la existencia de inflexibilidades en el mercado laboral formal. Dichas inflexibilidades tenían el precio de expulsar a los trabajadores hacia el “otro segmento”, hacia el mercado informal. En el siguiente capítulo se analizarán el papel que juegan las instituciones laborales en generar esas inflexibilidades en el mercado laboral guatemalteco y cómo benefician o dejan de beneficiar a los trabajadores. Se iniciará por un breve repaso de las políticas que han afectado históricamente las relaciones laborales, para luego pasar al comercio exterior y luego específicamente aquellas vinculadas con el mercado laboral, como el código laboral y el salario mínimo.

### 4.1. El peso de la historia

¿Por qué la estructura y dinámica de la economía guatemalteca genera desigualdades tan extremas en el acceso a las oportunidades y a los beneficios del crecimiento? Para construir una respuesta consistente, podemos replantear la pregunta tomando como punto de partida a uno de los grupos que sistemáticamente ha mostrado mayor exclusión a las oportunidades económicas:

“Si el comercio es, en principio, una actividad beneficiosa para el desarrollo de los pueblos, ¿por qué el nivel de vida de los indígenas, siendo el comercio parte de su cultura, no ha logrado sobrepasar la frontera de la pobreza? Para entender la pobreza en Guatemala se debe ver hacia el pasado. La historia de las instituciones, de los sistemas económicos y políticos, explica muy bien por qué los indígenas, a pesar de su capacidad de trabajo y espíritu empresarial, no han logrado sobresalir. Entre otras cosas: se les ha restringido la libertad económica y política”.<sup>25</sup>

Esto nos lleva a reconocer que, aunque el objeto de la presente investigación es el mercado laboral contemporáneo, no podemos comprender sus problemas sin ahondar en las razones históricas de la desigualdad de oportunidades económicas. Por ello, a continuación hacemos una breve descripción de las relaciones laborales en Guatemala:

- Durante la conquista, los españoles esclavizan a la población indígena mediante la encomienda primitiva, al mismo tiempo que esta es diezmada por la violencia y las enfermedades provenientes de Europa.
- A partir de las Nuevas Leyes, la Corona de Castilla replantea las relaciones laborales para evitar que el trato brutal terminara por exterminar la mano de obra indígena. Por ello, se convierte a los indígenas en vasallos, liberándolos de la esclavitud y sometiéndolos al pago de impuestos. Para cumplir con dichas

---

<sup>25</sup> Mendoza (1994). Aproximación al funcionamiento de los mercados indígenas de Guatemala. Tesis de licenciatura. Pág. 44.

responsabilidades, se generó una segregación territorial, para que en los Pueblos de Indios, los indígenas tuvieran tierras suficientes para cumplir con las pesadas cargas tributarias. Adicionalmente, se estableció el Repartimiento, el cual obligaba a cada Pueblo de Indios a enviar trabajadores para encargarse de las haciendas de los españoles o criollos. En esta época se inició la esclavitud de población africana. Tras la Independencia, se mantendrán estas instituciones, por lo menos, durante el período conservador.

- A partir de los gobiernos liberales se reformulan las relaciones laborales mediante las habilitaciones. Las habilitaciones implicaban endeudar al trabajador a cambio de realizar trabajos en una finca, institución que se desprestigió debido a que las autoridades políticas apoyaban a los finqueros para perpetuar la deuda. Tras la eliminación de las habilitaciones, por presión internacional y cierta conveniencia política, se establecieron la Ley de Vialidad y la Ley contra la Vagancia, las cuales servían al Estado y a las fincas para garantizarse de mano de obra.
- A partir de la Revolución de Octubre de 1944 se reformulan las relaciones laborales. El apoyo del Presidente Arévalo al trabajador urbano se tradujo en el establecimiento de instituciones como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (salud), además que inicia una presión cada vez mayor por cambiar el modelo de las relaciones jurídicas laborales: pasar del desequilibrio a favor del empresario, al desequilibrio a favor del trabajador.
- La Revolución de 1944 también implicó la promoción de la industrialización del país, lo cual fue una política que se promovió más allá de la contrarrevolución. Será la sustitución de importaciones y la industrialización las cuales generaran los paradigmas económicos más importantes que guiarán la economía, hasta la década de 1980: los industriales protegidos y del sindicalismo. La industrialización generaba el desarrollo económico deseado y el sindicalismo era un mecanismo con dos fines: a) ser un mecanismo de redistribución de las rentas monopólicas que obtenían las empresas protegidas; y, b) generar apoyo político de los trabajadores urbanos, permitiendo su organización.
- Con el advenimiento de la contrarrevolución y el conflicto armado interno, la relación entre empresarios y trabajadores se vuelve violenta, con la participación de los sindicatos y los empresarios en bandos contrarios. En este ambiente, se implementa el programa de pensiones del IGSS, promovidos por el régimen militar para disminuir las tensiones y evitar que la guerrilla siguiera atrayendo trabajadores urbanos.
- Se empieza a generar un cambio importante a partir de mediados de la década de 1980, con la promoción de la diversificación productiva y la apertura al comercio exterior. Esto implicó una mayor competencia por la mano de obra y oportunidades en nuevos sectores de la economía, logrando así que la demanda laboral dejase de estar en manos de pequeños grupos económicos. Se ha desplazado la importancia de sectores tradicionales para la generación de empleo,

como la caficultora hacia nuevos participantes, como la industria de vestuario y textiles y recientemente los call-centers. Por otro lado, la incapacidad para atraer inversión y generar empleos, ha llevado a mantener la situación de pobreza, pero no ha evitado que la población tenga expectativas de mejoras en su calidad de vida, lo cual ha llevado a la inmigración hacia países como Estados Unidos, lo cual ha involucrado la recepción de remesas.

Ante el escenario anterior y reconociendo el efecto de la historia en el presente, resulta difícil centrarnos en el presente para identificar la ausencia de nuestro desarrollo. Ahora bien, debe reconocerse que las estructuras de la exclusión han cambiado. El Estado ya no propicia regímenes de esclavitud o semi-esclavitud, y aunque los compromisos de los Acuerdos de Paz aun no se han concretado, se ha logrado superar el ambiente de violencia sistemática y estatal en contra de los trabajadores. Ahora, los procesos de exclusión son distintos, donde la informalidad y la inmigración son su principal representación.

Es en esta nueva realidad de relaciones, donde existe un mercado laboral fragmentado que la Guatemala contemporánea se desenvuelve. Y aunque algunos llegan a simplificar la informalidad como “vender en las aceras” o “no pagar impuestos”, la realidad es mucho más compleja. Estas descripciones son el efecto visible de mecanismos de exclusión, avalados por el Estado, el cual no garantiza la igualdad de derechos. El Estado se asegura en garantizarle a unos pocos –y de forma precaria-: la vida, la propiedad, la libertad de comerciar nacional e internacionalmente, el respeto de sus contratos, la salud, buenas relaciones laborales y un buen ingreso. Para los otros, los informales, la historia es distinta:

En Guatemala, debemos reconocerse que la informalidad es un fenómeno donde se entrecruzan características económicas, sociales, jurídico-legales, culturales, políticas y tributarias. La informalidad no sólo se significa carecer de una patente de comercio, o no tener acceso al mercado crediticio. La informalidad también implica una menor calidad de vida, ante el escaso acceso a servicios públicos y privados; menor recaudación tributaria, ante la evasión fiscal; ilegalidad, ante la resolución de conflictos al margen del sistema legal; establecimiento de valores y actitudes que pueden oponerse a los valores tradicionales y modernos; y, una oposición frontal al funcionamiento de las instituciones políticas, debido a que las mismas no logran, al día de hoy, hacerse de legitimidad y autoridad.<sup>26</sup>

## **4.2. Las políticas de comercio exterior**

La vinculación entre comercio exterior y calidad de vida de los trabajadores ha cambiado drásticamente en Guatemala. Tómese un ejemplo, durante el período de los gobiernos liberales, se recurre a las habilitaciones y la Ley contra la Vagancia para lograr la mano de obra requerida para mantener el aparato productivo enfocado en la exportación cafetalera:

---

<sup>26</sup> CIEN (2006). Economía informal: superando las barreras de un Estado excluyente. Pág. 10.

*“(L)a tarea más difícil radicaba en asegurar el aprovisionamiento adecuado de mano de obra para las plantaciones. «Si la propensión natural a la indolencia no fuese tan grande entre... las clases trabajadoras, habría trabajadores de sobra»”* (Luján, 1980). Debido a que las autoridades afrontaban esta situación que resultaba contraproducente a sus planes de modernización del país, se vieron en la necesidad de formular instituciones laborales que les garantizara suficiente mano de obra. Sin embargo, las mismas nunca lograron sobreponerse al principal problema que evitaba que tuvieran suficiente mano de obra: *“(a) causa de los abusos de que han sido objeto, «tienen horror al trabajo en las plantaciones».”* (Luján, 1980). Aunque su interés era obtener suficiente mano de obra que fuera barata, el problema era que estos objetivos no eran posibles de obtener sin que mediara la complicidad del Estado. (Justo Rufino Barrios emitió una circular que reforzaba al viejo régimen. Informaba a los Jefes Políticos, si dejamos abandonados a los agricultores «a sus propios recursos, sin que cuenten con la más eficaz cooperación de parte de los agentes del gobierno, inútiles serán sus esfuerzos por llevar a cabo empresas que siempre fracasarán ante la negligencia de la clase indígena». Lujan (1980)).<sup>27</sup>

Por eso, ante tales antecedentes, era de esperar expectativas negativas alrededor de la calidad de vida de los trabajadores frente a la apertura comercial experimentada a partir de la década de 1980. Sin embargo, contrario a la experiencia histórica, dicha apertura ha implicado mejoras en la situación de los trabajadores guatemaltecos. Podemos mencionar algunas:

- Empresas internacionales, como Nike y Starbucks, establecen como condición para los contratos, que las empresas guatemaltecas cumplan con estándares de calidad de ambiente laboral. Dichos estándares son verificados constantemente por estas empresas.
- Grupos pro-derechos laborales a nivel internacional, interesada en mantener puestos de trabajo en los países desarrollados, generan presión para el cumplimiento de estándares laborales en países en desarrollo.
- La capacidad de China y de otros países asiáticos para competir por costos y la decisión de no dar marcha atrás a la apertura comercial han llevado a varios empresarios a reconocer la necesidad de cambiar la estrategia competitiva. En lugar de enfocarse en competir por menores precios, han iniciado a reconocer la necesidad de competir bajo otras modalidades: rapidez de la entrega y satisfacer nichos de mercado interesados en productos de alto valor agregado. Esto implica trabajadores con mayor capital humano y social y, por eso mismo, a los cuales debe retribuirseles con mayores salarios.
- La firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos contiene un capítulo laboral, orientado a establecer penas a los países que incumplan con los tratados fundamentales de la OIT.

---

<sup>27</sup> CIEN (2006). Pág. 200-201.

Si bien los ejemplos anteriores resultan ejemplos importantes sobre cómo la apertura comercial puede significar una mejora en las condiciones de los trabajadores guatemaltecos, son focalizados. El verdadero impacto de la apertura comercial en la mejora de la calidad de vida de los trabajadores ha provenido de un incremento en la demanda de trabajadores por parte de las empresas, lo cual es un efecto de impacto en un mayor grupo de trabajadores.

El mejor ejemplo de esta situación ha sido la venida de la industria de vestuario y textiles (las maquilas) a Guatemala, las cuales iniciaron atrayendo mano de obra femenina joven, es decir, el mismo grupo de trabajadores demandados para trabajo doméstico. A pesar que ha existido un historial negativo de malos tratos laborales; de acoso sexual; y, de incumplimiento del pago de prestaciones, también han existido efectos positivos:

- Oportunidad de generar mayores ingresos en base a metas productivas.
- Horarios de trabajo mejor definidos.
- Efecto positivo en la auto-estima, al entrar a trabajar en una empresa y dejar de laborar en un hogar como sirvienta.
- Mayor posibilidad de interacción social, al encontrarse en un lugar con un mayor número de personas.
- Mayor acceso a información y capacidad de exigir el cumplimiento de sus derechos laborales.

Dada la mayor productividad laboral y la presión internacional que afrontan las empresas orientadas al mercado internacional (por sus clientes, sindicatos extranjeros, Ministerio de Trabajo, medios de comunicación y ONG), están orientadas a mantener mejores condiciones laborales que la mayoría de empresas nacionales, debido a su baja productividad y poca presión política y comercial. Sin embargo, como se verá más adelante, un problema importante para que la apertura comercial implique una mejora importante en la generación de empleos decentes, son las restricciones provenientes de la legislación laboral.

Al existir una diferencia importante entre la calidad del empleo formales que pueden generar las empresas orientadas al comercio exterior y los empleos informales enfocados al mercado nacional, una conclusión importante es identificar cómo puede magnificarse el número de empleos del primer tipo. Por lo mismo, se requiere superar el tabú que para muchos significa el concepto de “flexibilización laboral”, cuyo verdadero significado es: mayores oportunidades para los trabajadores.

### **4.3. La Constitución Política**

En la Constitución Política de la República se establece el marco jurídico laboral guatemalteco. Como se muestra en el Recuadro 2, con excepción de algunos cuantos derechos (como el de las jornadas laborales y la indemnización), el resto de derechos requieren de modificaciones en la Constitución para ser transformados, lo cual implica un

proceso político mucho más complejo que el de una Ley ordinaria. Esto se ve positivo para algunos Derechos, siguiendo el Recuadro, como el 2, el 3 y el 6, que son principios generales que permiten establecer expectativas claras y viables en la relación laboral. Sin embargo, esto no aplica para la mayoría de los derechos constitucionales.

Por ejemplo, en el caso del despido injustificado, la Constitución llega a ser muy específica en cuanto a los montos a pagar. De esta manera, se eliminan tres mecanismos para negociar la flexibilidad de la norma. El primero y que se adapta mejor a cada situación, es el de establecer en el contrato individual de trabajo cuál va a ser el mecanismo y el monto a pagar ante despido injustificado. El segundo, es establecer dichas condiciones en un contrato colectivo de trabajo, lo cual aplicaría para grupos de trabajadores dentro de una empresa. El tercero, el más rígido y con menor capacidad de adaptación (aunque sí mayor que la norma constitucional), es el Código Laboral.

Debe resaltar que, en estos dos casos, no se cuestiona el principio: pagar por despido injustificado. Muchas veces, los trabajadores incurren en inversiones de capital humano que son muy específicas para una empresa determinada, lo cual dificulta que posteriormente logre empleo en otra empresa. Por lo mismo, tiene sentido compensar a un trabajador por dicha inversión mal remunerada. Sin embargo, lo que se cuestiona es que deba existir un monto similar para todos los trabajadores, ya que el efecto del despido injustificado no es igual para todos los trabajadores, pues no todos incurrieron en inversiones específicas de capital humano. Por último, podría cuestionarse la introducción de dicho principio a nivel constitucional. Se podría esgrimir que la Constitución otorga una mayor durabilidad a la norma, pero también el Código Laboral ha sufrido pocas modificaciones.

En otros casos, como el obligar a los patrones a otorgar vivienda adecuada a sus trabajadores, se percibe que es un principio difícil de cumplir para la mayoría de los casos. Y, si se intentara hacer operativa, se reduciría aun más el empleo formal.

### **Recuadro 2: Derechos laborales constitucionales**

A continuación se listan, de manera resumida, los derechos laborales contenidos en el Capítulo II, Sección Octava de la Constitución Política de la República:

1. El trabajo es un derecho de la persona y una obligación social.
2. Derecho a la libre elección de trabajo y a condiciones económicas satisfactorias que garanticen al trabajador y a su familia una existencia digna.
3. Fijación de las normas de cumplimiento obligatorio para empleadores y trabajadores en los contratos individuales y colectivos de trabajo.
4. Todo trabajo será equitativamente remunerado.
5. Igualdad de salario para igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad.
6. Obligación de pagar al trabajador en moneda de curso legal.
7. Inembargabilidad del salario en los casos determinados por la ley.
8. Fijación periódica del salario mínimo de conformidad con la ley.
9. La jornada ordinaria de trabajo efectivo diurno no puede exceder de ocho horas diarias de trabajo, ni de cuarenta y cuatro horas a la semana. La jornada ordinaria de trabajo efectivo nocturno no puede exceder de seis horas diarias, ni de treinta y seis a la semana. La jornada

- ordinaria de trabajo efectivo mixto no puede exceder de siete horas diarias, ni de cuarenta y dos a la semana. La ley determinará las situaciones de excepción muy calificadas en las que no son aplicables las disposiciones relativas a las jornadas de trabajo.
10. Derecho del trabajador a un día de descanso remunerado por cada semana ordinaria de trabajo o por cada seis días consecutivos de labores. Los días de asueto reconocidos por la ley también serán remunerados.
  11. Derecho del trabajador a quince días hábiles de vacaciones anuales pagadas después de cada año. Los trabajadores de empresas agropecuarias tendrán diez días hábiles.
  12. Obligación del empleador de otorgar cada año un aguinaldo no menor del ciento por ciento del salario mensual a los trabajadores que hubieren laborado durante un año ininterrumpido.
  13. Obligación del empleador de indemnizar con un mes de salario por cada año de servicios continuos cuando despidan injustificadamente o en forma indirecta a un trabajador, en tanto la ley no establezca otro sistema más conveniente que le otorgue mejores prestaciones.
  14. Si el empleador no probare la justa causa del despido, debe pagar al trabajador a título de daños y perjuicios un mes de salario si el juicio se ventila en una instancia, dos meses de salario en caso de apelación de la sentencia, y si el proceso durare en su trámite más de dos meses, deberá pagar el cincuenta por ciento del salario del trabajador, por cada mes que excediere el trámite de ese plazo, hasta un máximo, en este caso, de seis meses.
  15. Es obligación del empleador, en la medida que el seguro social no lo cubra, otorgar al cónyuge o conviviente, hijos menores o incapacitados de un trabajador que fallezca estando a su servicio, una prestación equivalente a un mes de salario por cada año laborado.
  16. El establecimiento de instituciones económicas y de previsión social que otorguen prestaciones de todo orden, especialmente por invalidez, jubilación y sobrevivencia.
  17. Preferencia a los trabajadores guatemaltecos sobre los extranjeros en igualdad de condiciones y en los porcentajes determinados por la ley. En paridad de circunstancias, ningún trabajador guatemalteco podrá ganar menor salario que un extranjero, estar sujeto a condiciones inferiores de trabajo, ni obtener menores ventajas económicas u otras prestaciones.
  18. La ley regulará la protección a la maternidad de la mujer trabajadora, a quien no se le debe exigir ningún trabajo que requiera esfuerzo que ponga en peligro su gravidez. La madre trabajadora gozará de un descanso forzoso retribuido con el ciento por ciento de su salario, durante los treinta días que precedan al parto y los cuarenta y cinco días siguientes. En la época de la lactancia tendrá derecho a dos períodos de descanso extraordinarios, dentro de la jornada.
  19. Los menores de catorce años no podrán ser ocupados en ninguna clase de trabajo, salvo las excepciones establecidas en la ley. Es prohibido ocupar a menores en trabajos incompatibles con su capacidad física o que pongan en peligro su formación moral.
  20. Los trabajadores mayores de sesenta años serán objeto de trato adecuado a su edad.
  21. Protección y fomento al trabajo de los ciegos, minusválidos y personas con deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales.
  22. Los propietarios de las empresas quedan obligados a proporcionar a sus trabajadores, en los casos establecidos por la ley, viviendas adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad.
  23. Derecho de sindicalización libre de los trabajadores. Este derecho lo podrán ejercer sin discriminación alguna y sin estar sujetos a autorización previa, debiendo únicamente cumplir con llenar los requisitos que establezca la ley. Los trabajadores no podrán ser despedidos por participar en la formación de un sindicato, debiendo gozar de este derecho a partir del momento en que den aviso a la Inspección General de Trabajo.
  24. Se reconoce el derecho de huelga y paro ejercido de conformidad con la ley, después de agotados todos los procedimientos de conciliación. Estos derechos podrán ejercerse únicamente por razones de orden económico-social.
  25. El Estado participará en convenios y tratados internacionales o regionales que se refieran a asuntos de trabajo y que concedan a los trabajadores mejores protecciones o condiciones.

Dichos convenios y tratados se considerará como parte de los derechos mínimos de los trabajadores.

26. Las leyes que regulan las relaciones entre empleadores y el trabajo son conciliatorias, tutelares para los trabajadores y atenderán a todos los factores económicos y sociales pertinentes.
27. Los derechos consignados en esta sección son irrenunciables para los trabajadores, susceptibles de ser superados a través de la contratación individual o colectiva, y en la forma que fija la ley.
28. En caso de duda sobre la interpretación o alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, se interpretarán en el sentido más favorable para los trabajadores.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Política de la República de Guatemala.

#### **4.4. Código laboral.**

La legislación laboral guatemalteca desde el siglo XX debe comprenderse como un esfuerzo por eliminar y superar las condiciones históricas de esclavitud y semi-esclavitud. Dicha discusión se realiza bajo el deseo de la industrialización, justificada bajo dos perspectivas distintas: a) el deseo de mayores ganancias, por parte de la élite económica del país; b) la búsqueda de una clase trabajadora obrera necesaria para el movimiento revolucionario socialista. Por eso, no puede comprenderse nuestra legislación laboral al margen del proceso de industrialización y, consecuentemente, del proceso de sustitución de importaciones, con sus elevados aranceles a la importación de bienes y un aparato estatal que ignora, desprecia y castiga otras iniciativas empresariales.

De esa cuenta, la legislación laboral guatemalteca lleva implícita la idea de que es aplicada por una empresa protegida de la competencia internacional y nacional por el Gobierno, con un elevado número de obreros donde lo importante son las economías de escala y donde se elaboran productos homogéneos. Sin embargo, tras la apertura comercial centroamericana promovida durante la década de 1980, debe reconocerse que Guatemala ha cambiado mucho. Una mayor competencia internacional ha llegado a disciplinar a los empresarios guatemaltecos,<sup>28</sup> exigiéndoles en el mercado nacional e internacional que se adapten para ofrecer mayor calidad, diversidad de productos, menores tiempos de entrega y un mejor servicio de pre y post-venta.

Es debido a este cambio en la estructura económica guatemalteca que debe reconocerse que el Código Laboral de Guatemala es anacrónico y discriminatorio. Nuestra legislación laboral no ha logrado reconocer ni valorar las nuevas industrias y a los nuevos procesos productivos que pueden generar un mayor bienestar para los trabajadores guatemaltecos. Dichas leyes complican la expansión y supervivencia de nuevas empresas; MIPYMES; empresas enfocadas en la calidad del producto y en diversificar su producción; empresas que afrontan la competencia internacional; y, empresas que cuentan con inversiones en capital social y humano. Es decir, el Código Laboral guatemalteco dificulta la generación de empleos e ingresos en las industrias y empresas con mayor potencial de lograrlo.

---

<sup>28</sup> En las industrias que se han abierto comercialmente.

Algunos de los problemas identificados para la generación de empleos e ingresos en estas empresas son:<sup>29</sup>

- Actualmente no se permite el trabajo por medio tiempo. Al no permitirse el trabajo por medio tiempo, no se permite a las empresas atender picos productivos, como suceden en muchas empresas vinculadas al turismo, en ciertas horas del día.
- El monto de la indemnización no tiene límite. Dicha característica lleva a generar tres distorsiones: a) los empresarios se ven reacios a generar incrementos salariales, ante la perspectiva de que se incrementa el pasivo laboral; b) para las empresas que realizan la provisión financiera correspondiente, se incrementa el costo de oportunidad de dichos recursos, los cuales podrían servir para capitalizar a la empresa y permitirle mayores inversiones, especialmente en empresas en ambientes competitivos; c) muchos empleados se ven incentivados, a partir del segundo año, a mantener un comportamiento inadecuado, buscando ser despedidos y obtener su indemnización.
- Se obliga a que la relación laboral mantenga una estructura de pagos rígida (aguinaldo, décimo cuarto salario y bono incentivo), disminuyendo la efectividad del sistema de incentivos. Como señalan Demsetz y Alchian (1972), el sistema de incentivos determina la productividad.<sup>30</sup> Cuando se incorporan muchas rigideces en la forma de pago, se destruye la capacidad de generar productividad, pues no se permite premiar a los trabajadores que se han mostrado responsables y creativos.
- Existen limitaciones para la contratación por obra terminada y por plazo fijo, sujetas a un proceso discrecional del Ministerio de Trabajo. La ventaja de realizar estas contrataciones de vigencia limitada, es que permiten la realización de tareas específicas y también evaluar el desarrollo de nuevas líneas de negocio, o el adaptarse de mejor forma ante una industria acostumbrada a cambios bruscos. Aunque la usual excusa para este tipo de contrataciones es que se utilizan para evitar el salario mínimo, existen numerosos trabajadores que podrían beneficiarse de mantener una relación laboral bajo estas condiciones: a) trabajadores altamente productivos que actualmente facturan sus servicios; b) trabajadores que buscan un segundo empleo; c) trabajadores eventuales, como jóvenes que buscan trabajar durante las vacaciones.
- A pesar de su importancia histórica, debe reconocerse que el pago de horas extras en las jornadas nocturnas pueden convertirse en un obstáculo a la competitividad de las empresas guatemaltecas. Entre las actividades que se ven afectadas por estas medidas, están: las que dependen de procesos productivos continuos o con horarios nocturnos, como suele ser el caso de la industria turística; y, las empresas dedicadas

---

<sup>29</sup> Algunos de los problemas identificados provienen de: CIEN. (2005). Impactos, oportunidades y desafíos en el Mercado laboral del Mercado Común Centroamericano a la luz del DR-CAFTA. [http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro\\_REDINT\\_2005\\_01\\_CIEN.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDINT_2005_01_CIEN.pdf)

<sup>30</sup> Demsetz, Harold y Armen Alchian. Production, information costs, and economic organization. American Economic Review 777.

a la exportación de servicios, como los call-centers, que necesitan adaptarse a los horarios de otros países, y donde la competencia virtualmente es mundial.

- La legislación puede transformar una serie de transacciones comerciales continuadas en una relación laboral. Debido a que la legislación laboral inclina la justicia a favor de los trabajadores, se podría favorecer la mala fe, especialmente cuando muchos procesos productivos pueden depender de la contratación de servicios de micro y pequeñas empresas; comerciantes individuales o profesionales.
- La obligación de mantener un porcentaje mínimo de trabajadores nacionales afecta la formación de empresas MIPYMES y grandes que buscan competir en el mercado exterior. De especial importancia resultan aquellas restricciones para contratar extranjeros para puestos técnicos y de dirección, y las restricciones que existen para pagar un porcentaje máxima de la nómina a los extranjeros. La norma ignora la necesidad de atraer extranjeros que cuentan con inversiones importantes en capital humano que resultarían muy costoso realizar dentro del país.
- Actualmente la legislación establece demasiada discrecionalidad al Ministerio de Trabajo para decidir si aprueba o no el empleo de trabajadores nacionales que salen a trabajar en una sucursal en el extranjero. Dicha discrecionalidad y los plazos que ello involucra pueden convertirse en un obstáculo real para generar oficinas en el extranjero para promover las exportaciones de los productos de la región.
- No existe penalización para aquellos trabajadores que renuncien a una empresa, cuando la misma ha realizado inversiones en la capacitación de esta persona. Si las empresas requieren un personal capacitado para lograr bienes y servicios con un elevado nivel de calidad o de diversificación de la producción, deben poder garantizarse que el trabajador capacitado tendrá el compromiso de seguir en la empresa. De lo contrario, este tipo de inversiones será difícil que se realicen.
- Otra limitación importante es que no puede emplearse un idioma extranjero para dar instrucciones. Al incrementarse la importancia turística de ciertas regiones del país y el aprendizaje informal de otros idiomas, como el inglés, este tipo de prohibiciones resultan inadecuadas para el florecimiento de nuevas oportunidades laborales. Debe señalarse que este tipo de prohibiciones resultan improcedentes en lugares como Antigua Guatemala, Panajachel y muchos otros más.
- En empresas grandes, las cuales pueden llegar a superar los cientos de trabajadores, es posible establecer sindicatos que no son representativos de los trabajadores. Dado que se requieren sólo 20 trabajadores para establecerlo y los mismos pueden convocar a la firma de un pacto colectivo, dicha organización puede afectar negativamente los intereses de cientos de trabajadores.
- Aunque formar un sindicato resulta legalmente sencillo, existe una serie de prácticas empresariales que han buscado minar la posibilidad de surgimiento de esa formación laboral en particular. Desde prácticas que podrían rallar en la ilegalidad,

como despedir a los trabajadores ante el primer rumor de que se planea formar un sindicato, hasta prácticas positivas y de mayor armonía, como establecer mejores relaciones laborales, a partir del establecimiento de un mejor ambiente laboral e, incluso, promover la organización laboral apoyando los equipos de fútbol de la empresa, formar asociaciones solidaristas o promover cajas de ahorro. Estas prácticas se originan en el miedo que existe ante la capacidad del sindicato para convocar a huelga. Una vez en dicha modalidad, el sindicato cuenta con la última palabra para poder seguir adelante con la producción. En específico, la legislación establece ciertas características de la huelga que afectan la posibilidad de lograr acuerdos positivos entre los empresarios y los sindicalistas:

- El pacto colectivo afecta a trabajadores que no han estado involucrados en su negociación. Esto limita la expansión de los sindicatos, ya que los trabajadores no colaboran con el mismo, pero reciben sus beneficios. Esto evita, además, que los pactos colectivos sean representativos de los intereses de los trabajadores de la empresa.
- No pueden establecerse nuevos contratos individuales o colectivos con condiciones menos favorables a las establecidas en el pacto colectivo. Muchas veces, esto puede afectar la capacidad de la empresa de contratar nuevos trabajadores, especialmente trabajadores con poca experiencia. En caso de empresas con problemas temporales, la única posibilidad de evitar la quiebra sería despedir trabajadores, en lugar de buscar una solución consensuada que evite una solución dramática y que permita a la empresa hacerle frente.
- Los costos de la huelga, si es procedente, recaen en su totalidad en el empresario, a pesar que la empresa no se encuentra produciendo.
- No existe un tiempo a partir del cual la empresa tenga la posibilidad de contratar personal que pueda sustituir a los trabajadores en huelga. Así que no sólo los empresarios deben afrontar los costos salariales de la huelga (y otros como aquellos vinculados con intereses de los préstamos), sino que además, no cuenta con los mecanismos para generarse ingresos.
- Los derechos laborales otorgadas a las mujeres, dados por razones de embarazo, períodos pre y post natales, y el cuidado de los hijos, conllevan una reducción en su productividad esperada, debido a su menor asistencia al trabajo. Dicho costo se incrementa si se toma en cuenta que en muchos hogares guatemaltecos se promueve que las mujeres no trabajen tras casarse o tener hijos. Estas prerrogativas pueden ser un factor que explica el sesgo a favor de la contratación masculina, mayor inversión en ellos o un mayor salario para los hombres.
- Una categoría de trabajadores que puede ser importante para promover un mayor número de empleos mejor remunerados son los trabajadores extranjeros. Sin

embargo, contamos con restricciones de países como Estados Unidos, Francia y Alemania, que buscan evitar el “robo” de empleos por parte de extranjeros. Las principales restricciones son: el 90% de los trabajadores en una empresa deben ser nacionales; y el 85% del monto total de los sueldos debe ser pagado a los nacionales. Estas restricciones destruyen la posibilidad de las MIPYMES de contratar extranjeros, limitando la capacidad de poder aprovechar su capital humano y su capacidad de integrar a la empresa a procesos tecnológicos y de acceso a mercados, necesarios ante la apertura comercial.

- La legislación laboral dificulta la contratación de trabajadores jóvenes, al no contar con esquemas de contratación de aprendices que motiven el uso de dicha modalidad, como sucede en otros países que los han promovido y se han apoyado en sus esquemas de capacitación para darles un mayor impulso. Dicho régimen laboral debiera de ser mucho más flexible que el de un trabajador regular para que exista el interés de las empresas de capacitar trabajadores de baja productividad. Para evitar el abuso de esta figura, es importante apoyar una política nacional de capacitación que promueva el establecimiento de estándares y sea transparente en cuanto a los resultados obtenidos.

#### **4.5. Tratados de la OIT<sup>31</sup>**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue creada en 1919 como parte de la Sociedad de Naciones, formando parte de la Organización de las Naciones Unidas desde 1946. La OIT se encuentra orientada a hacerle frente a las condiciones laborales “que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones”. Para ello, realiza la Conferencia Internacional del Trabajo, a partir de la cual los países miembros, representados de manera tripartita (gobierno, empresarios y empleados), debaten y aprueban normas y recomendaciones en materia laboral. Dichas normas, posteriormente deben de ser ratificadas por el Congreso de la República para que sean válidas para Guatemala. En nuestro caso, se han ratificado los convenios señalados en la siguiente Tabla.

---

<sup>31</sup> Andrade, Michel (2006). ¿Estamos cumpliendo? Las normas internacionales del trabajo en Guatemala. Serie: las relaciones laborales en Guatemala de cara a la globalización. Programa Acceso a Justicia. Fundación Soros Guatemala / Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

**Tabla 7: Convenios de OIT suscritos y ratificados por Guatemala**

Convenio	Fecha de suscripción	Fecha de ratificación
Convenio no. 100. Sobre la igualdad de remuneración.	1951	1951
Convenio no. 87. Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.	1948	1952
Convenio no. 105. Sobre la abolición del trabajo forzoso.	1957	1959
Convenio no. 29. Sobre el trabajo forzoso.	1930	1960
Convenio no. 111. Sobre la discriminación (empleo y ocupación).	1958	1960
Convenio no. 98. Sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.	1949	1989
Convenio no. 138. Sobre la edad mínima.	1973	1990
Convenio no. 182. Sobre las peores formas de trabajo infantil.	1999	2001

Fuente: Elaboración propia a partir de Andrade (2006).

Para garantizar el cumplimiento de los Convenios ratificados, la OIT cuenta con un seguimiento realizado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEARC). Para Guatemala emitieron un informe para el año 2006 y que, siguiendo algunos de los señalamientos de Andrade (2006), comentamos a continuación:

- Convenio No. 1 sobre las horas de trabajo (industria). Existen observaciones para los años 2003, 2004 y 2006. Para el último año, la observación proviene del señalamiento de incumplimiento generado por el Sindicato de Operadores de Plantas, Pozos y Guardianes de la Empresa Municipal de Agua y sus Anexos. Se solicita al Estado responder a los señalamientos.
- Convenio No. 30 sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas). Existen observaciones para los años 2002, 2003 y 2006. Para el último año, la observación proviene de la denuncia de la Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSITRAGUA) de que no se cumple con el pago de horas extra en las instituciones bancarias y el sistema judicial. Se solicita al Estado responder a los señalamientos.
- Convenio No. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. Tanto UNSITRAGUA, como la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores del Estado (FENASTEG) señalan debilidades en la Inspección General del Trabajo (IGT) y la declaración de ilegalidad de las huelgas. Asimismo, señalan que la propuesta de reforma de la Ley de Servicio Civil dificulta la constitución de sindicatos y restringe la realización de huelgas. La CEARC señala la necesidad de evaluar un sistema de protección para sindicalistas. Y en materia legislativa, la CEARC ha planteado observaciones alrededor de temas como: dificultad para constituir sindicatos de empresas e industrias; restricciones a la libre elección de dirigentes sindicales; restricciones a la libre administración financiera de los sindicatos; restricciones al derecho de las organizaciones de trabajadores de ejercer libremente sus actividades (huelga); etc. También se señala la escasa presencia de sindicatos en el sector de maquila y la eliminación de aplicar acciones administrativas e imponer multas por parte de los inspectores de trabajo.

- Convenio No. 98. sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Tanto UNSITRAGUA, FENASTEG, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Confederación mundial del Trabajo (CMT) señalan que existen restricciones para el ejercicio de los derechos sindicales. Entre ellos: incumplimiento en el reintegro de sindicalistas despedidos; lentitud en el procedimiento para sancionar infracciones a la legislación laboral; despidos antisindicales en el sector público y privado (especialmente, dirigentes sindicales municipales); y, violación de los pactos colectivos.
- Convenio No. 103 sobre protección de la maternidad. Se solicita información al gobierno sobre la ampliación de la cobertura del régimen del seguro de enfermedad y de maternidad.
- Convenio No. 120 sobre la higiene (comercio y oficinas). Se solicita información al Gobierno sobre la temática y se muestra complacida la CEARC por el Consejo Nacional de Salud, Higiene y Seguridad Nacional, CONASSO.
- Convenio No. 131 sobre la fijación de salarios mínimos. La CEARC reaccionó a partir de los comentarios de UNSITRAGUA sobre la discusión del salario mínimo durante el año 2004. Entre los comentarios está: el salario mínimo era inferior al 50% del costo de la canasta básica vital; la Comisión Nacional del Salario recomendó no aumentar el salario mínimo a pesar de la petición sindical; existen prácticas de pagar salarios por debajo del salario mínimo; y, la adopción del criterio de salario mínimo basado en la productividad.
- Convenio No. 162 sobre asbesto. Se solicita información al Gobierno sobre la temática.
- Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales. El señalamiento se origina por la falta de una política para institucionalizar el Convenio 169, especialmente en lo referente a los mecanismos de consulta.

A lo largo del análisis de Andrade se evidencia la incapacidad del Gobierno para darle una solución adecuada a los cuestionamientos. Muchas veces, existe falta de voluntad política y andamiaje institucional para darle seguimiento a los señalamientos (reformas al Ministerio de Trabajo, la Inspectoría General de Trabajo, la normativa para implementar el Convenio 169). En otras ocasiones, ocurre que el Ejecutivo no tiene el mandato para darle solución: conflictos laborales en las Municipalidades o el Organismo Judicial, entidades del Estado donde el Ejecutivo no tiene ingerencia. En otros, como la aprobación de leyes, existe un rol limitado que el Organismo ejecutivo puede desempeñar en la promoción de la aprobación legislativa.

En cuanto a los comentarios realizados por la CEAR, se pueden realizar los siguientes cuestionamientos:

- Dado el elevado nivel de informalidad y el escaso nivel de sindicalización, podrían resultar perjudicial el reducir el requisito para constituir sindicatos de industria, ya que las negociaciones no serían representativas de los trabajadores, sino de un pequeño grupo.
- También se cuestiona porqué los sindicatos debieran estar libres de la supervisión de la autoridad fiscal, la Superintendencia de Administración Tributaria,

especialmente cuando se esgrimen argumentos como la “libre administración financiera de las organizaciones sindicales”. Además, CEAR debiera cuestionar la transparencia de los sindicatos sobre sus mecanismos de elección de sus autoridades o el manejo de sus recursos.

- Se cuestiona la observación de la CEARC de la inconveniencia de que la huelga sea declarada por la mayoría de los trabajadores y no la mayoría de los votantes del sindicato. La norma actual permite que la huelga sea representativa de los trabajadores y no de un pequeño grupo.
- CEARC no toma en cuenta que existe un elevado número de trabajadores guatemaltecos poco productivos, dada su baja escolaridad y poca preparación para los negocios. Esto tiene un impacto directo en la posibilidad que muchos guatemaltecos gocen efectivamente de un salario mínimo que continuamente se eleva, especialmente en una economía que ha logrado mantener niveles bajos de inflación. Al no evaluar esto, CEARC podría estar presionando por salarios mínimos más altos y forzando a la informalidad y al autoempleo, yendo en contra del derecho al empleo de un gran número de guatemaltecos.
- En el caso de la observación sobre los derechos sindicales en el sector de la maquila, no se comprende por qué el enfoque exclusivo en esta industria. Se considera que es más vulnerable el trabajador en otras industrias, como la agrícola y la de seguridad privada. Este sesgo en el análisis ha llevado a la sospecha que detrás existe un mecanismo para restringir el comercio por parte de centrales sindicales norteamericanas, que temen perder empleos ante la ventaja de precios de la maquila Guatemala.<sup>32</sup>

Adicionalmente, en cuanto al Convenio No. 103, se cuestiona por qué la información solicitada se limita al régimen del seguro de enfermedad y de maternidad. Se considera importante también tomar en cuenta la labor realizada por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, especialmente cuando se considera que ha apostado por la pertinencia cultural, contando con programas de comadronas para atender partos.

Finalmente, como se mencionó con anterioridad, el DR-CAFTA impuso condiciones laborales para el mantenimiento de los beneficios comerciales. Los mismos se relacionan con los Convenios de la OIT vinculados con los siguientes temas:

- Derecho de asociación.
- Derecho de organizarse y negociar colectivamente.
- Prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio
- Edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil.
- Condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

Lo anterior amplía el grupo interesado en el cumplimiento de las normas laborales. Esto tendría un impacto positivo, si el principal problema fuera la falta de voluntad política.

---

<sup>32</sup> CIEN (2004).

Para muchos, esta es la principal razón, como lo expresó un especialista en el tema laboral, entrevistado por Andrade, el cual mencionó que “esta reiteración (de las observaciones realizadas a Guatemala) demuestra la falta de voluntad para implementar las medidas señaladas por la OIT, y la ineficiencia de las soluciones intentadas”.

## **4.6. El salario mínimo**

Dentro del debate nacional, suele señalarse que el efecto inmediato del salario mínimo, es un mayor salario para los trabajadores más productivos y desempleo para los trabajadores menos productivos. Sin embargo, dicho análisis cae en el error de considerar al mercado laboral guatemalteco como unitario, no reconociendo que el mismo se encuentra fragmentado, en dos: el mercado laboral formal y el mercado laboral informal. Cuando se toma en cuenta esta diferencia, se puede comprender mejor el impacto de las políticas macroeconómicas.<sup>33</sup>

### **4.6.1. Efectos en los empleos**

El efecto inmediato del establecimiento o incremento del salario mínimo identificado para Guatemala es el desplazamiento de la mano de obra del mercado laboral al informal. Dicho traslado puede realizarse bajo distintas grados de informalidad. Se han identificado tres canales de transmisión:<sup>34</sup>

1. Las empresas intensivas en mano de obra que se ubican en mercados muy competitivos afrontan las siguientes opciones: a) modificar la relación capital-trabajo mediante el despido de trabajadores menos productivos y comprar más maquinaria; b) modificar la relación laboral y redefinirla como informal; o, c) en última instancia, cerrar la empresa. El CIEN ha identificado distintas empresas que se han involucrado en este tipo de cambios.
2. Muchos trabajadores que fueron despedidos se ven en la necesidad de volverse empresarios o trabajadores por cuenta propia (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 convierten en empresarios informales. Los jóvenes y mujeres (solteras o casadas) que entran por primera vez al mercado laboral no encuentran oportunidades de empleo formal, ya que su productividad (real o supuesta) es menor al salario mínimo; esto lleva a estos grupos al autoempleo informal.
3. Los trabajadores que fueron despedidos y que no tienen aptitud empresarial eventualmente entran a la economía informal como empleados. Estas contrataciones se dan en el sector de servicios, de allí que uno vea negocios en las aceras con más de dos dependientes. Estas contrataciones suelen ser por día y, dependiendo de lo productivo de la actividad, el salario puede ser menor al mínimo o incluso superarlo.

---

<sup>33</sup> McConnell, C. y Brue, S. 1997.

<sup>34</sup> CIEN (2006). Economía informal: superando los obstáculos de un Estado excluyente. Guatemala.

4. Para los trabajadores y empresarios informales, el incremento del salario mínimo reduce su posibilidad de convertirse en trabajadores formales. Debido al tipo de empleo y de empresa en la que están involucrados, las referencias laborales y las destrezas y capacidades que llegan a desarrollar, estos trabajadores no se ajustan a los requisitos de las empresas formales, y menos aun cuando la productividad laboral que se les exige es mayor, producto del aumento del salario mínimo.
5. En un ambiente político que favorece los incrementos de salario mínimo, se vuelve mucho más importante la labor de selección de personal, para evitar la contratación de trabajadores cuya productividad esperada es muy baja. Esto lleva a generar perfiles de los puestos de trabajo semi-calificados o poco calificados, lo cual evita la contratación de empleados muy jóvenes (por su falta de experiencia laboral), muy ancianos (porque su expectativa laboral es corta, lo cual afecta el valor esperado de la productividad derivada de la formación de capital humano), mujeres (pues tienen una mayor cantidad de prestaciones laborales y porque, en países como Guatemala, muchas tienden a abandonar sus trabajo al momento de casarse, lo cual hace que su expectativa laboral sea corta y afecta el valor esperado de la productividad derivada de la formación de capital humano).<sup>35</sup> Lo anterior lleva a considerar que el salario mínimo conlleva efectos negativos para jóvenes, mujeres, ancianos, indígenas con poco dominio del español y en general, población con bajo nivel educativo, porque su productividad lleva a que no sean contratados en el sector formal.
6. La literatura reconoce que ante mercados fragmentados (formalidad/informalidad), el incremento de un salario mínimo en el sector formal lleva a una reducción en el salario recibido por los trabajadores del sector informal. Ello se debe a que son despedidos los trabajadores menos productivos del sector formal y entran a competir por trabajos en el sector informal. Al haber más oferta de trabajadores informales, se reduce el salario en este sector. Además, debido a que los incrementos en el salario mínimo dificultan aun más la entrada a los jóvenes, ellos entran a presionar aún más los salarios hacia abajo.

#### **4.6.2. Efecto en la productividad**

El establecimiento del salario mínimo en niveles cercanos a la productividad marginal del trabajador disminuye su productividad. Esto ocurre porque el salario mínimo afecta el monto que el empresario puede otorgar al trabajador como un incentivo para incrementar su producción. Los empresarios entrevistados para este estudio señalaron que se han percatado que el esfuerzo y la productividad de los trabajadores han disminuido desde finales de la década pasada y que podría deberse a los constantes incrementos del salario mínimo.

Tómese en cuenta los casos analizados en la Tabla siguiente. Asumiendo un trabajador con una productividad de de Q.2,000.00 al mes, se tomó en cuenta cuál es su comportamiento

---

<sup>35</sup> CIEN (2006). Economía informal: superando los obstáculos de un Estado excluyente. <http://www.cien.org.gt/Docs/Economia/Ecolnformal06/Econom%EDa%20Informal.%2006.pdf>

cuando el salario mínimo se ubica en Q.1,000.00 y Q.1,600.00. Lo primero que sobresale es que, ante el aumento del salario mínimo, el monto del incentivo productivo se reduce (de Q.1,000 a Q.400). Cuando el salario mínimo es más bajo, el monto del incentivo es más alto y por lo tanto, está más motivado a lograr una elevada productividad (Q.2,000). Por el contrario, cuando el salario mínimo es más alto, el incentivo productivo es menor, lo cual hace que el trabajador disminuya su productividad (Q.1,600).

**Tabla 8: Efecto del salario mínimo en la productividad**

	Caso 1	Caso 2
<b>Productividad máxima del trabajador</b>	Q.2,000.00	Q.2,000.00
<b>Salario mínimo</b>	Q.1,000.00	Q.1,600.00
<b>Monto del incentivo productivo</b>	Q.1,000.00	Q.400.00
<b>Nivel de motivación</b>	Alta	Baja
<b>Producción promedio</b>	Tenderá a ser cercana a Q.2,000.00	Tenderá a ser cercana a Q.1,600.00
<b>Salario promedio</b>	Cercano a Q.2,000.00	Cercano a Q.1,600.00

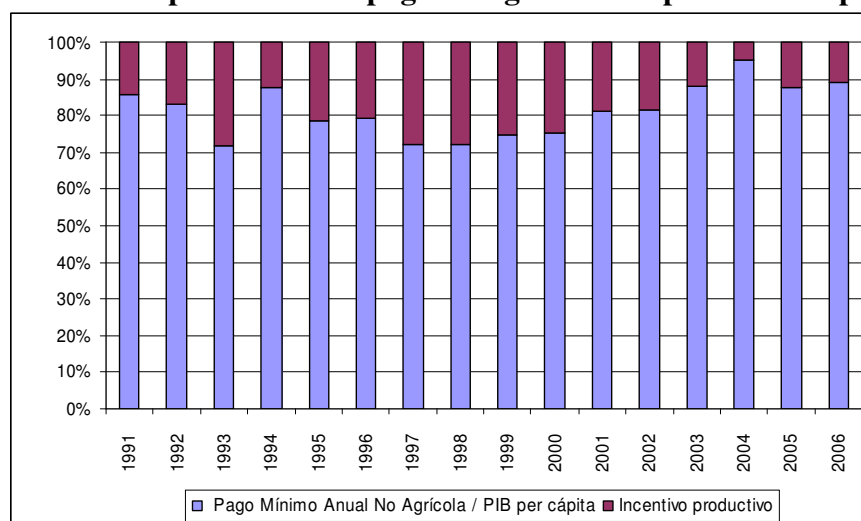
Fuente: elaboración propia.

Una forma agregada de poder percibir la situación actual en torno a la proporción de los incentivos productivos en la economía guatemalteca, es comparar el PIB per cápita con el salario anual obligatorio (incluyendo Aguinaldo, Bono 14 y Bono Incentivo). En la Gráfica siguiente puede apreciarse cuanto representan todos los pagos obligatorios líquidos al trabajador respecto a la productividad promedio del guatemalteco. Puede percibirse que en promedio, los pagos obligatorios rondan entre 70% y 95% de la productividad promedio, dejando tan sólo entre un 5% a un 30% el monto del incentivo productivo.<sup>36</sup> Esto indica que los empresarios tan sólo cuentan con dicho porcentaje como incentivo para incrementar la productividad del trabajador. Esto ha ocasionado que muchas empresas no logren motivar al trabajador y la productividad no mejore.

Para un análisis más exacto, habría que tomar en cuenta el PIB (usando las nuevas Cuentas Nacionales) por trabajador (PEA) y también todas las prestaciones laborales, como el pago al IGSS, INTECAP, IRTRA, vacaciones, etc. Para el año 2005, el efecto sería, respecto a la Gráfica: 1) el efecto de utilizar el PIB de las nuevas Cuentas Nacionales haría que el tamaño del pago obligatorio anual sea del 102% del PIB per cápita; 2) el efecto de emplear la PEA y no la población lleva a que el pago obligatorio anual pase de 102% a 40% del PIB per cápita; 3) el efecto de los beneficios no-monetarios infla el costo de la mano de obra: de 40% se pasaría a 61%.

<sup>36</sup> Estas cifras pueden ser aun más impactantes cuando se tome en cuenta el cambio en las Cuentas Nacionales con año base 2000. Ello se debe a que las Cuentas Nacionales anteriores mostraban una sobre-estimación del PIB, y por lo tanto, una sobre-estimación de la productividad del guatemalteco. Ello llevaría a concluir que el monto del incentivo productivo es aun menor. Sin embargo, debido a que aun no se cuenta con una serie histórica para dicho análisis, mantenemos el análisis con las Cuentas Nacionales con año base 1958.

### Ilustración 30: Proporción de los pagos obligatorios respecto al PIB per cápita



Fuente: elaboración propia a partir de información del Banco de Guatemala y el Ministerio de Trabajo. Utilizando las cuentas nacionales con año base 1958.

Es decir, los pagos obligatorios anuales representan el 61% del PIB por trabajador. Tan sólo el 39% del ingreso se deja para incentivar la productividad.<sup>37</sup> La experiencia anecdótica recogida en varias empresas nos lleva a concluir que dicha proporción puede llegar a resultar insuficiente para motivar a un trabajador de baja productividad, ya que muchas veces cuenta con patrones culturales que lo llevan a contentarse con la productividad mínima y el salario mínimo.

Debido a esta reducción en la productividad del trabajador, se ha llevado al despido de trabajadores. Además, las empresas han contratado un mayor número de supervisores para mantener un control constante del esfuerzo y productividad de los trabajadores, lo cual no se necesitaba antes, ya que estaban altamente motivados. De esta manera, las empresas que contratan personal semi-calificado, no sólo han afrontado una reducción en la productividad de su mano de obra, sino que también han visto incrementarse sus costos de supervisión. Para los trabajadores, los incrementos en el salario mínimo implica la sustitución de un modelo productivo orientado por los incentivos económicos a uno orientado por el control y la presión del supervisor. Además, aunque el salario mínimo es mayor, su salario se reduce.

En conclusión, la política de incremento del salario mínimo, para el caso de Guatemala, excluye a muchos trabajadores guatemaltecos y guatemaltecas. Los orilla a la informalidad y al autoempleo, lo cual contraviene el derecho constitucional al trabajo.

<sup>37</sup> Dicha proporción es considerando el trabajador promedio. Si se toma el caso sectorial, dichas proporciones serían aun más sorprendentes, especialmente agricultura, donde se muestra la menor productividad por trabajador.

### 4.6.3. Exclusión generada

Como evidencia sobre los problemas del funcionamiento del salario mínimo se muestra, en las siguientes dos tablas, la exclusión actual que existe para gozar del mismo. Sobresalen varios hechos:

- Empleando criterios de autoidentificación étnica, el grupo con menor acceso al salario mínimo es el indígena (86%).
- La población femenina tiene menor acceso al salario mínimo (78%), frente al 68% de los hombres.
- Las poblaciones jóvenes, que suelen mostrar menor acceso al capital humano, tienen menor acceso al salario mínimo (76% frente al 64%).

**Tabla 9: Población Económicamente Activa excluida de ganar el salario mínimo.**

Grupo poblacional	Población Económicamente Activa	Ganan menos Salario Mínimo
<b>Indígenas</b>	1.9 millones	86%
<b>No-indígenas</b>	3.1 millones	63%
<b>Extranjeros</b>	4 mil	44%
<b>Mujeres</b>	1.7 millones	78%
<b>Hombres</b>	3.2 millones	68%
<b>Jóvenes (15-25 años)</b>	1.4 millones	76%
<b>Adultos (26-60 años)</b>	2.9 millones	64%

Fuente: Elaboración propia a partir de ENEI.

Otra forma de analizar el cumplimiento o no del salario mínimo es a través de los sectores económicos. Donde se observa el mayor incumplimiento son en actividades agrícolas, especialmente el cultivo de café. Como era de esperar, sectores vinculados con una mayor inversión en capital cuentan con un mayor cumplimiento del salario mínimo.

**Tabla 10: Población Económicamente Activa excluida de ganar el salario mínimo.**

Sector económico	Cumplimiento Salario Mínimo	Empleados
<b>Cultivo de café</b>	5%	123 mil
<b>Agricultura, ganadería / otros</b>	14%	459 mil
<b>Construcción</b>	48%	172 mil
<b>Comercio por menor</b>	63%	274 mil
<b>Hoteles y restaurantes</b>	66%	41 mil
<b>Elaboración alimentos y bebidas</b>	66%	71 mil
<b>Fabricación productos químicos</b>	96%	15 mil

Fuente: Elaboración propia a partir de ENEI.

Este mapa de exclusión del salario mínimo responde a lo que se esperaría en la teoría. La población femenina, indígena, joven y en actividades agrícolas, va a mostrar mayor exclusión, debido a su menor acceso a herramientas que pueden incrementar su productividad, tales como la educación, experiencia laboral y actividades económicas más rentables. Ante este escenario, se genera la duda de cómo se puede superar dicha exclusión. Más que presionar por aumentos al salario mínimo, debe presionarse por generar herramientas que permitan a estos grupos de la población incrementar su productividad.

#### 4.6.4. Decisión sobre el salario mínimo

La discusión sobre la aprobación del salario mínimo se realiza mediante la Comisión Nacional del Salario Mínimo donde participan representantes del gobierno, los empresarios y los trabajadores. Dicha comisión remite sus dictámenes al Organismo Ejecutivo, el cual fija, mediante acuerdos emanados por conducto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, los salarios mínimos.

La exclusión del salario mínimo que sufren distintos grupos de la población puede originarse en la escasa representatividad de la Comisión Nacional del Salario. Esto ocasiona que sus recomendaciones no respondan a las necesidades reales de la población guatemalteca.<sup>38</sup>

- **Respecto de los empresarios.** Es difícil encontrar una organización que represente legítimamente a los empresarios en una economía donde se calcula que el 75% de los trabajadores laboran en el sector informal y que se encuentra atravesando cambios en su estructura productiva. Es difícil encontrar una asociación empresarial que aglutine de manera representativa a los empresarios informales; y, también es difícil que en dichas asociaciones sean los sectores con más potencial, los más dinámicos y en crecimiento, los que tengan un mayor poder de decisión *vis a vis* los sectores tradicionales de la economía.<sup>39</sup>
- **Respecto a los empleados.** En Guatemala, se indica que los representantes laborales deben provenir de organizaciones sindicales, lo cual lleva a que los trabajadores guatemaltecos no se encuentren realmente representados en la Comisión Nacional del Salario Mínimo. Basta ilustrar que, para el caso de Guatemala, el movimiento sindical tan sólo abarca el 1.7% de la Población Económicamente Activa.<sup>40</sup> Lo anterior genera incentivos perversos para que se favorezca a la población actualmente empleada por el sector formal, por encima de los desempleados, los trabajadores informales, los jóvenes, las mujeres, los indígenas y las personas de la tercera edad.

---

<sup>38</sup> CIEN (2004). Políticas laborales en Centroamérica: ¿oportunidades o barreras al desarrollo? Pág. 145-146. <http://www.cien.org.gt/Docs/Economia/Laboral/laboral.pdf>

<sup>39</sup> Según CIEN (2004), durante los grupos focales que se realizaron con empresarios centroamericanos se confirmó la sensación de baja representatividad en las Comisiones Nacionales del Salario Mínimo en Centroamérica. Ven que en las mismas participan sólo grupos empresariales pequeños y con una baja representatividad que se reunían para establecer el salario mínimo de toda una industria.

<sup>40</sup> CIEN (2002).

Adicional a los problemas de representatividad, están los problemas de la forma en que se toma la decisión. La decisión final no depende únicamente de la Comisión, sino del Presidente de la República. Esto ha permitido a los Presidentes fijar el salario mínimo al margen de lo acordado por la Comisión, lo cual dificulta aún más que la decisión se tome bajo criterios técnicos.

Una tercera crítica recae en los criterios técnicos que según la ley se toman en consideración para la discusión sobre el salario mínimo. Dichos criterios son: cubrir las necesidades normales del trabajador -de orden material, moral y cultural- y que le permita cumplir sus deberes como jefe de familia. Para los empleados y empleadores, dichos criterios se ven reflejados en el Costo de la Canasta Básica Vital (CCBV).<sup>41</sup>

Para abril del 2007, dicha canasta ascendía a Q.2,791.53. Es decir, indicaba que el costo diario de mantener una familia ascendía a Q.93.05. Dicho dato contrasta con el del salario mínimo no agrícola y el bono incentivo, el cual ascienden a Q.43.64. Es decir, tan sólo cubre el 46.9% de la canasta. Cuando se toman en cuenta otros pagos que involucra la contratación formal (bono 14, aguinaldo, bono incentivo), el salario mínimo equivalente asciende a Q.59.25 y el monto de la CCBV cubierta es de 63.7%. Dicho monto muestra ser insuficiente para que un solo trabajador pueda hacer frente a las necesidades que implican la canasta básica vital.

El problema del parámetro técnico, es que la CCBV cuenta con una serie de presupuestos erróneos para poder servir como política social para luchar contra la pobreza y mejorar la situación de las familias guatemaltecas. Podemos mencionar: a) en el hogar sólo uno de sus miembros genera ingresos, generalmente el hombre, a pesar de que cada vez son más los hogares donde hay más de un familiar como receptor de ingreso; b) el único ingreso de la familia proviene de un empleo y no de otras fuentes (ventas informales o agricultura de autoconsumo, por ejemplo); c) los hogares están constituidos por 2 adultos y aproximadamente 3 niños, a pesar que las dinámicas familiares han cambiado de manera importante en las últimas décadas; d) asume un conjunto de necesidades homogéneas de consumo, a pesar de las diferencias culturales existentes en el país; y, e) el mecanismo está sujeto a las críticas usuales de los índices de precio, especialmente la sobre-estimación de la inflación, al no considerarse la sustitución de la compra de productos ante incrementos en los precios.

## **4.7. Tipo de cambio real**

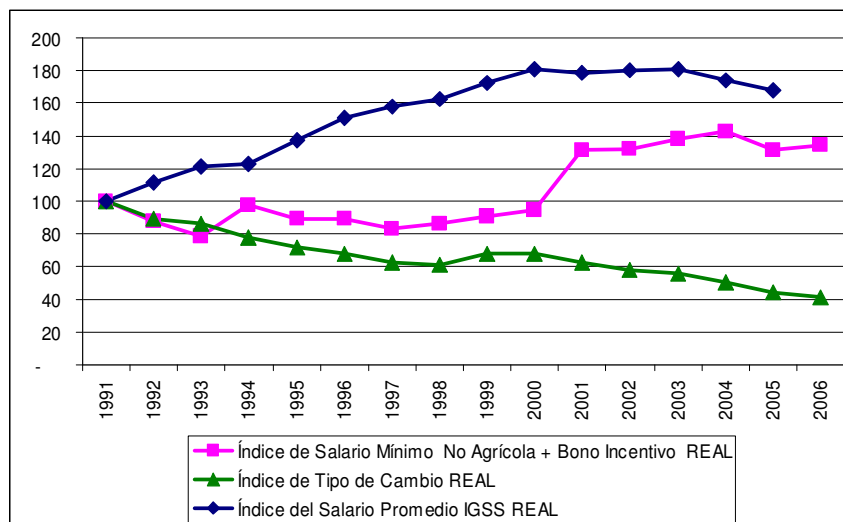
En la Gráfica se aprecia el Índice de Tipo de Cambio real para evaluar qué sector de la economía está siendo favorecido con el desenvolvimiento de la inflación y el tipo de cambio. Lo que indica la gráfica es las exportaciones son cada vez menos competitivas

---

<sup>41</sup> La CCBV incluye: alimentos, bebidas no alcohólicas y comidas fuera del hogar; vestuario y calzado; vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles; mobiliario, equipo de la vivienda y mantenimiento de rutina de la casa; salud; transporte y comunicaciones; recreación y cultura; educación; y, bienes y servicios diversos (tabaco y bebidas alcohólicas, entre otros).

internacionalmente y que, por el contrario, se promueven inversiones como la construcción. Las empresas exportadoras ven reducida su rentabilidad debido a costos laborales mayores y de un tipo de cambio real cada vez menos favorable.

**Ilustración 31: Crecimiento del Salario Promedio y Mínimo Real y el Tipo de Cambio Real**



Fuente: elaboración propia a partir de información del Banco de Guatemala y el Ministerio de Trabajo

Lo anterior muestra que las empresas enfocadas en el mercado local tienen mayor capacidad para afrontar los incrementos en el salario mínimo, debido a que la inflación les permite incrementar el precio de sus productos. Sin embargo, los exportadores ven que el tipo de cambio no absorbe los cambios en la inflación, y además los precios internacionales de muchos de sus productos (como el vestuario) vienen decreciendo.

## 4.8. Resolución de conflictos

El Ministerio de Trabajo es la principal institución en materia laboral del país y junto con los tribunales dedicados a resolver conflictos laborales. Para el análisis de esta sección, se acudirá principalmente al análisis realizado en el “Libro Blanco”. Dicho documento, fue elaborado por los Viceministros, con apoyo de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo nombre es “La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Construyendo sobre el Progreso: Reforzando e Cumplimiento y Potenciando las Capacidades”, realizado en el año 2005. El mismo contiene diagnóstico de la situación laboral en Centroamérica y República Dominicana y, además, una serie de compromisos adoptados en forma voluntaria por los países para mejorar su situación laboral.

Lo primero que sobresale es la mejora en el ambiente político nacional, en donde tras la firma de los Acuerdos de Paz, ha permitido una mayor libertad de asociación laboral, alrededor de sindicatos y otro tipo de asociaciones. Asimismo, se ha visto una reducción importante en la violencia estatal sistemática orientada hacia los líderes laborales. Aunque aun se han dado denuncias en este sentido, su ocurrencia ha disminuido de manera

importante respecto a los años de conflicto armado interno. En cuanto al sindicalismo guatemalteco, aunque el Libro Blanco habla de un sector “muy activo” y que desempeña “un importante papel en el país”, debe dimensionarse su tamaño. Según Andrade (2004), la tasa de afiliación sindical es inferior al 0.5% de la Población Económicamente Activa. Se cuenta con 389 sindicatos y de ellos, sólo el 17% han concluido una negociación colectiva.

Dentro del MTPS, es la Inspectoría General de Trabajo –IGT-, el principal mecanismo de resolución de conflictos. Respecto a la IGT, se han realizado esfuerzos por mejorarla, en términos de capacitación, sueldos y renovación de su plantilla, además de que se han realizado inversiones para incrementar su presencia en el interior del país. Pero, debe señalarse que la IGT no suele gozar de la confianza de los empresarios, debido a que se le señala muchas veces de corrupción. Debido a que es poco probable que las empresas guatemaltecas tengan un registro del actuar del trabajador, resulta complicado mostrar pruebas en contra del trabajador. Y esto resulta esencial, porque el empleador tiene el peso de la prueba, según el Código Laboral.

Un factor del cual depende la capacidad de reforma es el el Presupuesto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social –MTPS- el cual es uno de los más modestos del Gobierno Central. Lo anterior podría estar respondiendo a dos lógicas. La primera, el poco interés de los gobernantes en el accionar de este Ministerio. La segunda, la creciente necesidad de recursos públicos para invertir en áreas prioritarias como seguridad, educación y salud. Sin embargo, con la creciente importancia que se le ha dado al Ministerio, producto del DR-CAFTA, se ha generado cierto compromiso para, al menos, no disminuir su asignación presupuestaria.

En cuanto a los tribunales, el Libro Blanco identificó una serie de debilidades que afrontan actualmente los mecanismos de resolución de conflictos laborales, entre ellos:

- Se cuenta con insuficientes jueces en materia laboral.
- Se requiere de mayor capacitación a los jueces con jurisdicción mixta en materia laboral.
- Hay dificultades para asegurar que los empleadores respeten los fallos de los tribunales laborales.
- Los jueces no toman la decisión de reinstalar a los miembros del sindicato, a pesar que es una opción a mano.

Adicionalmente, existe desconfianza en los mecanismos estatales de resolución de conflictos laborales, pues suelen tacharse de corrupción. Personas que han estado involucradas en este tipo eventos reconocen que cualquiera de las contrapartes puede asociarse con las autoridades e inclinar así la balanza a su favor. Lo anterior se ve facilitado gracias a lo lento y engorroso de los procesos escritos, la posibilidad de imponer amparos y el costo de los abogados. Usualmente lo anterior trabaja a favor del trabajador, ya que por ley el empleador tiene el cargo de la prueba, lo cual suele requerir procesos administrativos ordenados.

Como un tema completamente distinto a los tocados en esta sección, también se debe abordar la resolución de conflictos para el encadenamiento productivo. Se considera que el encadenamiento productivo puede permitir a muchos MIPYMES integrarse manera exitosa al comercio exterior; generar economías de escala; acumular capital físico, humano y social; y, prepararse para procesos productivos cada vez más complejos y que requieren estándares de calidad mayores. Sin embargo, cuando el CIEN ha entrevistado a empresarios de MIPYMES a lo largo del país, los mismos han señalado que la principal dificultad para lograrlo es el egoísmo de la gente y la desconfianza que alguien se robe el dinero invertido, lo cual les ha sucedido a muchos. De igual forma, cuando se ha entrevistado empresarios industriales, han mencionado que no hay incentivos a realizar el encadenamiento productivo con MIPYMES, por la dificultad que existe para ponerlos de acuerdo, garantizar el volumen y comprometerlos a un estándar de calidad.

El problema reside en la dificultad, lo tardado y lo costoso de la resolución de conflictos entre empresas. Se cumplan con todos los requisitos legales para un contrato, o no, lo inconveniente que resulta hacer uso de las cortes de justicia lleva a muchos empresarios a evitarlas. Esto dificulta grandemente el encadenamiento productivo y, por lo tanto, un camino para generar mayores ingresos y mejores empleos para guatemaltecos en MIPYMES.

#### **4.9. Capacitación.<sup>42</sup>**

El marco jurídico asigna al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, MTPS, la obligación de encargarse de la Política Nacional de Capacitación Técnica y Profesional. Sin embargo, a la fecha no se ha encargado de la Política Nacional de Capacitación Técnica y Profesional. Esto genera deficiencias importantes, porque no existe una evaluación permanente del impacto y de los resultados logrados en los distintos programas públicos de capacitación técnica laboral, a lo sumo, existen indicadores de gestión (número de eventos, de cursos, de participantes); tampoco existe un sistema de información para conocer la oferta privada y pública de capacitación técnico laboral. Esto limita la posibilidad de concluir sobre la conveniencia o éxito de los programas que actualmente existen; dificultándose también la evaluación de la satisfacción de la demanda.<sup>43</sup>

En este tema, el MTPS sólo cuenta con la Dirección de Capacitación y Formación Profesional, DICAFOR, debajo del Primer Viceministerio. Aunque dentro de sus funciones se encuentran aquellas vinculadas con darle seguimiento a la política de capacitación, sólo se han realizado las siguientes actividades: diseño de una propuesta de política; sistematización de elaboración de productos pirotécnicos. Aunque con anterioridad estuvo encargada de otorgar becas y créditos educativos, no se han seguido otorgando.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Maul et al (mimeo). Síntesis y análisis sobre la capacitación técnica laboral en Guatemala. Informe preparado en base al Convenio de Cooperación interinstitucional No.002/06 entre PRONACOM y FUNDESA.

<sup>43</sup> Maul et al (mimeo). Síntesis y análisis sobre la capacitación técnica laboral en Guatemala. Informe preparado en base al Convenio de Cooperación interinstitucional No.002/06 entre PRONACOM y FUNDESA.

<sup>44</sup> *Ibid.*

Ante el vacío dejado por el MTPS, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP, ha liderado el proceso de capacitación en el país. El INTECAP es una entidad descentralizada, que tiene entre sus funciones están el desarrollo de los recursos humanos y el incremento de la productividad.

Sin embargo, el liderazgo del INTECAP es un paliativo, porque al no existir separación entre el ente rector y uno de los principales ejecutores de la política, no existen incentivos para evaluar el éxito alcanzado.<sup>45</sup> Esta situación reduce la efectividad de la política pública, no pudiéndose evaluar la necesidad de cambios en la intervención realizada.

Al margen del comentario anterior, debe resaltarse que INTECAP, desde 1999, inició una renovación institucional, llegando a implementar las normas de calidad ISO 9000:2001. Estas mejoras le han permitido realizar alianzas con gremiales empresariales. Para el año 2005, llegó a contar con más de 215 mil participantes y realizó 11,380 eventos en dicho año. Tras el proceso de modernización, se está llegando a un mayor número de trabajadores y realizando más eventos que los que se hacía previamente con la misma cantidad de recursos. Es decir, se está logrando una mayor cobertura y eficiencia. Sin embargo, sería inapropiado concluir sobre el éxito de la reforma institucional del INTECAP a partir de estos indicadores. Las mejoras administrativas y la implementación de la ISO 9000:2000 han sido mecanismos importantes para motivar mejoras en la calidad de la gestión del INTECAP, aunque las mismas no puedan verse adecuadamente a partir de estos indicadores. En este sentido, el mejor indicador es el deseo y la disposición de las cámaras empresariales a trabajar conjuntamente con el INTECAP para mejorar la capacitación de sus trabajadores (Agexport, COBIGUA, Pepsi, la Licorera Nacional, etc.).

Entre las debilidades encontradas por CIEN (1999), en el marco legal vigente del INTECAP, están:

- La Ley otorga privilegios al INTECAP, al otorgarle estabilidad financiera mediante la tasa patronal equivalente al 1% de la planilla, dificultando la libre competencia en relación a otras entidades que prestan servicios de capacitación.
- Se le delega la capacidad de entregar títulos con validez legal sin especificar si otros organismos encargados de capacitación pueden hacerlo. Esto limita la posibilidad de que otras instituciones entreguen títulos, y hace del INTECAP juez y parte, lo cual limita la imparcialidad en el otorgamiento de los mismos títulos.
- Por su parte, Romero (2006) comenta que “a pesar de las mejoras en la reputación del principal proveedor gubernamental de capacitación, el INTECAP, las políticas que desarrolla para capacitación no muestran las prioridades adecuadas ni los mecanismos de incentivos necesarios para operar eficientemente”.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Maul et al (mimeo). Descripción comparativa de los sistemas de capacitación técnica laboral: México, Chile y Perú y Lineamientos de la política zonal de capacitación técnica laboral. Informe preparado en base al Convenio de Cooperación interinstitucional No.002/06 entre PRONACOM y FUNDESA.

<sup>46</sup> Romero, Antonio (2006). Retos y Oportunidades en la Inversión. Investigación. (7): 1-38.

Aunque la capacitación formal proveniente del INTECAP es importante, no es el único oferente. Además de otras ofertas estatales, como la Escuela Nacional Central de Agricultura, ENCA, también existen oferentes privados. En 1999, se llegó a determinar que existían al menos 148 entidades no públicas (universidades, ONG, cámaras empresariales, empresas privadas, etc.) enfocadas en otorgar capacitación.

Adicionalmente, existen estudios que han mostrado la existencia de capacitación que se realizaba dentro de las empresas, llegando a representar un 30% de la muestra. El mismo estudio encontró que las principales razones por las cuales la empresa no invierte en capacitación están: es costoso; hay alta rotación laboral; no se conoce la oferta de cursos; se contratan trabajadores ya capacitados por otras empresas; y, consideran adecuada la capacitación informal que le dan al trabajador.

#### **4.10. Seguridad Social**

Siguiendo a CIEDESS (2003), entenderemos como seguridad social, la rama de la política económica y social de un país, a través de la cual la comunidad protege a sus miembros asegurándoles condiciones de vida, salud y trabajo socialmente suficientes, a fin de lograr mejor productividad, más progreso, y mayor bienestar común.<sup>47</sup>

Mediante el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, se administran dos categorías de programas orientados a los trabajadores (formales) del sector privado: a) pensión por invalidez, vejez y sobrevivencia; y b) seguro de salud, maternidad y accidentes. Ambos programas se financian con un impuesto a pagar por el trabajador y el empleador. La cobertura total del sistema de seguridad social se ha reducido desde fines de los 80, contando para el año 2005 con un 22 por ciento de la población económicamente activa como cotizantes.<sup>48</sup>

Además del régimen de pensiones del IGSS, existen otros regímenes de seguridad social, pero de un alcance más limitado. Son regímenes provisionales, entre los cuales debe mencionarse: el régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, (CPCE), el del Instituto de Previsión Militar, (IPM) y regímenes de jubilación en instituciones como el Banco de Guatemala, Superintendencia de Bancos y el Fondo de Regulación de Valores, la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), otros 10 fondos más del sector público y otros privados.

En cuanto al seguro de salud, el IGSS provee servicios, a través de unidades médicas en todos los departamentos de la República; además, cuenta con cobertura de accidentes en 22 departamentos, de enfermedad y maternidad en 19 departamentos y hospitales en 11 de los 22 departamentos de Guatemala.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> FUNDESA (2006). Diagnóstico del sistema de pensiones en Guatemala. Documento elaborado por Verónica Spross

<sup>48</sup> Banco Mundial (mimeo). Análisis del Gasto Público en Guatemala. Logros, retos y recomendaciones en torno al Gasto público en Protección Social

<sup>49</sup> Banco Mundial (mimeo). Análisis del Gasto Público en Guatemala. Logros, retos y recomendaciones en torno al Gasto público en Protección Social

Entre las deficiencias identificadas en la seguridad social, tanto por Banco Mundial (mimeo) y FUNDESA (2006), podemos mencionar:

- En general, los sistemas de pensiones carecen de unidad (múltiples regímenes públicos y privados) y muestran baja cobertura (al año 2004, entre el IGSS y el CPCE la cobertura era cercana al 20% de la PEA).<sup>50</sup> Además, afrontan problemas en su diseño financiero. Por ejemplo:
  - En el caso de las pensiones IGSS, los problemas financieros se empiezan a perfilar en varios frentes: a) la relación entre cotizantes (activos) y pensionados (pasivos) viene decayendo, de 215.1 en 1981, hasta 14.4 en 1991 y para el año 2004 la razón era ya de 7.32 cotizantes por cada pensionado; b) actualmente los egresos consumen casi el 80% de los ingresos, situación en la cual se vivió en la última mitad de la década de 1990, cuando finalmente se llegó a consumir el 97% de los ingresos, y a poner en uso las reservas técnicas del IGSS. Dado lo anterior, el IGSS indicó en marzo de 2006 que en el año 2009 se llegará a un déficit operativo
  - En el régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado hay un serio problema de desfinanciamiento en los beneficios, ya que sus ingresos no alcanzan para cubrir las pensiones que la ley establece. Entre la cuota patronal y el subsidio fiscal el gobierno está destinando en el 2006 cerca de Q. 1,300 millones a complementar el pago de pensiones.
- La existencia de programas “complementarios” al IGSS rompe con la garantía constitucional de igualdad de derechos y de un sistema unitario, ya que los derechos y obligaciones de cada sistema son desiguales; no cumple con el principio de universalidad, pues cada programa provee servicios solo a sus afiliados; y no son financieramente viables a largo plazo; y, no hay igualdad en los requisitos y beneficios que se otorgan a lo largo de los distintos programas de pensiones.
- No están alineados los incentivos de manera correcta, pues los beneficios no están vinculados con los aportes realizados. En buena medida, las pensiones dependen de la buena voluntad de las autoridades (Junta Directiva del IGSS) o del Congreso de la República, lo cual no es un buen aliciente para el funcionamiento adecuado de un sistema de pensiones.

En cuanto a los servicios médicos:<sup>51</sup>

- La calidad del servicio es cuestionable, considerando que una encuesta reveló que casi las dos terceras partes de los afiliados del IGSS no usan sus servicios. La cobertura del seguro de salud es muy baja y está concentrada en los quintiles de ingreso más alto y en las áreas urbanas, mientras que no existe diferencia de servicios para atender a las comunidades indígenas y rurales.
- Tres factores han tenido un impacto particular en la condición financiera del IGSS:<sup>52</sup> (i) la Constitución manda que el IGSS debe proveer atención médica

---

<sup>50</sup> Debe señalarse que a principios de la década de 1990 era superior al 32%. Además, dicha tasa de cobertura es baja incluso para estándares latinoamericanos. México tiene 77%, Argentina 58%, Chile 56%, El Salvador 41% y Bolivia 24%.

<sup>51</sup> Banco Mundial (mimeo).

gratuita a todos los empleados públicos jubilados, los que en 2004 eran 69,187; (ii) el Estado guatemalteco está en mora con el IGSS, por haber dejado de hacer sus contribuciones patronales, y (iii) problemas gerenciales y escándalos de corrupción han debilitado el manejo de los recursos. Estos problemas han comprometido la calidad y la cobertura de los servicios de seguro de salud.

#### **4.11. Servicio Civil.<sup>53</sup>**

El servicio civil es el recurso humano que activa el funcionamiento del Estado. La capacidad del mismo, se encuentra supeditada a la calidad del personal que logra atraer. Por ello, contar con un Estado débil (inconcluso, fragmentado o por iniciar a construir), ha sido producto del (des)acuerdo de las élites del país, haciendo que dicho Estado sea incapaz de atraer y retener un personal altamente capaz y calificado.

Para superar dicha situación, varios esfuerzos existentes reconocen la necesidad de reformular la Ley de Servicio Civil, como principal obstáculo a lograr una mejora en el funcionamiento de los servidores públicos.

Producto de la normativa constitucional, la Ley de Servicio Civil no se aplica a la totalidad de la administración pública, sino únicamente a los servidores del Organismo Ejecutivo. Y dentro del mismo, únicamente a las entidades que carecen de un sistema propio de administración. Entre las entidades que tienen un régimen laboral propio se encuentran el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-, el Banco de Guatemala -BANGUAT-, la Universidad de San Carlos de Guatemala USAC-, los fondos sociales, el Magisterio Nacional, y otros.

Asimismo, la Constitución (artículo 210) establece una serie de principios, derechos mínimos, que regirán el funcionamiento de las relaciones patronales del Estado, entre ellos:

- Los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública.
- Los que laboren por planilla serán equiparados en salarios, prestaciones y derechos a los otros trabajadores del Estado.
- No se puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de quienes presten servicios de docencia o asistenciales.
- Todos los guatemaltecos tiene derecho a optar a empleos o cargos públicos y para su otorgamiento no se atenderá más que a méritos de capacidad, idoneidad y honradez.
- Conforme a las disponibilidades del Estado se deben revisar periódicamente las cuantías asignadas a jubilaciones, pensiones y montepíos.
- Existe la cobertura gratuita total de Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a aquellos que gocen de jubilación, pensión o montepío del Estado e instituciones autónomas y descentralizadas.

---

<sup>52</sup> IDC, 2004; Banco Mundial, 2004.

<sup>53</sup> Coalición por la transparencia (2004). Análisis a la reforma al sistema de servicio civil.

- Se reconoce el derecho de huelga de los trabajadores del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas, sin afectar la atención de los servicios públicos esenciales.

Las debilidades identificadas por Coalición por la Transparencia (2004) en la Ley del Servicio Civil fueron las siguientes:

- a. Pocos incentivos para rendir cuentas. Esto ocurre debido a que el Presidente de la República es la máxima autoridad del Servicio Civil y al mismo tiempo nombra a las principales autoridades de la Oficina Nacional del Servicio Civil – ONSEC-.
- b. Centralización con poca funcionalidad. La Ley del Servicio Civil centraliza en la ONSEC la mayoría de las funciones estipuladas en la ley, asignándole tareas tales como la elaboración de planes salariales, la clasificación de los empleados y de adiestramiento para los servidores públicos. Sin embargo, para cumplir con su tarea no está obligada a tomar en consideración la opinión o las necesidades de las entidades a las cuales se aplica la ley.
- c. Excepciones dificultan su aplicabilidad. La clasificación del servicio civil en “servicio exento”, “servicio sin oposición” y “servicio por oposición”, permite que muchos puestos del servicio civil no estén sujetos a los procedimientos ni supervisión de la propia ley.
- d. Dificultad para solucionar conflictos. La ley no ofrece posibilidades de conciliación o medios alternativos de resolución de conflictos. Los casos de despido deben ser resueltos por los Tribunales de Trabajo y Previsión Social, lo cual conlleva altos costos para la administración pública, así como para el trabajador.
- e. Poca claridad en normativa para capacitar. No se establecen los parámetros (requisitos, periodicidad, obligación de inversión en la misma, calidad) para hacerlo, ni se vincula la misma a la contratación o al desarrollo de una carrera administrativa.
- f. Dificultad para contratación de personal idóneo. El proceso para determinar a los candidatos elegibles a un puesto en la administración pública resulta demasiado lento. Esto conlleva a que la base de candidatos se reduzca pues en un mismo periodo los aspirantes pueden colocarse en otras posiciones laborales. Por otra parte, si no hay candidatos elegibles para un puesto, en lugar de permitir la contratación externa se contrata en forma provisional a una persona mientras se lleva a cabo el procedimiento de contratación regulado.
- g. Rigidez salarial. Los salarios se determinan de acuerdo a lo que establece la ley, y no por las posibilidades de la propia entidad u oficina contratante, ni por el rendimiento de los trabajadores.

- h. Débiles incentivos para evitar incumplimiento. En cuanto a las sanciones, sólo se contempla la suspensión de trabajo pero no el despido. La ley protege al trabajador asegurándole el goce de derechos laborales, incluyendo la inamovilidad del puesto del trabajo. Este tipo de normas no incentivan a los trabajadores a llevar a cabo su trabajo en forma eficiente y eficaz, puesto que el esfuerzo que esto representa no afecta su ingreso ni una posible promoción de puesto. Debido a que los superiores jerárquicos no contratan ni pueden despedir directamente a los trabajadores subalternos, tampoco existe un vínculo entre éstos y aquellos.
- i. Dificulta la descentralización de la administración pública. La Ley de Servicio Civil dificulta el traslado del poder de toma de decisiones sobre los recursos humanos que laboran en el sector público hacia otras instancias de gobierno, dado que contiene normas inflexibles, irrenunciables para los trabajadores, y de observancia obligatoria, se dificulta la supervisión de los trabajadores y diluye la asignación de responsabilidades entre los mismos.

En todo caso, se hace evidente la necesidad de reformas en materia de seguridad social, para que la mismas efectivamente logren un impacto positivo en el desarrollo humano de la mayoría de la población guatemalteca.

## 5. ¿HACIA DÓNDE VAN LAS RELACIONES LABORALES?

En los capítulos anteriores se ha explorado el rol de las relaciones laborales en una economía de mercado, las características de los mercados laborales guatemaltecos y los principales limitantes identificados en sus instituciones. En el siguiente capítulo se describirá qué oportunidades pueden significar la globalización para los trabajadores guatemaltecos.

La globalización es un proceso de reducción de los costos y de las barreras de integración de los mercados, donde juegan un rol importante los medios de transporte y comunicación, y la eliminación de las barreras comerciales y financieras. La globalización implica la posibilidad de vender brócoli y arveja china en los mercados internacionales a precios atractivos, pero también implica estar sujeto a cambios abruptos, como la caída del precio del café a principios del siglo XXI. Este nuevo proceso de globalización se ha orientado también a la apertura del mercado nacional. Y debido a esa diferencia, el nuevo proceso de globalización que actualmente afronta Guatemala significa un cambio importante en la cultura empresarial y laboral del país.

En lugar de mantener mercados protegidos, los cuales favorecieron la redistribución de ingresos a favor de grupos económicos y políticos favorecidos, el nuevo modo de aproximarse a la globalización ha tendido a eliminar dichos privilegios. Esto ha implicado la apertura para que más guatemaltecos puedan convertirse en empresarios y para que los trabajadores cuenten con mayores oportunidades de empleo. Pero, ¿qué tipo de empleos son esos? ¿Qué tipo de oportunidades laborales son las que se abren con la globalización?

Para comprender a cabalidad el alcance de esta respuesta, es necesario superar dos paradigmas usualmente esgrimidos alrededor de la globalización:<sup>54</sup>

- a) Modelo de convergencia empresarial: la globalización demanda la homogeneización, es decir, los distintos modelos de organización de las empresas en el mundo tenderán a converger hacia un único modelo. Así como se piensa que la globalización implica la homogeneización cultural, como podría ser alrededor del *american dream*, así los exponentes de la convergencia empresarial, asumen que la constante integración económica llevará a los países a homogeneizar (por reducción de costos), los mismos modelos de negocio. En pocas palabras, el tipo de relaciones laborales tenderá a ser único en todo el mundo. En este caso, Guatemala absorbería un modelo laboral y mercantil homogéneo, globalizado.

---

<sup>54</sup> Berger, Suzanne (2006). How we compete, what companies around the World are doing to make it in today's global economy.

- b) Modelo de las variedades nacionales de capitalismo: la globalización preserva, e incluso promueve las diferencias competitivas de las distintas naciones. Este modelo parte de reconocer las diferencias entre el modelo estadounidense (con una economía “liberal de mercado”) y el modelo germano-japonés (con una economía “coordinada de mercado”). Dichos modelos tienden reforzarse con la globalización, ya que generan ventajas competitivas particulares y que no son fáciles de imitar por los otros modelos. En ese sentido, las distintas instituciones, ante recursos y capacidades distintas, generan un comportamiento microeconómico distinto. En este caso, Guatemala reforzaría su modelo actual de relaciones laborales.

Frente a estos modelos de organización empresarial, Berger (2006) propone el modelo de “herencias dinámicas”, enfocado en el comportamiento de cada empresa, superando así el modelo de convergencia y de variedades nacionales. Como ella misma señala, “el modelo de convergencia lograba señalar correctamente las presiones competitivas en nuestras economías, lo cual ha llevado a la modularidad<sup>55</sup>. Por su parte, el modelo de variedades nacionales predecía correctamente que estas presiones generarían diferentes resultados en diferentes ambientes, generando así distintas reacciones y estrategias”.<sup>56</sup> La característica de las “herencias dinámicas” es que explican que el modelo organizacional exitoso depende de la herencia de cada empresa (experiencias, talento humano, capacidades organizacionales, memoria institucional y recursos físicos, valores nacionales y aprendizaje organizacional), y el uso de estrategias que logren adaptarse mejor al mercado:

“Nosotros no encontramos ningún imperativo en la globalización –sólo hombres y mujeres descubriendo cómo combinar los activos y las experiencias de sus compañías con recursos externos, en maneras tales que abrían nuevas oportunidades para competir dentro de la economía. Tener éxito en un mundo de competencia global es cuestión de decisiones, no de una búsqueda por una fórmula única de hacer las cosas”.<sup>57</sup>

Este análisis implica para Guatemala que la globalización generará y fortalecerá múltiples modelos de relaciones laborales, a partir de las experiencias y las oportunidades existentes. Entre los distintos modelos que se han identificados, podemos mencionar:

- El modelo fordista de producción industrial, de grandes empresas que se encuentran altamente integradas y cuentan con corridas productivas largas y estables.<sup>58</sup> Además, su organización es jerárquica y cuenta con varios niveles de mandos medio y supervisores, esto debido a su alto nivel de integración “aguas arriba” (la materia prima) y “aguas abajo” (la comercialización). Este modelo es cada vez menos importante, en la medida que la modularidad ha tenido el beneficio de reducir costos

---

<sup>55</sup> Modularidad: término utilizado para describir las posibilidades tecnológicas y organizacionales para “romper” o “separar” las distintas partes del sistema productivo que en algún momento se encontraban integradas verticalmente dentro de una compañía y que pueden realizarse de manera independiente a través de empresas independientes.

<sup>56</sup> *Ibid.* Pág. 43-44. Traducción libre.

<sup>57</sup> Berger (2006). Pág 298. Traducción libre.

<sup>58</sup> Berger (2006). Pág 67.

a partir de los procesos de subcontratación (*outsourcing*) Un ejemplo de estas empresas era GINSA, la fábrica de llantas, heredera del modelo de sustitución de importaciones.<sup>59</sup>

### Recuadro 3: ¿Por qué no sobrevivió GINSA?

Un ejemplo concreto y reciente de las víctimas de los modelos organizacionales viejos, heredados de la época de la sustitución de importaciones es la fábrica de neumáticos transnacional, GINSA, que debido a la rigidez de las normas de su pacto colectivo y de otros convenios laborales negociados en épocas de protección provocaron la improductividad, la ineficiencia y el alto costo de su mano de obra.

Esto ocasionó que sus productos fabricados localmente ya no pudieron competir con llantas chinas, coreanas, hindúes, colombianas, peruanas y costarricenses. A pesar de los esfuerzos y peticiones de flexibilización que la empresa le hizo a su sindicato, la dirigencia sindical, con el apoyo de las autoridades del Ministerio de Trabajo, no comprendió que en ello radicaba la conservación de la fuente de trabajo, la estabilidad laboral y los auténticos intereses de los trabajadores. En vez de ello, obstruyó e impidió que se realizara en tiempo la flexibilidad normativa indispensable para la subsistencia de esa planta industrial.

¿Qué ocurrió que de repente la empresa GINSA no estuviera en la capacidad de hacerle frente a los acuerdos laborales los cuales previamente sí lograba afrontar?

La empresa GINSA durante el apogeo del modelo de sustitución de importaciones contó con protección contra la competencia nacional e internacional. Eso le permitía obtener ganancias extra-normales que, de cierta se repartían a través del pacto colectivo. Cuando se eliminan los privilegios de la empresa y afronta la competencia internacional, se eliminan las ganancias extra-normales y, por lo mismo, la posibilidad de incrementar, e incluso mantener, los beneficios que antes obtenía el empresario y los trabajadores.

Fuente: Elaboración propia a partir de CIEN (2004). Políticas laborales en Centroamérica, ¿oportunidades o barreras al desarrollo?. <http://www.cien.org.gt/Docs/Economia/Laboral/laboral.pdf>

- El modelo modular. Si el modelo fordista fue promovido por la empresa Ford, el modular fue propulsado por IBM. Este modelo fragmenta las distintas operaciones de la empresa, abriendo la posibilidad de la subcontratación de proveedores. Un caso específico son los Call Centers, que forman parte de una subcontratación de los procesos de telecomunicación de las empresas (BPO – business process outsourcing). Las empresas guatemaltecas que actualmente se dedican a esta actividad se encuentran compitiendo a nivel mundial por la obtención de contratos y donde, a menos que se cultiven ventajas competitivas difíciles de imitar o con un elevado valor, son desplazadas ante las economías de escala de países como India o China.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Finalmente GINSA cerró sus operaciones en Guatemala ante las presiones competitivas internacionales, pues era más barato ampliar la producción de plantas en Costa Rica y Brasil a cumplir el pacto colectivo que era sostenible sólo con un mercado protegido.

<sup>60</sup> Entrevista Mario López. Transactel.

- El modelo comunitario de producción. Este modelo, empleado en el norte y centro de Italia, se realiza en comunidades con empresas pequeñas y medianas especializadas en bienes de consumo de alta calidad y donde el capital social (cooperación basada en confianza y sanción social) sirven para eliminar la necesidad de una empresa que integre a todas estas pequeñas empresas.<sup>61</sup> Este es un modelo que de cierta manera, fuera de la legislación laboral guatemalteca, ha funcionado en San Pedro Sacatepéquez y sus múltiples unidades productivas familiares dedicadas a los textiles.
- El modelo mixto: la combinación del modelo fordista y el modelo italiano-comunitario. Este es apreciable en los procesos de producción de vegetales congelados destinados a la exportación. Por un lado, se encuentra la empresa (formal) con su estructura jerárquica y organización fordista y, por otro, las unidades empresariales informales con la estructura comunitaria de producción, aunque con ciertas características propias.<sup>62</sup> Al igual que el modelo laboral anterior, esta relación se encuentra, de cierta manera, fuera de la legislación laboral guatemalteca.

¿Por qué florecen y se mantienen estos tipos distintos de organización laboral?

Porque generan resultados particulares, a través del establecimiento de normas e incentivos distintos, que son valorados por el mercado mundial. Como señala Berger en su libro, respecto al armazón de los anteojos, el modelo de producción comunitario es capaz de generar calidades y productos de elevado valor agregado superiores al modelo fordista norteamericano. Por su parte, este último modelo, tiene la ventaja de poder establecer estructuras de minimización de costos y alta estandarización del producto. Esto implica que ambos tienen cabida en la globalización, siempre que se encuentren nichos de mercado. Y, cuando el mercado significa el mundo entero, la posibilidad de mantener la diferencia es mucho mayor, aunque en el caso de Guatemala, parece evidente que su ventaja competitiva no se centra en la producción de bienes y servicios estandarizados y de bajo valor agregado. Ante la competencia de países como China, India, Guatemala debe reconocer que debe orientarse cada vez más a productos de alto valor agregado, para mantenerse competitivo y, a la vez, conseguir empleos que permitan alcanzar el desarrollo humano para un mayor número de guatemaltecos.

Es decir, en Guatemala tienen más futuro el tipo de relaciones laborales del modelo modular, el comunitario y el mixto, que el modelo fordista. Por suerte, estos modelos se vinculan con productos y servicios de alto valor agregado y, por lo mismo, con la posibilidad de mejores empleos y mayores ingresos. Lastimosamente, como se muestra en el siguiente Recuadro, este tipo de relaciones laborales se encuentran en el borde de la legalidad.

---

<sup>61</sup> Berger (2006). Pág 68.

<sup>62</sup> CIEN (2005).

#### **Recuadro 4: El débil equilibrio del modelo organizacional mixto en Guatemala.**

Para comprender bien la exportación de vegetales congelados, debemos de explicar las características principales de los tres actores que se involucran en el proceso productivo:

1. La empresa transnacional, organizada como sociedad anónima, se dedica a congelar vegetales y exportarlos. Esta empresa forma parte de un conglomerado comercial con acceso al mercado internacional, en donde el vegetal congelado es tan sólo un producto más de todos los que ofrecen.
2. Para abastecerse del vegetal, la empresa contacta a “líderes de grupo”, agricultores indígenas cuya principal característica es su reputación dentro de la comunidad como buen agricultor y líder honesto. Ellos se encargan de organizar una red de pequeños agricultores que proveen el vegetal. Mediante esta red, el líder alcanza el volumen y la calidad que la fábrica demanda. El líder sirve como intermediario financiero y técnico con los campesinos individuales, otorgando microcréditos, a partir del crédito que recibe de la empresa, y brinda asesoría técnica, por medio de técnicos que la empresa le provee. La empresa le garantiza un precio de compra a los productores y les provee semillas, fertilizante y pesticidas. A cambio, estas personas se obligan, de manera informal (contratos verbales) a entregar cierto volumen de producción de alta calidad a la fábrica.
3. Los agricultores, con el microcrédito, la asistencia técnica y los insumos materiales que facilita el líder, se dedican a producir el vegetal en parcelas propias o alquiladas con el apoyo de los miembros de su familia.

Una interpretación legalista diría que sus contrataciones mercantiles son informales. Actualmente, varios “líderes de grupo” y muchos agricultores carecen de contratos escritos, aunque la ley lo demanda. Esto se debe a que la relación continua que han desarrollado con la empresa les ha permitido construir una profunda confianza mutua que gobierna la relación. Por eso, cuando un agricultor, pudiendo pagar el crédito, no lo paga, se considera una traición que no se perdona. Este mecanismo de confianza ha permitido a la empresa premiar la lealtad de los buenos agricultores, la empresa los ha ayudado, incluso antes que el gobierno, durante varios desastres naturales. En última instancia, aunque la inversión en confianza pueda ser más costosa, es mejor que incurrir en el costo de escribir contratos y hacerlos cumplir ante los tribunales de justicia. Ya que de todas maneras, ninguno confía en el sistema de justicia, ni los agricultores indígenas ni los inversionistas internacionales que administran la fábrica.

Una segunda aproximación nos lleva a considerar que, a pesar que la empresa cumple con las características de formalidad que exige el mercado europeo y norteamericano en cuanto a calidad y manejo inocuo de los alimentos, el proceso a partir del cual se provee el vegetal es completamente informal, según la ley nacional. Según la legislación guatemalteca, la vinculación de la empresa con los “líderes de grupo” y de estos con los agricultores constituye una relación laboral y no mercantil. Lo cual es un problema mientras no haya necesidad de acudir a las cortes de justicia a resolver algún conflicto. De llegar esto a ocurrir, dichos contratos mercantiles serían considerados un encubrimiento de la relación laboral, obligando a la empresa a pagar los salarios y beneficios que, según la óptica de la justicia laboral, no pagó por encubrir la relación laboral.

La historia tiene un final feliz; siempre y cuando la relación entre ambas partes sea mutuamente beneficiosa y sean fuertes los valores como la confianza y el compromiso. Sin embargo, el asunto no es tan sencillo. Al permitir la ley laboral, e incluso, incentivar el comportamiento oportunista por parte de quienes no son “trabajadores” se abre la posibilidad para obtener ganancias de “una sola vez” para quien empiece un pleito judicial. En el caso de los agricultores mayas en cuestión, las densas redes sociales a las cuales pertenecen, y las sanciones informales a nivel de la comunidad,

limitan, de cierta manera, la extensión de este problema. Sin embargo, la empresa exportadora no está libre de tal oportunismo.

¿Hay otras opciones? Parece que no. La experiencia de otra empresa, que contrató a los agricultores como trabajadores, terminó en un total fracaso. Según los agricultores entrevistados, la relación laboral no generaba los incentivos para mantener la calidad del producto.

Fuente: Elaboración propia a partir de Maul y Bolaños (mimeo). From penny-capitalism to global markets: a study of Guatemalan informal sector.

Actores como AGEXPORT identifican que para el año 2012 es posible ascender a 1.9 millones de empleos formales, si se cuenta con las condiciones laborales y competitivas adecuadas. Especialmente porque los sectores que muestran el mayor dinamismo son aquellos como la exportación de servicios, el cual requiere una elevada flexibilidad para establecer distintos modelos empresariales y laborales. Como se observa en la Tabla siguiente, se espera que la exportación de servicios llegue a representar más de US\$4 mil millones para el año 2012, más de 30% de las exportaciones para ese año. De hecho, dicho sector se espera que se convierta en el principal impulsor de las exportaciones, desplazando a las manufacturas y vestuario y textiles.

**Tabla 11 Meta de exportaciones de AGEXPORT para el 2012**

Sector	Exportaciones hoy	META 2012
<b>Manufacturas</b>	\$2,234	\$2,815
<b>Vestuario y textiles</b>	\$1,722	\$2,169
<b>Verduras, legumbres y frutas</b>	\$400	\$504
<b>Plantas ornamentales</b>	\$66	\$84
<b>Camarón, pescado y langosta</b>	\$42	\$53
<b>Maderas y derivados</b>	\$53	\$66
<b>Artesanías</b>	\$6	\$7
<b>Otros</b>	\$205	\$258
<b>Servicios</b>	ND	\$4,456.8
<b>Productos tradicionales</b>	\$1,294	\$1,630
<b>Total</b>	<b>\$6,025</b>	<b>\$12,048</b>

Fuente: AGEXPORT. *Data Export*, mayo 2007.

Al entrevistar a empresarios de dicho sector, ellos reconocieron que los servicios tipo *data-entry* y *call-center* son una primera etapa para avanzar hacia la oferta de servicios más especializados, a una escala mayor, más enfocado en satisfacer necesidades específicas de los clientes, generándoles un servicio de alto valor. Esta evolución del negocio no sólo es deseable, sino que se considera una necesidad misma del mercado, porque dichos servicios pueden ser ofrecidos a un menor precio en India, China, e incluso otros países de la región. para ello, depender del modelo fordista eliminaría la capacidad de brindar un servicio orientado al cliente, de alta calidad.

Esto último indica que deben establecerse políticas públicas orientadas a reconocer e impulsar los nuevos modelos empresariales y laborales, los cuales tienen la capacidad de incrementar el número de empleos formales con mayores salarios.

## 6. RECOMENDACIONES

Para lograr que los guatemaltecos gocen de puestos de trabajos con elevados salarios y ambientes laborales adecuados, se puede pensar en tres alternativas: a) promoviendo legislación, políticas y mecanismos de cumplimiento orientados explícitamente hacia el tema laboral; b) incrementando la productividad de los trabajadores, de manera que sus labores puedan ser altamente recompensadas; y c) incrementando la competencia de las empresas por los trabajadores, de manera que esa competencia se traduzca en mejoras laborales. A continuación desarrollaremos estos puntos y profundizaremos también en el rol que podría tener la globalización para aprovechar estas alternativas y cómo afrontar el elevado nivel de informalidad laboral.

Antes de entrar en detalle sobre las reformas políticas requeridas, debe de tomarse en cuenta:

- Ningún cambio por si sólo va a ser capaz de incrementar la capacidad de los guatemaltecos para acceder al desarrollo humano. Tanto la competencia por trabajadores como la legislación trasladan (de manera voluntaria o coactiva) porciones mayores de la productividad laboral al trabajador. Sin embargo, en ausencia de una alta productividad, ambos mecanismos no logran trasladar muchos beneficios o lo trasladan para unos trabajadores (elevado desempleo o informalidad). En sentido contrario, si sólo se apuesta por una elevada productividad laboral, pero no se promueve una mayor competencia por los trabajadores y legislación laboral, la mayoría de los beneficios económicos de su esfuerzo no llegan a manos de los trabajadores. En ese sentido, debe tenerse claro que por más desregulación que se realice del mercado laboral, la acumulación de capital en Guatemala es tan bajo que no lograría generar la cantidad de empleos necesarios con los ingresos y las calidades deseadas.
- Los cambios son un proceso que toma tiempo en concretarse y que se retroalimentan de otras reformas. Por ejemplo, el plazo para la desregulación no sólo implica el tiempo requerido para que el Congreso apruebe dichos cambios, sino también el requerido para que los empresarios lo comprendan y puedan aprovecharlo en sus procesos productivos. Por ejemplo, la desregulación realizada en el sector de telecomunicaciones y la mejora del ambiente competitivo guatemalteco permitió cerca de diez años después de los Call Centers como industria de exportación de servicios.

### 6.1. Instituciones laborales

Si se parte de una sencilla premisa como “más regulación o desregulación no siempre es conveniente”, se requiere analizar hasta qué punto es conveniente realizar dichas acciones. Así como hay un límite sobre lo que conviene someter a desregulación y liberalización,

para incrementar la inversión en determinados sectores productivos, también lo hay respecto a lo que conviene regular dentro de la relación laboral.

No se duda de que existan márgenes importantes en donde la intervención del Estado pueda mejorar las condiciones de los trabajadores guatemaltecos. Sin embargo, dada la baja tasa de capitalización que existe y la escasa competencia por la mano de obra, especialmente vinculada con trabajadores de grupos vulnerables, se ve difícil que dicho cumplimiento pueda alcanzarse sólo enfocando el esfuerzo en mecanismos de información ciudadana, control y cumplimiento. Se requiere la generación de un ambiente de atracción de negocios que incremente la capitalización por trabajador y la demanda por los mismos.

A continuación las recomendaciones tomarán en cuenta varias secciones: a) reformar las instituciones laborales; b) generar mayor productividad laboral, y c) generar más competencia por los trabajadores. Finalmente, se analizarán dos preguntas: 1) ¿cómo aprovechar la globalización? y 2) ¿cómo afrontar la informalidad?

### **6.1.1. Legislación laboral**

Hay dos grandes tendencias que exigen repensar la legislación laboral guatemalteca.

La primera, es que la legislación guatemalteca, ante la historia de abusos sufridos por los trabajadores, buscó proteger a los mismos, reconociendo la debilidad de los mecanismos para hacer cumplir la ley. En ese sentido, parece que el objetivo era incrementar la posibilidad de castigar a los empleadores que infringían la ley laboral, incrementando el número de posibles faltas y no incrementando la capacidad coercitiva del Estado. Sin embargo, hoy en día existen esfuerzos encaminados a fortalecer la capacidad coercitiva del Estado guatemalteco en materia laboral. La presión proveniente de la OIT, de las centrales sindicales norteamericanas, de distintos gobiernos europeos, las obligaciones provenientes del capítulo laboral del DR-CAFTA y el esfuerzo del BID y los Ministerios de Trabajo de Centroamérica por elaborar el Libro Blanco, son muestras de dichos esfuerzos. La primera tendencia es a fortalecer los mecanismos de cumplimiento de la ley.

La segunda tendencia, es la transformación de la economía guatemalteca. Se pasa de mercados donde pocas empresas demandaban el trabajo de los guatemaltecos, a mercados más competitivos y con un mayor número de empresas. Empresas que compiten con el mundo y donde la capacidad competitiva de Guatemala ya no se puede centrar en “la mano de obra barata”, sino en tiempos de entrega cortos, calidad, adaptación a las necesidades específicas de los clientes, etc. Y donde, por lo mismo, se requiere mano de obra calificada, altamente productiva y bien remunerada, como cada vez sucede más en empresas vinculadas con la exportación de servicios. La segunda tendencia es a que las empresas exitosas cuenten con procesos productivos altamente flexibles y mano de obra calificada.

Ambas tendencias permiten y exigen reformar la legislación guatemalteca. Se espera un esfuerzo porque el Estado presione por un mayor cumplimiento de la ley laboral y, al mismo tiempo, se ven surgir nuevas empresas que están en la capacidad y tienen el interés por mantener ambientes laborales positivos. Sin embargo, si se mantiene todas las

prohibiciones y obligaciones actuales de la legislación laboral, muy pocas empresas van a poder cumplirlas y estaríamos presionando a los guatemaltecos al auto-empleo y la informalidad.<sup>63</sup> Por ello, el replanteamiento de la legislación laboral debe ser integral: sólo puede hablarse de flexibilidad laboral de la mano de mejores mecanismos para hacer cumplir la ley.

A continuación se proponen una serie de reformas a la legislación laboral:<sup>64</sup>

- Permitir y facilitar la contratación por medio tiempo, para lo cual, se recomienda que el salario mínimo sea modificado y sea determinado por hora y no por día. Se ha señalado que la ratificación del Convenio 175 de la OIT, por parte del Congreso de la República, sería un paso positivo en dicha dirección.
- Aunado a las reformas laborales, debe encararse una reforma profunda en el sistema judicial guatemalteco, para facilitar la resolución de conflictos a través de los sistemas formales de justicia. Para ello, debe evaluarse el paradigma legal del que están partiendo, para facilitar la apertura de nuestros sistemas excesivamente legalistas, hacia nuevas modalidades. En específico, reconocer, incorporar y fortalecer los mecanismos alternos de resolución de conflictos, como la mediación y el arbitraje.
- En cuanto a las prestaciones laborales no-salariales, debe evaluarse: a) la capacidad real de las empresas guatemaltecas para cumplirlas; y b) identificar si el trabajador se beneficiaría con un salario más alto o con recibir dicha prestación. La dificultad en el primer caso, es que suele pensarse que todas las empresas guatemaltecas son grandes y muy rentables, pero no todas lo son y por eso, no todas pueden proveerles casas a sus trabajadores. La dificultad con el segundo caso es que no todos los trabajadores son iguales y, por lo mismo, puede que sea más efectivo el establecimiento de proyectos focalizados.

En ese sentido, existe la posibilidad de generar intervenciones positivas para las empresas y los trabajadores. Se puede promover el establecimiento de proyectos de participación público-privado de beneficio para los trabajadores y las trabajadoras. Un ejemplo de ello sería establecer Centros de Cuidado Infantil con apoyo público y privado. Este un proyecto donde podrían coincidir las prioridades de inversión social de las Municipalidades y de mejoramiento de la productividad de las empresas. Debe señalarse que este proyecto podría visualizarse como una prestación no-salarial que tendría éxito, siempre que los trabajadores y las trabajadoras vean un beneficio real, y por ello, tendría que identificarse los casos en que haya una necesidad real de dichos programas.

- Permitir la implementación de los contratos a plazo fijo y de obra terminada, para cualquier tipo de actividad económica, para los profesionales y de técnicos. En

---

<sup>63</sup> Un ejemplo bastará: ¿cuántas empresas guatemaltecas estarán en la capacidad de cumplir con el precepto constitucional de proporcionar viviendas a sus trabajadores?

<sup>64</sup> Maul et al (2005). Impactos, oportunidades y desafíos en el mercado laboral del Mercado Común Centroamericano a la luz del DR-CAFTA. Documento elaborado para RED-INTAL.

general, debe evaluarse cuáles condiciones de la legislación laboral pueden ser optativas para los profesionales y los técnicos. Debido a que estos trabajadores tienen mayor capacidad y poder de negociación, podrían preferir condiciones contractuales distintas a las establecidas en el Código Laboral. En todo caso, debe evaluarse cuáles podrían ser dichas condiciones.

- Eliminar el monto mínimo de la nómina que se debe destinar a personal nacional, para aprovechar el capital humano de personal extranjero. Asimismo, la restricción para contratar personal extranjero, debe reducirse para permitir que la micro, pequeña y mediana empresa puedan contratar trabajadores. Además, para los puestos de dirección o técnicos, no debe existir un límite a la contratación de extranjeros. Asimismo, permitir el uso de idiomas extranjeros en el trabajo. Aunque esta prohibición suele obviarse, podría generar problemas en empresas de alta tecnología, donde las instrucciones no suelen venir en español, o en empresas de exportación de servicios, donde los clientes y proveedores no suelen vivir en Guatemala.
- Establecer una jornada anual de 2,100 horas. Dicha jornada, independiente de las actuales, sólo establecería el máximo de horas anuales que pueden trabajarse durante un año, sin entrar en detalle de cómo se reparten las mismas, con el único límite de no sobrepasar las 12 horas diarias. Esto facilitaría afrontar procesos productivos continuos y permitiría que muchos trabajadores talentosos se desempeñen en horarios que se adaptan a sus necesidades.
- Crear parámetros claros que permitan establecer la diferencia entre una relación contractual-comercial y una relación laboral, para evitar las confusiones. Se proponen los siguientes parámetros que identificarán una relación comercial: contrato se establece claramente que no lo es y cuando se entrega facturas a cambio del servicio.
- Facilitar el uso de los contratos laborales a plazo fijo y de obra terminada para todo tipo de trabajador. Esto implica que no hay limitación en la actividad económica a realizar ni el número de veces que se puede renegociar el contrato. El contrato se volvería indefinido en caso que ocurran cualquiera de las siguientes dos condiciones:
  - Se mantiene la relación laboral, sin haber renegociado el contrato de plazo fijo.
  - Se solicita al trabajador que la obra cumpla con características que no han sido establecidas en el contrato o que forman parte de la costumbre de dicho giro de negocio.
- Permitir que en los contratos laborales hayan cláusulas con restricciones para que los trabajadores puedan renunciar, sin costo para ellos, de sus trabajos, cuando la empresa ha realizado inversiones en la capacitación del trabajador, o cuando el trabajador se encuentra desarrollando nuevos o determinados proyectos.

Respecto al trabajo femenino, las instituciones laborales deben trabajar alrededor de dos ejes: a) disminuir los factores culturales que discriminan a la mujer en el trabajo; b) evaluar

las prestaciones laborales que la misma ley otorga a favor de las mujeres y que imponen costos adicionales a su contratación.

Existe una serie de factores culturales que discriminan a las mujeres de poder acceder a mejores trabajos. De cierta manera, puede orientarse la política pública para superar dichos factores culturales, de manera que a las mujeres se les contrate más en el sector formal, se invierta en ellas más capital humano y ganen mayores salarios. Entre las políticas que pueden implementarse podemos mencionar: 1) apoyar su educación; 2) promover campañas de salud reproductiva, que permitan la planificación familiar; 3) promover campañas y legislación en contra del acoso sexual; y, 4) promover campañas de valorización de la labor femenina.

Respecto al segundo aspecto, el más evidente son las prestaciones derivadas de la maternidad. Ahora bien, dado el interés que como sociedad asignamos a la salud materna y neonatal, la distorsión generada por el descanso pre y post-natal podrían ser un costo tolerable. Sin embargo, esto no anula que el empresario deba tomar en cuenta dicho factor dentro del salario de las mujeres, especialmente durante su edad reproductiva y en grupos sociales donde se utilizan pocos mecanismos de salud reproductiva. En todo caso, la política, debiera orientarse a evitar generar más costos en contra de las mujeres y a apoyar las políticas públicas señaladas en el párrafo anterior.

En cuanto al trabajo infantil, se considera que su prohibición debe evaluarse de cara a las necesidades económicas de las familias pobres. Por ello, una prohibición absoluta del trabajo infantil podría agudizar problemas como la desnutrición o eliminar la formación de una ética de trabajo que apunte hacia valores como la responsabilidad. Pero al mismo tiempo, dejar sin regular dicho trabajo infantil puede llevar a que la niñez actual no pueda acceder a la educación, deteniendo sus posibilidades de ascenso social en el futuro, o a exponerse a trabajos que puedan poner en riesgo su integridad física y emocional. Dicho lo anterior, la normativa sólo puede juzgarse a partir de los programas enfocados a apoyar a este grupo vulnerable. Por ejemplo, si una de las razones para la inasistencia escolar es por la falta de recursos para comprar material o transporte o porque los niños deben de trabajar, se considera esencial apoyar y fortalecer programas como el de alimentación escolar el cual, según la auditoria social realizada por la Gran Campaña por la Educación, cubrió en el año 2006 alrededor del 78 por ciento de las escuelas.<sup>65</sup>

### **6.1.2. Salario mínimo**

Para establecer recomendaciones sobre el salario mínimo para el mercado guatemalteco, debe reconocerse que el salario mínimo puede convertirse en una barrera para que los trabajadores de baja productividad (usualmente pobres, poco educados y con escasa experiencia laboral -indígenas, mujeres y jóvenes-), puedan acceder al mercado formal.

---

<sup>65</sup> Banco Mundial (mimeo). Análisis del Gasto Público en Guatemala. Logros, retos y recomendaciones en torno al Gasto público en Protección Social

Por ello, la política debe estar orientada a que el salario mínimo evite generar mayor vulnerabilidad en estos grupos. Para lograrlo, se proponen los siguientes cambios:<sup>66</sup>

- Caracterizar adecuadamente al grupo a beneficiar con el salario mínimo:
  - Debe decidirse si se quiere beneficiar al trabajador pobre o a las familias pobres. Esta decisión afecta la política, porque los ingresos y el consumo de ambos grupos objetivos es distinto. De cara al marco constitucional guatemalteco, se considera que el enfoque debieran ser las familias pobres. Otra pregunta que debe plantearse es si debiera cambiarse la clasificación de “agrícola y no-agrícola” por otra clasificación como “urbano y rural”, debido a que cambia de manera importante el costo y el acceso a los alimentos.
- Caracterizar adecuadamente la Canasta Básica:
  - Es distinto el consumo sugerido por la CCBV que la el consumo de las familias pobres, especialmente si se toma en cuenta la diferencia en su lugar de residencia: urbano o rural.
- El salario mínimo debe permitir aumentos salariales por productividad. Un salario mínimo que cubre una elevada proporción de la productividad promedio del trabajador disminuye el incentivo a dar resultados. El efecto es un ajuste salarial hacia abajo, lo cual convierte el salario mínimo en máximo. Por lo mismo, debe evitarse esta situación para que los trabajadores tengan incentivos a trabajar y obtener mayores ingresos.
- Al momento de evaluar el cumplimiento del salario mínimo, deberá incluirse en el cálculo los beneficios no-salariales que la empresa otorgue al trabajador y que suplan necesidades vinculadas con la canasta básica.
- Establecer un sistema de evaluación de la política de salarios mínimos, a partir de encuestas de empleo, que permitan identificar claramente el impacto positivo o negativo de las modificaciones del salario mínimo.
- Establecer trabajadores que no están sujetos al salario mínimo: ejecutivos, profesionales, técnicos y vendedores.

## **DIFERENCIAR SECTOR EXPORTADOR**

Alrededor de la discusión del salario mínimo se ha generado una presión adicional, pues legalmente el salario mínimo debe establecerse anualmente. Se cuestiona esta práctica de cara a la estabilidad macroeconómica guatemalteca y al desgaste político que ello genera al Gobierno.

Como en otras instituciones del Estado, se considera como una debilidad importante, la poca transparencia que existe sobre los informes generados por, o presentados ante, la Comisión Nacional del Salario. Esto limita conocer cuáles son las motivaciones que orientan las recomendaciones originadas por la sociedad civil; los trabajadores; los empleadores y el gobierno, alrededor del salario mínimo. Finalmente, debiera evaluarse si

---

<sup>66</sup> A partir de CIEN (mimeo). Algunos lineamientos técnicos para establecer y modificar el salario mínimo. Presentación.

la estructura tripartita de la comisión es la más adecuada, ya que cuenta con una escasa representatividad de los trabajadores y los empresarios.

### **6.1.3. Resolución de conflictos**

Debe repensarse el funcionamiento y organización del MTPS. Por ejemplo en el caso de la IGT, debiera evaluarse si encontrarse dentro del mismo Ministerio no resulta un problema práctico que evita que se realice adecuadamente sus FUNCIONES. Como ejemplo de esta situación, puede mencionarse que actualmente se está planteando un proceso de reforma del funcionamiento de la Dirección de Atención al Consumidor, DIACO, porque se reconoce que muchas de sus debilidades de funcionamiento se originan en depender administrativamente del Ministerio de Trabajo. Esto podría deberse a: escasa asignación de recursos; inadecuado marco jurídico para organizar al propio personal; escasa prioridad, de cara a las otras responsabilidades del Ministerio. Probablemente lo mismo suceda con la IGT, por lo cual valdría la pena evaluar generar una procuraduría, como probablemente sea el caso de la DIACO.

Dicho proceso de reorganización debe buscar: a) transparentar el funcionamiento de los procesos seguidos; b) transparentar cuáles son los requisitos de las pruebas que solicitan a los empresarios, para evitar discrecionalidad posterior; c) realizar un control adecuado de las declaraciones patrimoniales juradas por parte de los funcionarios de estas instituciones; y d) establecer prioridades de las áreas geográficas y actividades económicas hacia las cuales debiera dirigirse la acción de los inspectores de la IGT. También se debe realizar mejoras señaladas por el Libro Blanco, como: aumentar sus salarios, capacitación y equipamiento.

En cuanto a los tribunales, las mejoras esgrimidas por el Libro Blanco fueron:

- La mejora de la capacitación y del control profesional de los jueces, abogados y otros funcionarios implicados en la administración de justicia laboral, incluyendo un programa intensivo y permanente de capacitación sobre normas internacionales del trabajo.
- El fortalecimiento del derecho laboral y de las normas internacionales del trabajo en los programas de estudios de las facultades de derecho del país.
- La implementación de nuevos procedimientos éticos y disciplinarios para los jueces y magistrados laborales.

Debe incluirse, para los magistrados, los mecanismos de transparencia y de las declaraciones patrimoniales juradas, que se mencionaron para la IGT:

- Transparentar el funcionamiento de los procesos seguidos;
- Transparentar cuáles son los requisitos de las pruebas que solicitan a los empresarios, para evitar discrecionalidad posterior;
- Realizar un control adecuado de las declaraciones patrimoniales juradas por parte de los funcionarios de estas instituciones;

Por último, se considera conveniente de reconocer, promover y fortalecer la mediación y el arbitraje privado en materia laboral. Un ejemplo de cómo la mediación privada puede funcionar, lo da la Resolución Alterna de Conflictos, RAC, que ha sido implementada por la asociación de la industria textil de Guatemala, VESTEX, en el año 2004. Dicha asociación tiene fuertes incentivos para promover el cumplimiento de la legislación laboral entre sus asociados, e incluso, entre empresas del sector textil que no están asociadas a VESTEX. La razón es sencilla: sus clientes no pueden darse el lujo de escándalos donde subcontratan empresas que no cumplan con regulaciones laborales; si eso sucediera, habrían consecuencias económicas y políticas desfavorables a la empresa. Por lo mismo, a los clientes de VESTEX no les interesa relacionarse con empresas o países donde no se cumple la ley laboral. Por ello, la implementación del RAC busca que todas las empresas del sector cumplan con la legislación laboral. Para lograrlo, realiza un proceso de mediación entre la empresa y el empleado y busca llegar a un acuerdo entre ambas partes.

En cuanto a los contratos privados, se considera importante impulsar los mecanismos de mediación y arbitraje privado y promover las reformas para limitar el derecho de amparo. Asimismo, debe de repensarse la estructura del sistema judicial, para lograr una mayor descentralización, para lograr que efectivamente se logre justicia.

#### **6.1.4. Capacitación**

En el 2004, Geeta Batra y John Keating publican *“The implications of the Central American Free Trade Agreement for Skills Supply and Demand in Central American Countries”*, donde analizan las repercusiones que pueden tener en la capacitación el DR-CAFTA para los países de la región. El estudio concluye que para poder aprovechar plenamente las oportunidades ofrecidas por el Tratado, los países de América Central deberán elevar el nivel y calidad del capital humano. Para ello tendrán que cumplirse los siguientes requisitos: 1) elevar el nivel de instrucción de la mano de obra; 2) reformar los sistemas de capacitación con apoyo público; 3) ampliar la oferta de capacitación, incluida la del sector privado; 4) establecer mecanismos de financiamiento para alentar la capacidad de respuesta de los proveedores a las necesidades del sector; 5) fortalecer de la gestión del sistema de tasas de capacitación, y 6) formular normas sobre la capacitación.

Por su parte, Maul et al (mimeo), han propuesto que los lineamientos para una Política Nacional de Capacitación Laboral debiera orientarse alrededor de los siguientes ejes:<sup>67</sup>

1. Impulsar un marco institucional que promueva la capacitación laboral.
  - Desarrollar, institucionalizar y hacer público, un sistema nacional de certificación de competencias laborales que establezca estándares<sup>68</sup> para orientar a los oferentes de servicios de capacitación laboral, y reconocer formalmente las competencias laborales de las personas.
  - Separar las funciones de control y ejecución de la capacitación.

---

<sup>67</sup> Maul et al (mimeo). Descripción comparativa de los sistemas de capacitación técnica laboral: México, Chile y Perú y Lineamientos de la política zonal de capacitación técnica laboral. Informe preparado en base al Convenio de Cooperación interinstitucional No.002/06 entre PRONACOM y FUNDESA.

<sup>68</sup> Definidos con la participación directa del sector productivo.

2. Promover un mercado de capacitación: competitivo, flexible y de calidad.
  - Establecer un Sistema de Evaluación e Investigación de la Capacitación Laboral que permita evaluar el éxito laboral de las capacitaciones.
  - Establecer un Sistema de Información y Difusión de la Capacitación Laboral que permita contar con un mercado transparente y competitivo de capacitación.
3. Generar oportunidades laborales a la juventud guatemalteca.
  - Institucionalizar los contratos de aprendiz para lograr coordinar la enseñanza teórico-práctica en empresas.
  - Promover el aumento en la cobertura y la calidad del sistema escolar (desde la enseñanza inicial hasta la secundaria) como elemento esencial para incrementar la cobertura e impacto de la capacitación laboral. Debe fortalecerse la lecto-escritura, aritmética y la capacidad de razonamiento y de aprender a aprender.
  - Establecer un programa de becas-préstamo específico para jóvenes, que le permitan acceder al mercado laboral.
4. Generar acceso laboral a la población guatemalteca más vulnerable.
  - Promover una visión integral del mercado laboral, que reconozca la necesidad de una mayor flexibilidad legal y certeza jurídica, elementos necesarios para reducir la informalidad laboral al generar más y mejores empleos formales.
  - Promover el aumento en la cobertura y la calidad de la educación no-formal para incrementar las capacidades de lecto-escritura, aritmética y de resolución de problemas para guatemaltecos mayores de 18 años.
  - Responsabilizar al Estado en su función subsidiaria, para lo cual se podría evaluar la necesidad de crear un Fideicomiso orientado a financiar el acceso a becas-préstamo, teniendo el beneficiario la libertad de escoger el centro de capacitación.
5. Promover la demanda por capacitación laboral.
  - Establecer e impulsar una propuesta concreta para que las empresas no incurran dos veces en el costo de capacitar, debido a la obligatoriedad de la tasa patronal del INTECAP.
  - Mantener un programa para informar constantemente a los empresarios, especialmente a los medianos y pequeños, sobre las oportunidades para ampliar sus mercados.

### **6.1.5. Servicio Civil**

Las recomendaciones generadas por Coalición por la Transparencia para mejorar el funcionamiento de los servidores públicos en el corto y mediano plazo están:

- Realizar un censo de los trabajadores del sector público y promover la cancelación de plazas que no sean necesarias. Esta medida, para ser integral, debería hacerse mediante una modificación a la Ley del Servicio Civil o, en todo caso, en la Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación de cada año.
- La Oficina Nacional de Servicio Civil –ONSEC- junto con los ministerios y entidades que aplican la Ley de Servicio Civil debe desarrollar el perfil de los puestos públicos.
- Se requiere una nueva Ley de Servicio Civil, cuyo objetivo sea alcanzar la eficiencia en el sector público y regular adecuadamente la carrera, sobre todo en cuanto al servicio exento, que es donde se concentra el mayor número de los puestos gerenciales de la administración pública, con el fin de introducir criterios de capacidad y calidad en la selección del personal.

De cara a esta última recomendación, debe resaltarse que ya han existido esfuerzos orientados a este objetivo. En 1998, se promovió una Iniciativa de Ley que buscaba generar una reforma profunda a la ley de servicio civil. Sus objetivos estaban orientados a:

- a. Crear de las condiciones para atraer y retener a personal calificado, propiciando un sistema de administración y de desarrollo del recurso humano orientado al mejoramiento del desempeño y productividad de la función pública.
- b. Lograr la eficacia y eficiencia de los productos y servicios que ofrecen las entidades que integran el servicio civil.
- c. Normar las relaciones laborales y proveer los procedimientos administrativos que resuelvan peticiones, impugnaciones y conflictos.

Entre las características de la Iniciativa de Ley, estaban:

- El órgano de administración pasa de ser la Secretaría Nacional de Servicio Civil –SENASEC-, la cual cuenta con una mayor delegación de funciones en las instituciones.
- Crea un órgano de impugnación -Tribunal Nacional de Servicio Civil-, como única instancia administrativa.
- Establece cinco regímenes de servicio civil: Superior o de alto Nivel, Directivo o de Gerencia, Profesional y Técnico, de Asistencia Profesional, Técnico y Operativo, y los Servidores de Confianza.
- Se le atribuye a la SENASEC la función de normar, asesorar y supervisar el proceso de administración de puestos y salarios, y a los órganos de ejecución la responsabilidad de administrar el sistema.
- La SENASEC proporciona los lineamientos del sistema de reclutamiento, selección, contratación y nombramiento de los servidores públicos.
- Establece programas de adiestramiento por parte de los órganos de ejecución.
- Regula fórmulas alternativas para la solución de conflictos, como lo son la conciliación y el arbitraje.

Posteriormente, se han generado esfuerzos por parte de la Presidencia de la República, de la administración de Alfonso Portillo y del CIEN, las cuales parten de la Iniciativa de Ley de 1998, y redefinen y clarifican algunos de sus elementos. Actualmente, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado cuenta con un anteproyecto de Ley, el cual parte de las experiencias anteriores.

### **6.1.6. Seguridad Social<sup>69</sup>**

En el caso de la seguridad social se requieren de dos tipos de reforma, una orientada al seguro médico y, la otra, al sistema provisional. Esto pasa por realizar una división administrativa y financiera de ambos sistemas dentro del IGSS.

Una vez realizada dicha desvinculación, el CIEN ha propuesto la siguiente reforma al seguro médico manejado por el IGSS. Considera que en el largo plazo, el IGSS deja su rol como prestador de servicios para convertirse en el ente normador y supervisor de una calidad mínima en la oferta de servicios de salud y de los seguros y servicios prepagados de salud, que recibirán las cotizaciones de los afiliados al régimen de seguridad social de una manera competitiva.

Esto implica desmonopolizar la prestación de servicios médicos que actualmente realiza el IGSS, y focalizar la acción de este en mecanismos que permitan monitorear y elevar la calidad del sistema de salud de los cotizantes.

Sobre la segunda reforma, CIEN (2003) ha propuesto una visión del funcionamiento del sistema provisional, que orienta sobre el tipo de reformas que se requeriría implementar:<sup>70</sup>

- La reforma previsional debe buscar aumentar la cobertura del sistema; mejorar las pensiones; 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 eficiente.
- Es necesario llevar a cabo una reforma integral del sistema de pensiones, basada en un esquema de contribución definida, para vincular los beneficios recibidos del esfuerzo realizado mediante los aportes. De esta manera, existen incentivos a la cotización y se elimina el rol político de otorgar pensiones mayores a pequeños grupos.

---

<sup>69</sup> Por cuestiones de espacio no se ahonda en las razones para elegir estas y otras propuestas de reforma a varias instituciones laborales, especialmente las vinculadas con el IGSS e INTECAP. Las principales razones tienen que ver con los incentivos perversos que tienen estas instituciones en su funcionamiento y que dificultan que alcancen los objetivos para las cuales fueron diseñadas. Entre esos incentivos perversos podemos señalar: a) la misma institución se encarga de la supervisión y ejecución de los programas, lo cual dificulta que se rindan cuentas y se mantenga el nivel de calidad deseado; b) se carece de competencia por la calidad en la ejecución de los servicios, lo cual no permite premiar, mantener y fortalecer los procesos que efectivamente benefician a la sociedad; y, c) los funcionarios actualmente se enfocan en ejecutar programas en estructuras altamente burocratizadas, dificultando que dichas acciones tengan éxito.

<sup>70</sup> CIEN (2003). Lineamientos de política económica y social para Guatemala 2004-2007.

- 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.
- El Estado también actúa 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.
- 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. Esto les permite un mayor control de sus finanzas y administrar mejor sus recursos. Por eso, se dice que el financiamiento del sistema será de capitalización individual, con el fin de maximizar la rentabilidad del ahorro de los trabajadores destinado a pensiones futuras.
- El empleador cumple oportunamente con las cotizaciones de sus empleados.
- 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. Dichas entidades siguen las reglas establecidas, tanto de capital mínimo, como de mantener 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.

Adicionalmente, debe reconocerse la necesidad de que la reforma sea extensa en cobertura, para que los costos de administración se diluyan. Esto implica que, la escala óptima de la reforma no es Guatemala, sino Centroamérica. Las dificultades son políticas, pero se generaría un beneficio importante para los cotizantes del sistema provisional reformado.

## **6.2. Mayor productividad laboral**

Para lograr una mayor productividad se requiere de una mayor inversión, es decir, de herramientas que permitan incrementar la productividad del trabajador. Dichas herramientas pueden adquirir formas distintas: computadoras, educación, máquinas de coser, capacitación, contactos con proveedores y clientes, etc. En ese sentido, se requiere promover tres tipos de inversión en Guatemala:

1. La inversión extranjera. Es la inversión que puede venir en mayor volumen, y que implica muchas novedades, como productos y servicios, procesos productivos, mercados, mecanismos de comercialización, entre otros. Para la atracción de esta inversión, se requiere generar un ambiente de negocios atractivo y que garantice la certeza jurídica de las inversiones realizadas.

2. La inversión nacional de gran escala. Esta inversión tiene un mayor conocimiento del mercado, por ser nacionales quienes poseen estos recursos. Sin embargo, muchas veces tienen el dinero invertido fuera del país debido a la inseguridad jurídica que significa realizar proyectos rentables dentro del país. Para atraer esta inversión, debe iniciarse por reconocerse el cambio en la forma de promover este tipo de inversiones. Si bien durante la mayor parte del siglo XX, se requería promover mercados protegidos de la competencia nacional e internacional, ahora muchas de las condiciones requeridas se vinculan más con aquellas demandadas por las inversiones extranjeras.
3. La inversión nacional de pequeña y mediana escala. Aunque se beneficia de un ambiente de negocios favorable, no es suficiente. La principal limitante es que, siendo la mayoría negocios informales, tienen incentivos limitados para una mayor inversión y la capacidad para un mayor aprovechamiento de los activos con los cuales ya cuentan, como expresa Hernando de Soto (2002).

### **6.2.1. Atrayendo la inversión de gran escala**

Durante el año 2004, el Programa Nacional para la Competitividad (PRONACOM) realizó un ejercicio entre el sector público y el sector privado para identificar los retos para lograr que los guatemaltecos obtengan una mejor calidad de vida y propiciar que el crecimiento económico llegue a todos los guatemaltecos. En ese sentido, se identificaron los siguientes sectores productivos con mayor potencial de crecimiento en Guatemala y que podían servir para potenciar la generación de mayores oportunidades económicas para los guatemaltecos:

- a. Forestal: Maderas para construcción, muebles, decoración, ensamblaje.
- b. Agroindustria: Procesamiento de alimentos, dulces, bebidas calientes, industria de comida seca, deshidratada o en polvo, bebidas gaseosas y cenas congeladas.
- c. Manufactura Liviana: Partes de automóviles, ensamblaje de cables, manufactura de cables, conectores plásticos, farmacéuticos.
- d. Vestuario y textiles: accesorios, vestuarios, textiles.
- e. Turismo: Cultura, arqueología, naturaleza, aventura, incentivos, cruceros.
- f. Servicios relacionados con las telecomunicaciones: Logística, energía, telecomunicaciones, back office / call centers y empacados especiales.

Para lograr el crecimiento de estos sectores, la Agenda Nacional de Competitividad, identificó una serie de retos para fortalecer la infraestructura productiva y tecnológica de Guatemala, que se resumen en el Tabla 12, y que se enfocan en:

- Sector energético: garantizar la disponibilidad sostenible de fuentes energéticas de calidad, a precios competitivos.
- Infraestructura vial: ampliar y mejorar la infraestructura vial interna conectando de manera eficiente la actividad productiva de todo el país con el mercado.
- Sistema aeroportuario nacional: modernizar el sistema aeroportuario nacional.
- Sistema portuario nacional: modernización del Sistema Portuario Nacional
- Conectividad: disminuir los rezagos en la brecha digital que limita el acceso a las tecnologías de la información en áreas rurales.

- Sistema ferroviario: evaluar la modernización del sistema ferroviario como alternativa de transporte, tanto internamente como su interconexión con México y El Salvador.
- Financiamiento de la infraestructura: impulsar la modernización de la infraestructura productiva

**Tabla 12: Fortalecimiento para la infraestructura productiva y tecnológica identificado en la Agenda Nacional de Competitividad 2005-2015**

Área	Meta 2005-2015
<b>Sector energético</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar proyectos de generación de fuentes renovables (hidroeléctricas, geotérmicas y eólicas) y uso de combustibles más eficientes.</li> <li>• Atraer inversiones en transmisión y la interconexión regional.</li> <li>• En el corto plazo, la reestructuración y reordenamiento de fondo del sistema de comercialización.</li> <li>• Fortalecer la capacidad regulatoria del CNEE.</li> <li>• Promover la exploración y explotación de hidrocarburos en el país y la producción de fuentes de energía alternas para uso local o de exportación.</li> </ul>
<b>Infraestructura vial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Completar los siguientes proyectos estratégicos: a) Proyecto prioritarios que interconecten a Guatemala con México, El Salvador, Honduras, Belice y entre los puertos y los aeropuertos; b) Franja Transversal del Norte; d) Guatemala-El Rancho; c) Franja Transversal Intermedia -Ruta 7- (Huehue-El Quiché-San Marcos-El Estor-Izabal); d) Litoral del Pacífico; e) Anillo Metropolitano; f) CA-1 Guatemala-Barberena; g) CA- 2 Taxisco-Chiquimulilla-Pedro de Alvarado, entre otras.</li> <li>• Identificar mecanismos que garanticen la continuidad del Plan de Desarrollo Vial (PDV 2006-2016)</li> <li>• Aprobación de proyectos bajo la modalidad de Asociación Público- Privada.</li> </ul>
<b>Sistema aeroportuario nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar una red de cinco aeropuertos internacionales (La Aurora, Mundo Maya, San José, Retalhuleu, Puerto Barrios) y 17 aeropuertos locales y realizar las mejoras en la infraestructura y los servicios para cumplir con los estándares internacionales.</li> <li>• Avanzar en independizar la función reguladora de la operación y administración de los aeropuertos.</li> </ul>
<b>Sistema portuario nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avanzar en cada puerto en cultura de servicio y en la promoción de la competencia, tales como, en el establecimiento de terminales de contenedores, cruceros, líquidos y graneles.</li> <li>• Crear una “red de infraestructura física” (puertos, carreteras, aeropuertos) que permita conectividad real.</li> <li>• Fortalecer la capacidad negociadora de los usuarios para las tarifas de transporte.</li> </ul>
<b>Conectividad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer técnica y financieramente a FONDETEL para ampliar la cobertura de proyectos de telecomunicación, en el área rural.</li> <li>• Revisar la Ley de Telecomunicaciones y fortalecer el rol regulatorio de la SIT, de tal forma que se promueva la competencia y la inversión privada en telecomunicaciones (telefonía e internet, entre otros)</li> </ul>
<b>Sistema ferroviario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguimiento al proyecto de modernización del sistema ferroviario en coordinación con la región y los otros medios de transporte.</li> </ul>
<b>Financiamiento de la infraestructura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover una ley moderna de participación público-privada, que incentive la inversión, garantice la transparencia, mejore la eficiencia y estimule costos más competitivos para el usuario.</li> </ul>

Fuente: Elaborado a partir de PRONACOM (2004). Agenda Nacional de Competitividad.

En cuanto al fortalecimiento institucional necesario para lograr certeza jurídica, se planteó una serie de reformas que incluyen los temas de: mejorar la seguridad ciudadana y jurídica; modernizar el funcionamiento del Organismo Judicial; mejorar la eficiencia administrativo

de las instituciones públicas; lograr una administración pública transparente y reformar el régimen de servicio civil (como se aprecia en el Tabla 13).

**Tabla 13: Modernización y fortalecimiento institucional para lograr certeza jurídica identificado a partir de la Agenda Nacional de Competitividad 2005-2015**

Área	Objetivo	Meta 2005-2015
<b>Mejorar la seguridad ciudadana y jurídica</b>	Fortalecer las instituciones del Estado encargadas de brindar la seguridad ciudadana y jurídica de los guatemaltecos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuar con la Política de Modernización del Sistema de Seguridad (que incluye, entre otros, la modernización del Ministerio de Gobernación, Policía Nacional Civil, Sistema Penitenciario, Inteligencia Civil).</li> <li>• Apoyar la participación ciudadana en las soluciones de seguridad, como “seguridad en el Barrio”, “POLITUR”, y otras.</li> <li>• Continuar mejorando el sistema de garantías y la modernización de los registros de propiedad (inmuebles, valores, intelectual, y otros)</li> </ul>
<b>Modernizar instituciones del Estado</b>	Fortalecer y modernizar a los Organismos del Estado (Legislativo, Judicial y Ejecutivo)	<p>Organismo Judicial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuar con la modernización del Sistema de Justicia.</li> <li>• Modificar la Ley de Amparo</li> <li>• Avanzar en la oralización de procesos, penales y no penales.</li> <li>• Fortalecimiento de la Facultades de Derecho</li> <li>• Favorecer la resolución alternativa de conflictos.</li> </ul>
<b>Mejorar la eficiencia administrativa</b>	Impulsar un proceso de eliminación de trámites en todas las instituciones públicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminar todos los trámites burocráticos innecesarios que entorpecen, retardan y disminuyen la competitividad de las actividades de los ciudadanos y las productivas.</li> <li>• Impulsando una cultura de servicio al ciudadano en todas las dependencias y agencias públicas.</li> <li>• Descentralizar la realización de trámites en el interior del país.</li> <li>• Implementar tecnologías digitales y otras que mejoren la prestación de los servicios (ej. Gobierno electrónico)</li> </ul>
<b>Garantizar la transparencia de la administración pública</b>	Dar acceso y poner a disposición de todos los ciudadanos, la información del Estado, garantizando una mayor transparencia institucional, combatiendo así la corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuar con el fortalecimiento del Sistema Integrado de Administración Financiera, Sistema de Auditoría Gubernamental (SIAF-SAG).</li> <li>• Impulsar la Ley de Anti-Corrupción</li> <li>• Impulsar que el mecanismo de compras y contrataciones del Estado sea más eficiente y transparente.</li> <li>• Revisar la eficiencia de los mecanismos de transparencia (ej. GuateCompras) y apoyar premios por la Transparencia.</li> <li>• Modernización de las aduanas y de la SAT.</li> <li>• Avanzar en el proyecto de “rescate a la Contraloría”.</li> <li>• Fortalecer los mecanismos ciudadanos de rendición de cuentas.</li> </ul>
<b>Modernizar el Régimen del Servicio Civil</b>	Contar con un esquema de contratación laboral que premie la productividad, la capacidad y la meritocracia de los trabajadores, y que permita pagar remuneraciones atractivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernizar la actual Ley del Servicio Civil.</li> </ul>

Fuente: Elaborado a partir de PRONACOM (2004). Agenda Nacional de Competitividad.

### **6.2.2. Promoviendo la inversión a pequeña escala**

Las MIPYME absorben el mayor volumen de la PEA guatemalteca. Cuando se une este hecho a su bajo nivel de productividad laboral y, por lo tanto, a sus bajos niveles salariales, se hace notar que este es un grupo de empresas hacia os cuales deben dirigirse acciones específicas mientras se logra la atracción y generación de empresas de mayor productividad laboral.

A pesar de esta necesidad, en América Latina, algo de lo cual Guatemala no se salva, las instituciones del Estado no fueron diseñadas para atender MIPYME, debido a que durante mucho tiempo el enfoque fue la gran inversión extranjera o nacional y el desarrollo del modelo de sustitución de importaciones. Esto ha llevado a que estas empresas encuentren grandes dificultades para invertir. Entre dichas dificultades, podemos mencionar:

- Elevados gastos de formalización de las actividades y los activos de la empresa, en relación al volumen de ventas y ganancias de estas empresas.
- Excesivo tiempo requerido para formalizar las actividades y los activos de la empresa, en relación al número de horas hombre con las cuales cuentan este tipo de empresas.
- Lo elevado de los gastos y del tiempo requerido también ocurren producto de las actuales condiciones poco competitivas de Guatemala, como: inseguridad, transporte de mercancías, los gastos involucrados con pagar impuestos, etc.
- Adicionalmente, debido a que la mayoría de este tipo de empresas es informal, no cuentan con la capacidad para acceder a mercados internacionales, resolver sus conflictos mediante cortes o arbitraje de manera no violenta, dificultad para acceder al crédito bancario, etc.

Ante lo anterior, debe señalarse la existencia, desde el año 2005, de la Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. La misma tiene como objetivo general:

“mejorar la productividad y competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas guatemaltecas, a través del diseño de los lineamientos generales del modelo y de los instrumentos y mecanismos que les permitan a dichas empresas actuar en igualdad de condiciones, respecto a empresas de mayor tamaño y, de esta forma, aprovechar todas las oportunidades que les otorga el mercado nacional y la apertura del mercado internacional”.<sup>71</sup>

Los objetivos específicos los cuales se esperan cumplir con la misma son:<sup>72</sup>

- Facilitar el acceso a servicios financieros para el sector MIPYME.
- Promover servicios de desarrollo empresarial efectivos.
- Desarrollar la competitividad en el sector de la MIPYME.

---

<sup>71</sup> Ministerio de Economía (2005). Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Pág. 5.

<sup>72</sup> PRONACOM (2005). Agenda nacional de Competitividad 2005-2015. Pág. 83.

- Desarrollar áreas con potencial productivo en el interior del país.
- Propiciar condiciones favorables para la generación de empleos.

Los esfuerzos anteriores no pueden deslindarse de la necesidad de implementar mecanismos que fomenten los encadenamientos productivos, lo cuales suelen convertirse en procesos que impulsan la productividad de las MIPYME, permitiéndoles acceder a mercados con mejores precios y mayores volúmenes de venta. Según CIEN (2007), dicho encadenamiento depende en gran medida de lograr articular mecanismos rápidos, baratos y sencillos de resolución de conflictos que permitan integrar un elevado número de MIPYMES y de integrar esta agrupación a empresas grandes. De lo contrario, se dificulta y se convierte en costoso el mecanismo de coordinación entre distintos actores y lograr estándares de calidad.

### **6.3. Mayor competencia**

Lograr una mayor competencia por los trabajadores guatemaltecos puede provenir de dos acciones: a) generar un ambiente atractivo para las inversiones, lo cual promueve que las mismas vengan y abran plazas de trabajo que compitan con las existentes; y, b) implementar políticas explícitas de atracción de inversiones. La última se administra a través de dos iniciativas: 1) mediante una agencia de atracción de inversiones, funciones que actualmente desempeña *Invest in Guatemala*; y, 2) generando espacios, conocidos como zonas francas o parques industriales, donde se generan una serie de beneficios para atraer la inversión (incentivos fiscales, infraestructura adecuada, economías al lograr aprovechar la conformación de conglomerados productivos, entre otras).

En cuanto a la agencia de atracción de inversiones, se requiere de repensar la estructura institucional del comercio exterior guatemalteco. Se requiere de una instancia que permita que los esfuerzos del Ministerio de Economía, PRONACOM *Invest in Guatemala* y otras entidades, puedan coordinar sus acciones y, más aun, priorice los esfuerzos. Adicionalmente, se requiere de mecanismos que permitan integrar *Invest* a la estructura jerárquica del Gobierno y se logre continuidad en sus esfuerzos a lo largo de distintos Gobiernos.

En cuanto a las zonas francas, la Agenda Nacional de Competitividad estableció una serie de metas en este sentido:

- Desarrollar parques industriales en ubicaciones estratégicas que garanticen acceso a servicios de logística, capacitación y servicios de seguridad, entre otros, y hagan más eficiente la operación desde Guatemala, como centro logístico regional.
- Impulsar y promover una nueva legislación en esta materia que incentive y facilite la inversión en parques industriales y la operación de productos y servicios.

Adicionalmente, AGEXPORT ha hecho patente la necesidad de incluir la exportación de servicios dentro de las posibilidades de las zonas francas, lo cual permitiría atraer un mayor número de inversionistas al país. Finalmente, debe señalarse que el desarrollo de zonas

francas “no debe servir de excusa para no continuar con reformas tendientes a mejorar la competitividad global de la economía”.<sup>73</sup>

## 6.4. ¿Cómo aprovechar la globalización?

Las empresas que actualmente funcionan en Guatemala y aquellas que se sientan atraídas a instalarse en Guatemala, pueden aprovechar la apertura comercial del país, debido al acceso a múltiples mercados que ello representa. Esto amplifica la posibilidad de las empresas nacionales de encontrar mayores ventas y mejores precios para sus productos y servicios. En ese sentido, AGEXPORT ha divulgado su interés en que el sector de exportaciones puedan contar con 1.9 millones de empleos formales para el año 2012. Para ello, ha identificado una serie de objetivos hacia los cuales debe orientarse el Gobierno para lograr las metas establecidas.

**Tabla 14: Recomendaciones de AGEXPORT para promover las exportaciones y generar 1.9 millones de empleos formales para el 2012.**

Prioridad	Comentarios
<b>La Competitividad como Política de Estado</b>	Competitividad como un valor que se considera al tomar decisiones.
<b>Educar el recurso humano</b>	-Idioma inglés obligatorio en el país. -Trabajo por hora. -Modificar mecanismo para fijar salario mínimo.
<b>Superar la inseguridad</b>	
<b>Bajar los costos de electricidad</b>	-Promover inversión y competencia.
<b>Bajar los costos de transporte</b>	-Autopistas hacia los dos océanos y dos fronteras. -Estrategia nacional de transporte. -Ley marítimo portuaria.
<b>Modernizar y transparentar la aduana</b>	-Apegarse al Pacto de Integridad Aduanera. -Procesos automatizados, servicio todo el tiempo y desalmacenaje en 1 hora.
<b>Desarrollo rural</b>	-Megaproyecto de riego, inocuidad de alimentos y capacitación. -Apoyo a la reconversión productiva y turismo.
<b>Apoyar PYMES exportadoras</b>	-Apoyar encadenamiento productivo. -Apoyo. certificaciones de calidad y acceso al crédito.
<b>Atraer inversiones</b>	
<b>Impulsar las Zonas Francas.</b>	
<b>Promover la exportación de servicios</b>	-Call centres. -Turismo de salud. -Centros de diseño offshore.
<b>Promover el país en el exterior</b>	-Apoyo a las oficinas del PACIT.
<b>Apoyar la promoción comercial</b>	-Ferias internacionales -Convenciones locales.
<b>Aprovechar los TLC</b>	-Cientos de millones de clientes para comerciar.
<b>Continuar programas de apoyo a las exportaciones</b>	-CONAPEX -PRONACOM -PACIT -INTECAP

<sup>73</sup> CIEN (2007). DR-CAFTA un año después: su impacto y recomendaciones para Guatemala. Documento elaborado para el Ministerio de Economía.

	-CONCYT -Invest in Guatemala -Dacrédito -PIPAA -Pacto de integridad para la modernización de aduanas
--	--

Fuente: elaboración a partir de AGEXPORT (2007). Duplicando exportaciones y empleos en 4 años, propuesta de Agexport. Presentación.

Como se mencionó, AGEXPORT identificó la exportación de servicios como el sector de mayor crecimiento e importancia para los próximos años en Guatemala. Respecto a dicho sector, CIEN llegó a identificar la coincidencia que existe en las necesidades entre este sector y grandes políticas públicas requeridas por el resto de sectores dinámicos de la economía guatemalteca. En este caso, vale la pena señalar algunas de las ventajas que hace tan atractivo el comercio de servicios como propulsor del desarrollo: conservación de distintos entornos ecológicos y culturales; la posibilidad de un desarrollo más descentralizado; mayor demanda por mano de obra calificada, incentivada, creativa y orientada al servicio al cliente; promueve la transferencia tecnológica y de conocimientos para el desarrollo de sectores conexos; y más empleos para la juventud (CIEN, mimeo).

## 6.5. ¿Cómo afrontar la informalidad?

Como se señaló anteriormente, la informalidad y las MIPYMES absorben la mayor parte de la PEA. Por ello, se requieren dos tipos de estrategias. Una que permita incrementar la cantidad y el tamaño de empresas formales de elevada productividad, y otra que favorezca a las empresas informales, el crecer, formalizarse y ser más productivas. Para ello, se requiere hacer frente a la economía informal, desde la informalidad misma, generando mecanismos de incorporación a una nueva formalidad.

No puede pensarse en la informalidad como “el incumplimiento del contrato social”, porque las políticas establecidas por el Estado nunca han sido eso, sino la imposición de élites políticas y económicas. En ese sentido, el reto de la reforma de las instituciones del Estado resulta esencial y donde la participación política de los informales es importante, pero no desde el modelo agotado e inflexible del corporativismo tripartito, modelo que parece estar agotado y que resulta ilegítimo, al no representar a los distintos grupos guatemaltecos. Por ello, si comprendemos la informalidad como un fenómeno que supera la economía, y que es esencialmente institucional<sup>74</sup> se requiere plantear una serie de reformas que permitan indicar hacia dónde deben ir las reformas a implementar:<sup>75</sup>

- Reducir los costos de la formalidad, tanto en de la formalidad de la posesión de activos, como de la operación de empresas y facilitar la resolución de conflictos. Si bien la Ventanilla Ágil ha implicado avances importantes, se requiere de un soporte legal para profundizar la eficiencia y los beneficios. La agilización de la titulación

<sup>74</sup> Tanto CIEN (2006) como Banco Mundial (2007) reconocen que la informalidad es señal de una falla institucional.

<sup>75</sup> CIEN (2006). Pág 246-259.

supletoria y los mecanismos de resolución de conflictos, en caso que varios aduzcan ser dueños de un bien, son temas que deben abordarse desde el Congreso.

- Revisar los salarios mínimos y las regulaciones laborales, dado que son un obstáculo a la expansión del empleo formal, por parte de empresas ya constituidas.
- Facilitar y promover la utilización de mecanismos de conciliación y arbitraje en los contratos comerciales. Esto debe facilitar la sinergia de MIPYME y de los encadenamientos productivos. Es decir, debe orientarse al cumplimiento de acuerdos de suministro de productos y de la calidad de los mismos.
- Establecer políticas amigables de redefinición de los mecanismos de asignación y ejercicio del espacio público. Dado que existe espacio público ha sido ocupado por vendedores informales y el mismo resulta esencial para la obtención de ingresos para estos grupos, no puede adoptarse una política intransigente que no tome en cuenta el impacto negativo que significaría expulsarlos de dicho espacio. Por ello, deben identificarse políticas, de forma cooperativa, que permitan una convivencia ordenada entre las prioridades de la Municipalidad y las necesidades económicas de las familias guatemaltecas.
- Transparentar las acciones municipales y del gobierno central. La falta de involucramiento de la población en la toma de decisiones incrementa su desconfianza hacia las reglas formales, además, que usualmente los ignora y sólo les impone costos.
- Promover la formalidad a cambio de beneficios tangibles, generando beneficios directos y medibles. Esto implica replantear los mecanismos de acceso al IGSS, al INTECAP y al IRTRA. De igual forma, se requeriría mejorar el servicio del IGSS.
- Mejorar la representación política del sector informal. Debe replantearse el funcionamiento de las instituciones políticas, para que la población tenga un mayor impacto a través de su voto. Esto implicaría una mayor rendición de cuentas de sus autoridades hacia su electorado. Para ello, se requieren de acciones como: apoyar las acciones por transparentar el gasto público de todas las entidades públicas, facilitando mecanismos para generar auditoria social; establecer mecanismos claros de rendición de cuentas, como establecer distritos uninominales, en donde se vota por el candidato a Diputado que se desea y no por una lista de candidatos.
- Deben limitarse los alcances de las decisiones que provienen de instituciones corporativistas, como lo es la Comisión Nacional del Salario. Una forma de lograrlo es que exista el compromiso de evaluar el impacto de las decisiones que se tomen, incluyendo su efecto en el sector informal.
- Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, pensando la necesidad de adaptar las normas a los ciudadanos guatemaltecos que no han tenido el privilegio de contar de educarse y poder interpretar la legislación tributaria y que sepan de contabilidad.
- Fortalecer la educación pro-empresarial en primaria y secundaria, para lograr empresarios de MIPYMES más productivos, al conocer herramientas de contabilidad, mercadeo, comercialización de productos y de cómo formalizar sus actividades empresariales y sus activos.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

1. Arruñada, B. y González M. 1997,. *How competition controls team production: the case of fishing firms*.  
<http://www.econ.upf.edu/docs/papers/downloads/261.pdf>
2. Andrade, M. (2006). *¿Estamos cumpliendo? Las normas internacionales del trabajo en Guatemala. Serie: las relaciones laborales en Guatemala de cara a la globalización*. Programa Acceso a Justicia. Fundación Soros Guatemala / Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
3. Asociación Guatemalteca de Exportadores, AGEXPORT (2007). *Data Export*. Edición Mayo 2007.
4. Banco de Guatemala, 2007, *Módulos de información Económica y Financiera*.
5. Berger, P. y Huntington, S. 2002. *Globalizaciones múltiples, la diversidad cultural en el mundo contemporáneo*. Ediciones Paidós.
6. Berger, Suzanne and the MIT Industrial Performance Center 2005. *How we compete, what companies around the World are doing to make it in today's global economy*. Bantam Dell Pub Group.
7. Borjas, G. 2003. *The Labor Demand Curve Is Downward Sloping: Reexamining The Impact Of Immigration On The Labor Market*. National Bureau of Economic Research
8. Camus, M. 2002. *Ser indígena en ciudad Guatemala*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
9. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, 2001. *Entrevistas a micro y pequeños empresarios*.
10. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, 2002. *En busca de una agenda de comercio exterior (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)*.  
<http://www.cien.org.gt/Docs/Economia/AgendaCOMEX/AGCOMEX.pdf>
11. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, 2002. *The Effects of Unions on Productivity: Evidence from Large Coffee Producers in Guatemala*. Elaborado como parte del proyecto The Economic Effects of Unions in Latin America en la 10ª ronda de la Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo –BID–.
12. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, 2003. *Lineamientos de política económica y social para Guatemala 2004-2007*.  
<http://www.cien.org.gt/Docs/Lineamientos/LineamientosIV/LineamientosIV.pdf>

13. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, 2004. *Políticas laborales en Centroamérica, ¿oportunidades o barreras al desarrollo?*  
<http://www.cien.org.gt/Docs/Economia/Laboral/laboral.pdf>
14. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, 2004. *Políticas públicas para el impulso de la competitividad de las exportaciones. Política laboral.*  
<http://www.cien.org.gt/Docs/Economia/PPCompetitividad/Laboral.pdf>
15. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, 2005. *Impactos, oportunidades y desafíos en el mercado laboral del Mercado Común Centroamericano a la luz del DR-CAFTA.* Elaborado para RED-INTAL.  
[http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro\\_REDINT\\_2005\\_01\\_CIEN.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDINT_2005_01_CIEN.pdf)
16. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, 2006. *Economía informal: superando las barreras de un Estado excluyente.*  
<http://www.cien.org.gt/Docs/Economia/EcoInformal06/Econom%EDa%20Informal.%2006.pdf>
17. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, 2007. *DR-CAFTA, un año después.* Ministerio de Economía.
18. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, 2007. *Oportunidades y riesgos en la liberalización del comercio de servicios: el caso de Guatemala.* Documento elaborado para International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).  
<http://www.cien.org.gt/Docs/Economia/EXportServicios/EXportServicios.pdf>
19. Centro de Estudios Distributivos 2003. *Laborales y Sociales, Estadísticas Distributivas para América Latina*, World Bank.
20. Centro de Estudios Distributivos 2003. *Laborales y Sociales, Estadísticas Distributivas para América Latina*, World Bank.
21. Coalición por la Transparencia, 2004. *Análisis a la reforma al sistema de servicio civil.*
22. Coase, R. 1937. *The nature of the firm.* *Economica*, 4. Págs. 386-405.
23. De Soto, H. 2002., *El misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo.* Editorial Sudamericana.
24. De Soto, H., Ghersi, E., Ghibellini, M. y el Instituto Libertad y Democracia. 1986. *El Otro Sendero: La Revolución Informal.* Editorial Diana.
25. Demsetz, H. y Alchian, A. 1972. *Production, information costs, and economic organization.* *American Economic Review* 777.

26. Foss, N. 1997. *Austrian economics and the theory of the firm*. Departament of Industrial Economis and Strategy. Working Paper 97-3
27. Spross, V., Díaz, J., Calderón, J., y Diaz, G. 2006. *Diagnóstico del sistema de pensiones en Guatemala*. Documento elaborado para FUNDESA.
28. Gasparini, L. 2006. *A Guide to the SEDLAC (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*. CEDLAS and The World Bank.
29. Guerra-Borges, A. 2006, *Guatemala, Historia de 60 años (La economía en 1944-2004)*. Programa de Investigaciones Universitaria en Desarrollo Humano/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
30. Hirschman, A. 1977, *Salida, voz y lealtad: Respuesta al deterioro de las empresas, organizaciones y estados*. Fondo de Cultura Económica.
31. Huan, H., and Chang, Y. 2005, *Investigating Okun's Law by The Structural Break with Threshold Approach: Evidence from Canada*, The Manchester School Vol 73 No. 5 September 2005.
32. Huan, H., and Lin S. 2006. *A Flexible Nonlinear Inference to Okun's Relationship*, Applied Economics Letters, 2006, 13, 325–331.
33. Instituto Nacional de Estadística 2000., *Encuesta sobre Condiciones de Vida*.
34. Instituto Nacional de Estadística 2004. *Encuesta de Empleo e Ingresos*
35. Kapsos, S., 2005. *The Employment Intensity of Growth: Trends And Macroeconomic Determinants*. International Labour Office.
36. Klein, B. 1996. *Why hold-ups occur: the self-enforcing range of contractual relationships*. Economic Inquiry, Vol. XXXIV, No. 3, July 1996.
37. Klein, B. Crawford, R. y Alchian A. 1978. *Vertical integration, appropriable rents and competitive contracting process*. Journal of Law and Economics, 21(2). Pags. 297-326.
38. Knight, Frank (1921). *Risk, uncertainty and profit*.  
<http://www.econlib.org/LIBRARY/Knight/knRUP.html>
39. Lanteri, L. 2005. *Inflación y Crecimiento: Un Modelo de Covarianza Condicional para Argentina*. El Trimestre Económico, vol. LXXII (4) num. 288.
40. Mankiw, G., Reis, R., and Wolfers, J. 2003, *Disagreement about Inflation Expectations*, National Bureau of Economic Research

41. Martins, M., and Aguiar, A. 2003. *Testing the significance and the non-linearity of the Phillips trade-off in the Euro Area* Empirical Economics (2005) 30:665–691
42. Maul et al, mimeo. *Descripción comparativa de los sistemas de capacitación técnica laboral: México, Chile y Perú y Lineamientos de la política zonal de capacitación técnica laboral*. Informe preparado en base al Convenio de Cooperación interinstitucional No.002/06 entre PRONACOM y FUNDESA.
43. Maul et al, mimeo. *Síntesis y análisis sobre la capacitación técnica laboral en Guatemala*. Informe preparado en base al Convenio de Cooperación interinstitucional No.002/06 entre PRONACOM y FUNDESA.
44. Mendoza C. 1994. *Aproximación al funcionamiento de los mercados indígenas de Guatemala*. Tesis de licenciatura. Universidad Francisco Marroquín.
45. Murakami, T. 1997. *Los mercados y pueblos mayas en el altiplano de Guatemala. Informe de las investigaciones etnológicas en el centro y sur de Guatemala 1991-1994*. Tokio, Japón: Museo de Tabaco y Sal.
46. Paz, O. 2003. *El laberinto de la soledad*. Ediciones Cátedra (Grupo Anaya, S.A.).
47. Pérez-Sáinz, J. 2000. *From the finca to the maquila: labor and capitalist development in Central America*. Westview Press.
48. Perman, R., and Tavera, C. 2005. *A cross-country analysis of the Okun's Law coefficient convergence in Europe*, Applied Economics, 2005, 37, 2501–2513.
49. Perry, G., Maloney, W., Arias, O., and Servén, L. 2006. *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Banco Mundial
50. Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., and Saavedra-Chanduvi, J. 2007. *Informalidad: Escape y Exclusión* Banco Mundial
51. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2005. *Diversidad étnico-cultural y desarrollo humano: La ciudadanía en un estado plural*: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005.  
<http://www.desarrollohumano.org.gt>
52. Programa Nacional de Competitividad, PRONACOM, 2004. *Agenda Nacional de Competitividad*.  
<http://www.pronacom.org/home/pdf/Agenda2005-2015.pdf>
53. Richiardini, M. 2006. *Toward a Non-Equilibrium Unemployment Theory*, Computational Economics (2006) 27: 135–160

54. Spohn, R. 2002. *Hard Work: Labor Relations in Contemporary Guatemala*. Universidad Rafael Landívar e Instituto de transformación de Conflictos para la Construcción de la Paz en Guatemala.
55. World Bank 2004. *Doing Business 2006*.  
[rru.worldbank.org/doingbusiness/](http://rru.worldbank.org/doingbusiness/)
56. World Bank 2003. *GUAPA - Guatemala Poverty Assessment*. World Bank
57. World Bank *mimeo*. *Análisis del Gasto Público en Guatemala. Logros, retos y recomendaciones en torno al Gasto público en Protección Social*

## **PERSONAS ENTREVISTADAS**

María José Aguilar.  
Gerente de Reclutamiento, TRANSACTEL.

Estuardo Biguria.  
Director General, Asistencia Global.

Carla Caballeros.  
Directora Ejecutiva, VESTEX.

Juan Carlos Corona.  
CRM Manager, ASISTENCIA GLOBAL.

Hugo Díaz.  
Director de Negocios, Biznet S.A.

Carmelo Durán.  
Presidente, Cluster de Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Fanny de Estrada.  
Directora Ejecutiva, AGEXPORT.

Mario López.  
Director de Ventas y Mercadeo, TRANSACTEL y Secretario de la Comisión de Call-Centers, AGEXPORT.

Miguel Monterroso.  
Gerente de Operaciones, Studio C.

Lucía Monzón.  
Gerente de Retención, TRANSACTEL.

## 8. ANEXOS

### 8.1. Descripción de las variables utilizadas en el modelo de desequilibrio del mercado laboral

Ante las limitaciones de información estadística a nivel nacional para realizar la estimación econométrica se utilizaron datos agregados para el sector formal el período de 1960 al 2006. De esta forma se puede hacer inferencia sobre el desequilibrio laboral a lo largo del tiempo sobre el mercado laboral formalmente registrado. Es necesario aclarar que este nivel de empleo corresponde a todos los trabajadores que cotizan al seguro social y están activamente inscritos. La Tabla 15 resume la descripción y fuente de cada variable.

**Tabla 15: Descripción de las variables utilizadas para estimar el modelo econométrico incluido en el análisis macroeconómico del sector laboral**

Variable	Descripción	Fuente
Salario real promedio	Esta variable se construyó dividiendo el salario promedio del trabajador cotizante al seguro social guatemalteco dentro del índice de precios del consumidor. El salario promedio de cada trabajador es igual al monto registrado de salarios totales para cada año, dividido el número de trabajadores inscritos.	Banco de Guatemala
Población	Esta variable representa el número de personas que habitan en el país para cada año. Las estimaciones fueron realizadas por el Instituto Nacional de Estadística.	Instituto Nacional de Estadística, a través de la página de módulos de información del Banco de Guatemala.
Número de trabajadores	Esta variable resume el total de trabajadores inscritos en el seguro social y que se encuentran activamente laborando.	Banco de Guatemala
Producto Interno Bruto en Términos Reales	Esta variable representa el valor del PIB en precios constantes de 1958 para cada año del período de 1960 al 2006.	Banco de Guatemala.
Dummy	Esta es una variable dummy que trata de estimar el efecto sobre el crecimiento que tuvo el período de 1978 a 1982, caracterizado por la consumación de crisis internacionales y del conflicto interno guatemalteco.	Elaboración propia.