



*¡Marcando el rumbo!*

## **Agenda de Desarrollo Empleo**

**Proyecto de Lineamientos de Política Económica, Social  
y de Seguridad 2011-2021**

Guatemala, abril de 2015

### DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN

Este documento se realizó gracias al apoyo financiero del proyecto Mejoramos Guate y del Centro para la Empresa Privada Internacional -CIPE-

Este documento forma parte de una serie de investigaciones en distintos campos que en conjunto establecen una Agenda de Desarrollo para Guatemala para los próximos años. El mismo servirá como base de discusión para ser retroalimentado y mejorado por expertos y miembros de distintos partidos políticos. Fue preparado por un equipo multidisciplinario de profesionales del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Su contenido (información, metodología, procesos y procedimientos) está sujeto a los respectivos derechos de autor. Cualquier reproducción del mismo, sea total o parcial, y sin importar el medio que se utilice para ello, requiere citar la fuente. Investigadores responsables: Lisardo Bolaños y Hugo Maul Rivas.

## Contenido

---

<b>Siglas .....</b>	<b>3</b>
<b>Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Diagnóstico .....</b>	<b>6</b>
2.1. Poca capacidad de creación de empleos altamente productivos.....	6
2.2. Poco sofisticada y limitada demanda de trabajo.....	13
2.3. Oferta laboral con bajos niveles de educación y experiencia.....	17
2.4. Ambiente institucional poco favorable a la creación masiva de empleo altamente productivo .....	18
<b>3. Justificación económica de la propuesta.....</b>	<b>22</b>
<b>4. Recomendaciones .....</b>	<b>25</b>
4.1. Corto plazo (180 días).....	25
4.2. Mediano plazo (2 años) .....	27
4.3. Largo plazo (próximos dos períodos de gobiernos).....	32
<b>Anexos.....</b>	<b>35</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>42</b>

## Siglas

---

BANGUAT	Banco de Guatemala
CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe, en inglés
MICIVI	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre América Central, República Dominicana y Estados Unidos, en inglés
FUNDESA	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
IADB	Banco Interamericano de Desarrollo, en inglés
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
MINECO	Ministerio de Economía
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIB	Producto Interno Bruto
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad
R&D	Investigación y Desarrollo, en inglés

## **Resumen Ejecutivo**

---

Guatemala necesita políticas públicas que ayuden a superar los dos principales problemas económicos del país: la falta de empleos y los bajos salarios. Ello conlleva a que la política económica guatemalteca reconozca la dualidad del mercado laboral guatemalteco: formalidad-informalidad. De allí que se necesiten implementar políticas para generar empleo no agrícola, preferentemente industrial, en el interior del país que generen alternativas a la agricultura de sobrevivencia, el empleo agrícola y el comercio informal, así como políticas para impulsar la apropiación y generación de nuevas tecnologías.

En cuanto al primer elemento, este documento hace énfasis en la necesidad de impulsar la competitividad en regiones del país que tengan potencial para la exportación de productos industriales, lo cual involucra desde el desarrollo de *plug-and-play parks* hasta la adecuada planificación y desarrollo urbanístico de dichas áreas. En lo que respecta al segundo elemento, este documento reconoce la necesidad de impulsar políticas activas de tecnología, desde laboratorios nacionales orientados al desarrollo de nuevos productos y procesos para sectores nuevos hasta el apoyo del Estado para la compra de maquinaria para las mejorar la productividad de sectores estratégicos, así como la consolidación de programas de becas para estudios técnicos, de pregrado y postgrado de acuerdo a planes para el desarrollo de nuevos productos, procesos y mercados.

## 1. Introducción

---

El mercado laboral guatemalteco presenta dos problemas relacionados con la estructura económica del país. Por un lado, la estructura económica no genera suficientes empleos fuera del sector agrícola y del comercio informal, lo cual condena a un gran sector de la población a mantener inadecuados niveles de calidad de vida. Por otro, la estructura económica no favorece la absorción y generación de tecnologías, nuevos procesos y productos que permitan al país competir por calidad, lo cual lleva a que la producción guatemalteca compita por costos y pueda ofrecer mayores salarios a la población.

Estos problemas se han profundizado en los últimos quince años. A finales de los 80s, de la mano de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI, en inglés) y de los programas de incentivos (como el Decreto 29-89), se favoreció una creciente diversificación hacia el sector exportador. A diferencia de lo que ocurrió con el período del Mercado Común Centroamericano, este modelo tenía dos ventajas: se empezó a generar decenas de miles de empleos industriales, mejor pagados que el sector agrícola o el empleo doméstico; y, se orientó la producción a la exportación, lo cual forzaba a las empresas a mejorar sus estándares de calidad al mismo tiempo que se evitaban crisis en la balanza de pagos.

En contraste, en los últimos años la diversificación económica se ha inclinado hacia las exportaciones agrícolas y de productos de la minería, tendencia que revierte, en parte, el avance que se había tenido en la creación masiva de empleo no agrícola. Además, ambas actividades sufren de rendimientos marginales decrecientes en mercados altamente competitivos. Producto de un ambiente internacional que favoreció la reprimarización de las exportaciones, motivado en parte por el acceso de China a los mercados internacionales, la crisis financiera de 2007-2008, el incremento en el precio de los *commodities*, y las concesiones agrícolas en el DR-CAFTA y otros acuerdos comerciales, así como la falta de políticas claras de apoyo al sector industrial, el potencial de creación de empleo fuera de los sectores primarios se ha visto seriamente limitado.

Es necesario reconocer la importante simbiosis entre mercado y Estado para generar una nueva dinámica económica, favorable a la creación masiva de empleos de calidad. En ese sentido, las recomendaciones de este documento parten de reconocer la creciente literatura económica que directa o indirectamente señalan que América Latina, y en ello Guatemala va incluida, se excedió al momento de desmontar sus políticas industriales (Chang, 2002; Dinh, Rawski, Zafar, Wang, & Mavroeidi, 2013; Inter-American Development Bank, 2014; McMillan & Rodrik, 2012; Reinert, 2008; Rodrik, 2008). En el siguiente capítulo se presenta un diagnóstico del mercado laboral guatemalteco. El capítulo tres recoge las reformas pendientes que permitirían mejorar el mercado laboral. El capítulo cuatro concluye y el quinto ofrece recomendaciones.

## 2. Diagnóstico

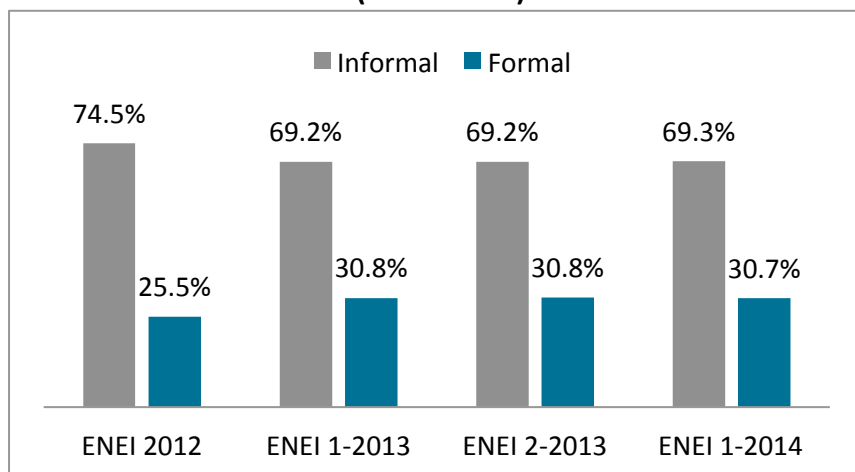
### 2.1. Poca capacidad de creación de empleos altamente productivos

**La fuerza laboral guatemalteca asciende a 6.2 millones.** En el primer semestre del 2014 la Población Económicamente Activa (PEA) conoció un incremento de 2.9% respecto al primer semestre del 2013, pasando de 5.9 millones a 6.2 millones. La población ocupada alcanzó los 6.0 millones de personas, lo que representa una tasa global de participación de 61.7% para el 2014 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2014).

**Cada año se suman 180 mil trabajadores a la fuerza laboral.** Además de ser un país predominantemente joven (70% es menor a 30 años y 53% es menor a 20 años), Guatemala es el país del continente con la mayor tasa de fertilidad: 25.8 por cada 1,000 habitantes en 2012, contra un promedio de 18.2 hijos promedio latinoamericano. Estas características demográficas continúan presionando sobre el mercado laboral: cada año ingresan alrededor de 180,000 jóvenes al mercado de trabajo guatemalteco (Unión Europea, 2011), cuando este solo genera alrededor de 25,000 empleos formales.

**El sector formal representa 69.3% de la fuerza laboral.** Según la definición utilizada por el INE, a nivel nacional se registra que el más de 4 millones de personas trabajan en el sector informal. A pesar de que el número de personas incrementó en un 3.3% con respecto a la ENEI 2-2013 y un 4.8% con respecto a la ENEI 1-2013, la tasa de informalidad global se ha mantenido estable por debajo del 70% (Instituto Nacional de Estadísticas, 2013, 2014).

**Gráfica 1. Población ocupada según sector formal e informal (varios años)**

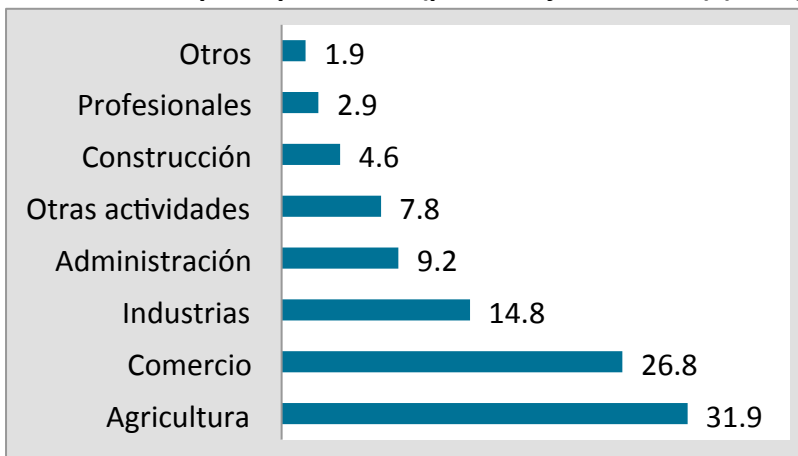


*Fuente: elaboración propia con base en ENEI 1-2014.*

**El crecimiento de la productividad de la economía guatemalteca es bajo.** El crecimiento de la productividad generado por la tecnología, permite explicar el crecimiento económico de los países avanzados, lo que les ha permitido mayores niveles de vida (Clark, 2007). Sin embargo, en el caso de América Latina, se ha hecho evidente que el crecimiento de la productividad, generado por la tecnología y por el cambio estructural, pasar de actividades poca productividad (como el agro) a actividades de mayor productividad (como la industria), ha sido bajo en las últimas tres décadas (McMillan & Rodrik, 2012). En el caso de Guatemala, existen análisis que muestran que la productividad de la mano de obra y de la educación han aportado mucho menos al crecimiento económico de 1996 al 2005, de lo que hicieron en el período 1956-1975 (Maul, Bolaños, & Díaz, 2007, pp. 37–38), lo cual está atado al desarrollo industrial.

**La mayor parte del empleo se encuentra en el sector agrícola.** El sector agrícola y el comercio ocupan a más de la mitad de la fuerza laboral, como lo muestra la Gráfica 2. Ahora bien, es también el sector que registra los menores sueldos, con un ingreso promedio mensual de Q. 1,198, casi tres veces menor que el ingreso promedio mensual del sector administración pública (Q. 3,557), el cual registra los mayores sueldos. El sector agrícola es, además, el sector que absorbe el mayor porcentaje de personas ocupadas en el sector informal (42.0%) y el mayor porcentaje de personas subempleadas (32.3%).

**Gráfica 2. Empleos por sector (porcentaje de la PEA) (2014)**



*Fuente: elaboración propia con base en ENEI 1-2014.*

**Las posibilidades de mayores ingresos no están en agricultura ni comercio.** La productividad laboral, aproximada por el PIB sectorial por trabajador, permite comprender los límites de seguir dependiendo de la agricultura y del comercio como generadores de trabajo. No sólo la productividad en dichos sectores es baja, lo cual limita la posibilidad de generar altos salarios, sino que también el tipo de mercado lo limita pues ambos tienden a tener rendimientos marginales decrecientes y mercados altamente competitivos. Más aún, ya actualmente son los sectores que muestran la menor productividad laboral en

Guatemala. Los siguientes dos sectores tampoco generan estrategias de desarrollo sostenibles, pues el empleo en la administración pública depende de un sector privado que crezca para generar los impuestos para pagar a los servidores públicos; mientras que el crecimiento del sector de construcción es una estrategia insostenible. Lo que se observa entonces son otros tres sectores donde es posible vincular la economía a mayores niveles de productividad. Sin embargo, de entrada, cabe señalar que vincular el modelo de desarrollo de Guatemala al sector financiero y a las actividades inmobiliarias no va a dar para crear el número de empleo que necesitamos, así que realmente sólo hay dos sectores que quedan disponibles. Queda entonces como reto el hacer la transición de al menos dos millones de guatemaltecos hacia el sector de servicios y la industria de manufactura, particularmente el último, que es lo que señalado (McMillan & Rodrik, 2012) que ha faltado en el caso de América Latina en los últimos treinta años para lograr generar mayores niveles de crecimiento económico.

**Tabla 1. Productividad laboral -PIB sectorial entre trabajadores del sector (2014)**

Sector	Productividad laboral (Q)	Número de trabajadores (miles)	Productividad laboral del sector como proporción de la productividad promedio
Agricultura y minería	3,142	1,910	43%
Comercio	5,608	1,605	76%
Administración pública	6,001	551	81%
Construcción	6,679	275	90%
Industrias manufactureras	9,719	886	132%
Servicios	15,340	683	208%
Financieras y de seguros e inmobiliaria	69,577	72	942%
Promedio	7,387		

*Nota: no existe una correspondencia exacta entre las categorías de la ENEI del INE y las cuentas nacionales del BANGUAT. Ello lleva a hacer inadecuados supuestos, pero que sirven para ilustrar el punto. Los trabajadores en agricultura corresponden a la producción en "Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, y explotación de minas y canteras". Se agruparon bajo "Servicios", los Servicios servicios privados, suministro de electricidad y captación de agua, servicios privados y transporte, almacenamiento y comunicaciones". Además, se unen las actividades financieras y alquiler de vivienda como actividad inmobiliaria.*

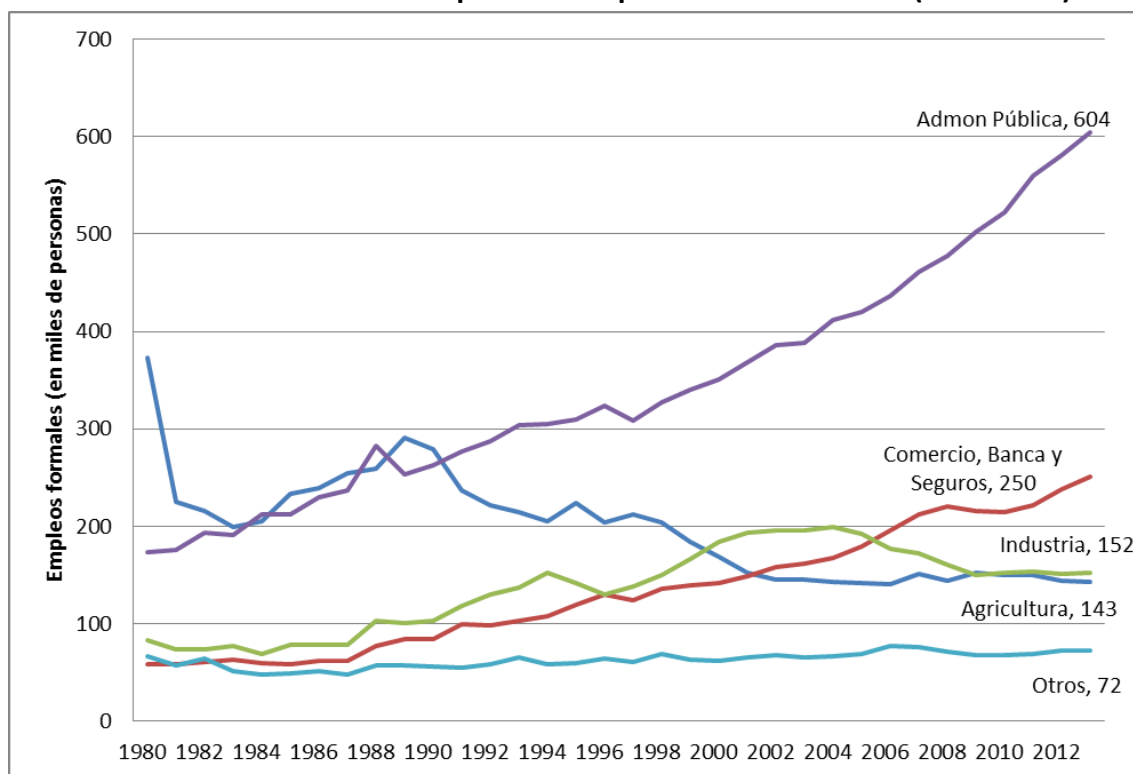
*Fuente: elaboración propia con base en ENEI 1-2014 y BANGUAT (2015).*

**Sin embargo, Guatemala ha dejado de crear empleos de forma masiva en el sector industrial.** Hasta la década de los noventa, la industria era el sector que más empleo generaba. Al igual que en el resto del mundo, este sector fue uno de los ejes de desarrollo de país en la segunda mitad del siglo anterior. Sin embargo, después de una clara tendencia negativa a partir de 1980, este sector ha pasado a ser el tercer lugar en generación de empleos formales, seguido muy de cerca por el sector agrícola. El sector de administración pública se ha convertido en el principal generador de empleos formales, situación que



preocupa ya que, además de emplear 2.5 veces más trabajadores que el sector de comercio, bancos y servicios, que es el que le sigue en términos de generación de empleos, ha conocido un crecimiento en el número de trabajadores que destaca con respecto a los demás sectores. Si bien el servicio público es uno importante y necesario, es un sector cuya capacidad de crecimiento depende de la de los otros sectores, por lo que difícilmente puede ser establecido como el pilar del crecimiento laboral para el país.

**Gráfica 3. Evolución del empleo formal por sector económico (1980-2013)**

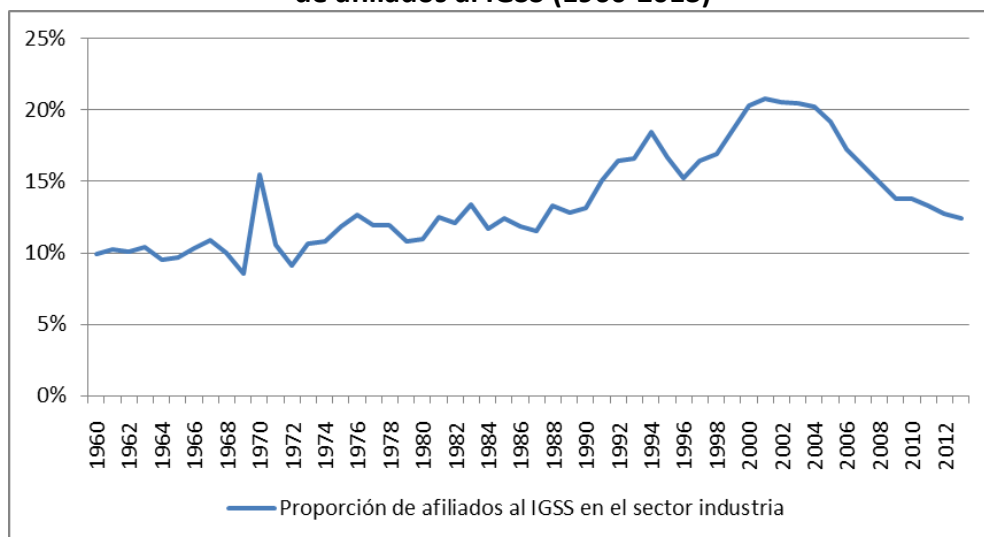


*Fuente: elaboración propia con base en Banco de Guatemala (2015).*

**El ambiente internacional ha favorecido la desindustrialización de la mano de obra.** En los últimos diez años el sector industrial guatemalteco ha visto un proceso de desindustrialización del mercado laboral. Por un lado, el número de afiliados totales sigue incrementándose, aunque sigue siendo sólo un 21% de la PEA; por otro, el número de trabajadores formales industriales ha decaído en la última década en casi cincuenta mil empleos, lo cual lleva al resultado de la **Gráfica 4**. Es más, desde 1980, el sector privado guatemalteco no ha logrado incrementar de manera significativa el número de trabajadores afiliados al IGSS, como se ve en la **Gráfica 5**. Varios factores a nivel internacional explican dicha situación. Primero, la creciente competencia internacional de China y de otros países en Asia que han accedido a los mercados internacionales en el último año, a lo que se suma que las cuotas establecidas mediante el Acuerdo Multifibras se han eliminado, poniendo presiones adicionales al sector de vestuarios de Guatemala. Segundo, la Gran Recesión

implicó caídas importantes en la demanda de internacional de productos industriales que afectaron el flujo de caja de muchas empresas del sector de manera insostenible. Al mismo tiempo hubo un incremento importante en el precio de los commodities favoreciendo el crecimiento de dicho sector. Tercero, el constante aprovechamiento de las concesiones agrícolas en el DR-CAFTA y otros acuerdos comerciales. Uno incluso podría incluir las presiones internacionales por elevar los estándares laborales en Guatemala que podrían convertirse en un obstáculo para la generación de empleo (Hall & Thorson, 2010)<sup>1</sup>.

**Gráfica 4. Participación del sector industrial dentro del número de afiliados al IGSS (1960-2013)**



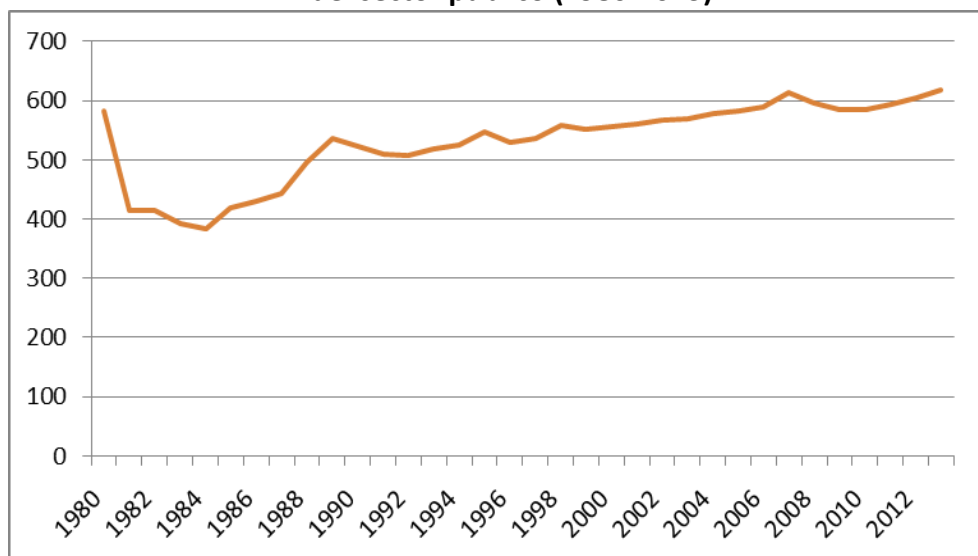
*Fuente: elaboración propia con base en Banco de Guatemala (2015).*

**El ambiente interno ha favorecido la desindustrialización de la mano de obra.** El ambiente interno tampoco ha sido favorable a la expansión o sostenimiento del empleo industrial. La apreciación real del tipo de cambio (**Gráfica A1**), impulsado por las políticas monetarias norteamericanas, el crecimiento de las remesas, y el crecimiento de las exportaciones de productos primarios, lleva a una reducción de la rentabilidad de la industria de exportación. Lo mismo puede apreciarse con el salario mínimo que si bien no representa un problema tan grave para la industria y la productividad de los trabajadores en la ciudad capital sí representa un obstáculo para el interior del país; más aún, el salario mínimo combinado con la apreciación del tipo de cambio se vuelve un problema para la creación de empleo para el tipo de trabajador que existe en el interior del país y que tiende a ver como opciones laborales sólo el empleo agrícola o el comercio informal (**Gráfica A2**). A ello se agregan

<sup>1</sup> El argumento en el artículo de etapas de desarrollo puede ser demasiado ingenuo al querer igualar la experiencia de desarrollo de Guatemala con la de Estados Unidos. Por lo mismo, convendría revisarse de cara a la experiencia de industrialización tardía experimentada por los Tigres Asiáticos y no sólo tomando en cuenta la experiencia norteamericana. Sin embargo, el artículo permite comprender que la normativa laboral tiene un costo y que imponerlo muy pronto puede retardar el proceso de desarrollo y de reducción de la pobreza, favoreciendo estructuras económicas como la agricultura de autoconsumo.

otros problemas del ambiente de negocios en Guatemala que afectan de manera directa la competitividad de las empresas o la sostenibilidad de las industrias en el país, al no favorecer la atracción de industrias que pueden impulsar a creación de “*backward and forward linkages*” (vínculos hacia atrás y hacia adelante) que ayuden a generar economías de escala, economías de alcance y el aprovechamiento de nichos de mercado. Al respecto, los problemas involucran los altos costos de la energía eléctrica y la baja calidad de la misma en el interior del país; los problemas de seguridad ciudadana; los altos costos de logística (**Tablas A1-A2**), entre otros, lo cuales suelen reflejarse en los análisis del Foro Económico Mundial (Schwab & World Economic Forum, 2014, pp. 196–197). Por último, se agrega la ausencia de políticas claras de apoyo al sector, más allá de lo iniciado en 1989 con la legislación para maquilas y zonas francas y los intentos de resolver problemas de corto plazo vía el Programa nacional de Competitividad (PRONACOM). No existe un programa claro de apoyo para incrementar la productividad de los procesos, identificación de nichos de mercado, apropiación tecnológica, investigación y desarrollo de nuevos productos.

**Gráfica 5. Evolución del empleo formal sin el empleo del sector público (1980-2013)**



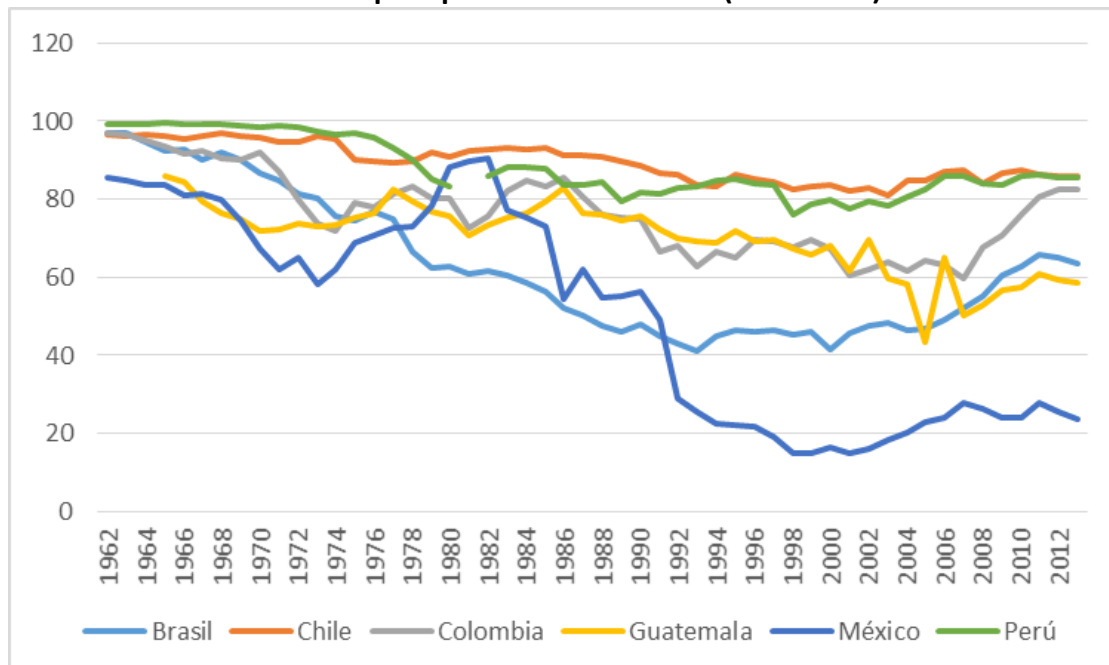
Fuente: elaboración propia con base en Banco de Guatemala (2015).

**Nuestra continua dependencia en commodities no va a permitir la generación masiva de empleos de calidad.** Los commodities, productos homogéneos que se transan por volumen, como muchos de los productos agrícolas y mineros, tienden a sufrir muchos problemas. Primero, estos sectores tienden a sufrir de rendimientos marginales decrecientes, en donde la expansión de la producción implica acudir a recursos naturales y humanos menos productivos, llevando a menores salarios, especialmente porque se manejan en mercados competitivos. Segundo, están sujetos a shocks de oferta y de demanda, los cuales tienden a generar abruptos cambios en los precios. Guatemala ha experimentado estos problemas desde su época colonial, en productos como el añil, la

cochinilla y el café, lo cual hace estos sectores poco convenientes para generar desarrollo sostenible. Tercero, exponen a Guatemala al “síndrome holandés”, en donde se incrementa la entrada de divisas, lo cual aprecia el tipo de cambio y vuelve otras actividades menos rentables, particularmente la exportación industrial. Cuarto, particularmente para los productos agrícolas está el problema de la exposición al clima y a las plagas; y, en el tema minero, las preocupaciones ambientales. Quinto, los commodities, cuando están vinculados con creación masiva de empleo, tiende a darse en situaciones con prácticas laborales poco conducentes al desarrollo económico.

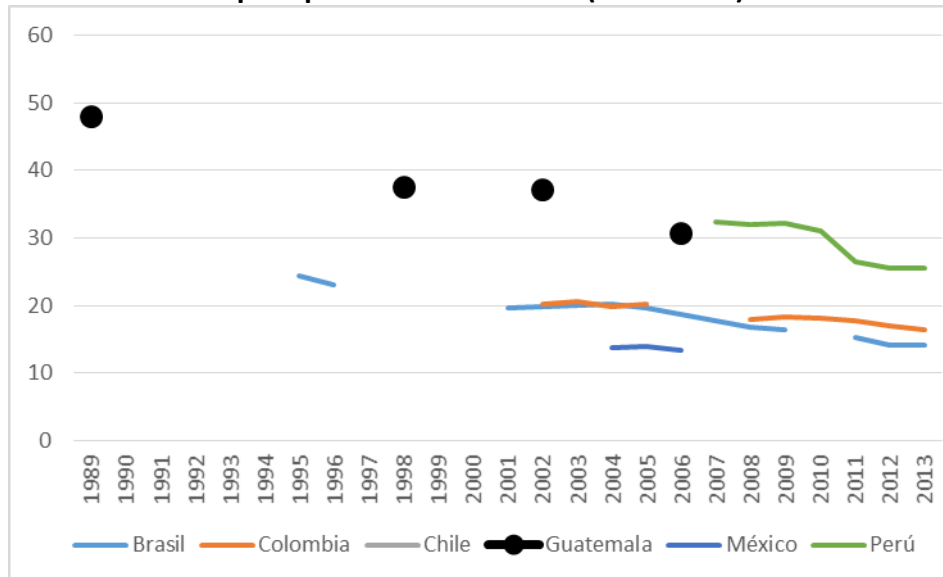
**América Latina no ofrece muchos modelos a seguir.** Muchas veces se utiliza de ejemplo a Chile, Colombia, Perú y Brasil para que Guatemala los imite. Sin embargo, la experiencia de las últimas dos décadas pone en duda la conveniencia de hacerlo. Estos países han incrementado su dependencia del sector primario de manera importante en los últimos años, como se ve en la **Gráfica 6**. En contraste, México sí ha logrado contrarrestar de manera importante la evolución del sector primario y depender cada vez menos de la exportación petrolera. Ahora bien, como muestra la **Gráfica 7**, con excepción de Perú, el resto de países muestra la proporción de trabajadores en agricultura muy por debajo de los niveles de Guatemala. Sin embargo, ninguno cuenta con niveles por debajo del 7% que es lo que se tiende a apreciar en los países desarrollados. Puede ser esta una razón importante por la cual los países latinoamericanos no han logrado superar la barrera de los ingresos medios, como sí lo han logrado hacer diversos países asiáticos. Por lo mismo, debe tenerse cuidado de sobre-estimar lo que puede aprenderse de la experiencia en América Latina.

**Gráfica 6. Proporción de Productos Primarios como Porcentaje de las Exportaciones de Bienes para países seleccionados (1962-2013)**



*Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2015).*

**Gráfica 7. Proporción de Población Ocupada en Agricultura para países seleccionados (1989-2013)**



Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2015).

## 2.2. Poco sofisticada y limitada demanda de trabajo

**No es posible crear economías de escala con empresas tan pequeñas.** La mayoría de las empresas tiene 5 trabajadores o menos. El 64.2% de las empresas tomadas en cuenta en la DINEL 2013 ocupan de 1 a 5 empleados; más de tres cuartos de las empresas ocupan menos de 10. Esto no sorprende cuando se considera que únicamente el 22.2% de las nuevas empresas espera generar más de 5 empleos dentro de los próximos cinco años. El 75.9% espera generar de 1 a 5 y, en la práctica, el 78.1% de los emprendedores no genera ningún empleo adicional al propio (GEM Consortium, Babson University, & Universidad Francisco Marroquín, 2012). Los altos costos fijos que implican el cumplimiento de estándares, la obtención de financiamiento, el acceso a tecnología, innovación e información de mercados, dificultan a las pequeñas empresas alcanzar la suficiente escala para poder competir en los mercados en relación a las grandes empresas. Les impide además tener una mayor capacidad de negociación tanto a la hora de adquirir materia prima e insumos de producción, como a la hora de vender sus productos a precios rentables para la empresa.

**El empresario guatemalteco tiende a ser joven y con poca educación.** En ese sentido, el perfil del empresario guatemalteco es un buen reflejo de la población en general: 55.0% de los emprendedores tienen entre 18 y 34 años de edad; 31.1% de los emprendedores no ha superado el nivel primario de educación y otro 52.9% no pasa de la educación diversificada (GEM Consortium et al., 2012).

**El empresario guatemalteco tiende a tener poco acceso a capital.** Según el GEM, las fuentes de financiamiento para iniciar nuevas empresas son escasas en Guatemala (GEM Consortium et al., 2012). CIEN confirma esta aseveración (CIEN, 2012), indicando que el acceso a financiamiento es uno de los principales retos que afrontan las empresas por distintas razones: (i) el sistema está dominado por bancos, quienes se enfocan principalmente en créditos corporativos; (ii) existen asimetrías de información crediticia, excluyendo a nuevos clientes potenciales y perjudicando a aquellos que han cometido errores con información negativa que difícilmente puede ser corregida; (iii) no hay diversidad de instrumentos financieros, mejor adaptados a las necesidades de los emprendedores y las micro y pequeñas empresas; (iv) no existen marcos regulatorios apropiados.

**Tabla 2. Cartera de créditos dirigidos a MIPYMES**

	Clientes		Cartera de préstamos	
	Número	%	Número	%
<b>Microfinancieras</b>	<b>555,718</b>	40.98%	<b>2,083.6</b>	23.74%
<b>Cooperativas</b>	<b>800,000</b>	58.99%	<b>5,087.4</b>	57.96%
<b>Bancos y Financieras</b>	<b>500</b>	0.04%	<b>1,606.8</b>	18.31%
<b>Total sector</b>	<b>1,356,218</b>	100.00%	<b>8,777.8</b>	100.00%

*Fuente: elaboración propia con base en informe SIB (2010), datos de Mix Market (2014), datos de CONAMIF (2013), datos de Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (2011).*

**La capacidad legal para adquirir capital es limitada.** Menos del 8% de las empresas guatemaltecas están organizadas bajo la figura legal de sociedad anónima. Ello limita la capacidad de expansión de las empresas, ya que representa una restricción para atraer mayores inversiones e incluso señala potenciales problemas a la hora de llevar la contabilidad, diferenciando bien entre la información financiera del negocio y del hogar del empresario.

**Las empresas se encuentran altamente centralizadas.** Según la DINEL 2013, 62.1% de las empresas están ubicadas en el departamento de Guatemala, siguiéndole de lejos en orden de importancia los departamentos de Quetzaltenango (4.7%) y Sacatepéquez (3.5%) (Banco de Guatemala, 2014).

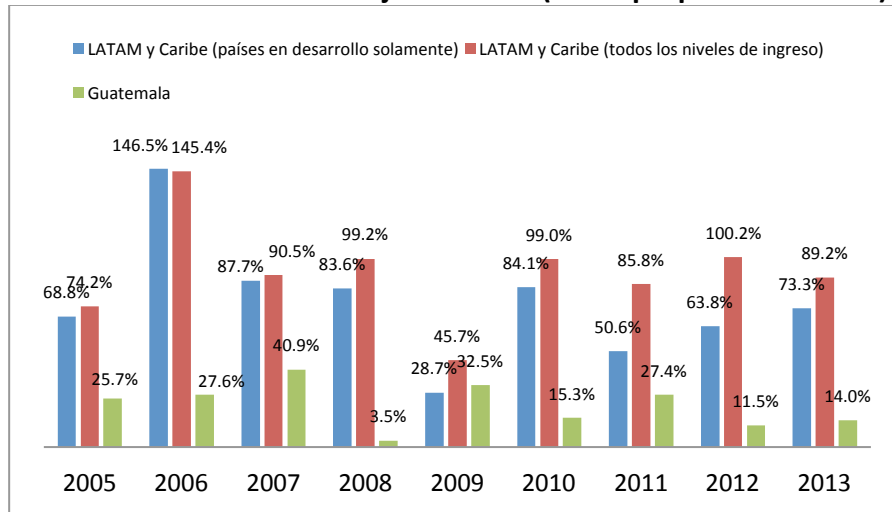
**Tabla 3. Distribución geográfica de las empresas del sector de manufactura Guatemala (2013)**

Departamento	Total empresas	Total empresas lucrativas	Empresas en Explotación de minas y canteras	Empresas en Sector manufacturero
Alta Verapaz	1,570	1,040	2	59
Baja Verapaz	428	296	-	14
Chimaltenango	1,914	1,552	-	146
Chiquimula	1,186	1,035	3	58
El Progreso	381	323	1	15
Escuintla	2,077	1,942	-	154
Guatemala	49,357	46,640	72	3,757
Huehuetenango	2,057	1,537	-	65
Izabal	1,297	1,177	-	49
Jalapa	492	386	-	14
Jutiapa	837	718	-	25
Petén	1,169	981	2	34
Quetzaltenango	3,725	3,239	-	227
Quiché	2,009	1,405	-	57
Retalhuleu	807	661	-	37
Sacatepéquez	2,823	2,520	3	229
San Marcos	2,002	1,588	-	68
Santa Rosa	718	633	1	21
Sololá	1,316	985	-	61
Suchitepéquez	1,267	1,115	-	45
Totonicapán	1,165	1,015	-	68
Zacapa	945	866	1	42
<b>Total</b>	<b>79,542</b>	<b>71,654</b>	<b>85</b>	<b>5,245</b>

*Fuente: elaboración propia con base en Banco de Guatemala (2013).*

**Una opción es atraer más empresas extranjeras, pero logramos poca inversión.** De hecho, en comparación con la región latinoamericana, la tasa de inversión extranjera en relación al PIB de Guatemala es muy baja. Esto aplica, incluso, al compararla únicamente con los países de América Latina y el Caribe en vías de desarrollo, tal y como lo demuestra la **Gráfica 8**. Por otro lado, se aprecia que la IED se ha mantenido por debajo de la tasa de 40% alcanzada durante el 2007, manteniéndose incluso por debajo del 30% desde el 2010.

**Gráfica 8. Inversión extranjera directa (como proporción del PIB)**

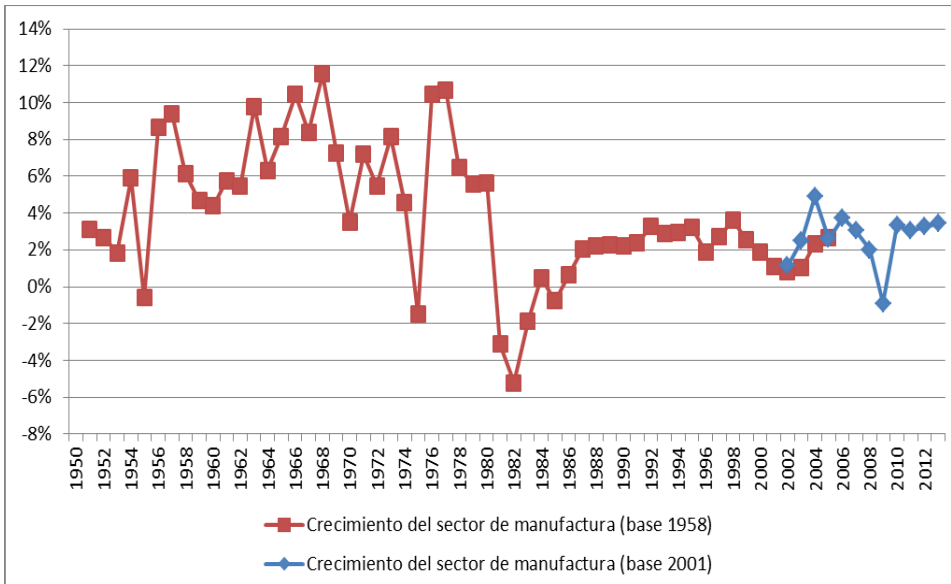


*Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2015).*

**La mayoría de la IED de la última década no genera mucho empleo.** Se estima que en el 2014 el 30.4% de la IED en Guatemala fue en los sectores de agricultura, petróleo, minas y canteras, seguido por un 18.5 en electricidad, 18.3% en comercio y 12.7% en industrias manufactureras (Banco de Guatemala, 2014). Esto implica que la mayor parte de inversión que entró al país fue en sectores que generan pocos empleos, como lo son las actividades extractivas, o pocos empleos de calidad, como el sector agrícola. Por otro lado, la IED del sector de manufactura ha ido en descenso. Ello podría explicar que el sector no cómo el crecimiento del sector decae después de 1980 y, si bien se recupera a partir de 1986, no lo hará al ritmo de que tuvo entre 1956 y 1980. Incluso cuando se toma en cuenta las nuevas cuentas nacionales con base 2001, el crecimiento del sector de manufactura, si bien es ligeramente mayor al que previamente se estimaba con las cuentas nacionales con base 1958, no llegan al promedio anterior.



**Gráfica 8. Crecimiento del sector de manufactura en Guatemala**



Fuente: elaboración propia con base en Banco de Guatemala (2015).

### 2.3. Oferta laboral con bajos niveles de educación y experiencia.

**Guatemala es un país mayoritariamente joven.** Las proyecciones demográficas estiman que para el 2014 la población guatemalteca superó las 16 millones de personas. Y, Guatemala sigue siendo un país joven con familias numerosas: 70% de la población es menor de 30 años y un poco más de la mitad (53%) es menor de 20 años (Banco Centroamericano de Integración Económica, 2010). El país tiene además la tasa de crecimiento poblacional más alta de Centroamérica (buscar dato) y la tasa de natalidad más alta de América Latina. Estos fenómenos son aún más marcados en el quintil más pobre, en donde las familias son de 5.5 miembros (contra 3.3 en el quintil más alto) y la tasa de natalidad es de 3.5 hijos por mujer (The World Bank, 2014).

**La mayoría de los trabajadores cuenta con bajos niveles educativos.** Estos niveles se explican por dos problemas: primero, los niveles educativos de la población, segundo, la calidad de la educación que reciben. En cuanto a los niveles educativos, según se observa en la Tabla 4, más de la mitad de la población cuenta únicamente con primaria o un nivel inferior (65.2%), situación que se agrava seriamente cuando se analiza únicamente el área rural fuera del área metropolitana (80.2% cuenta con una primaria completa, como máximo). En cuanto a la calidad, los resultados de las evaluaciones evidencian el problema: los guatemaltecos que salen del diversificado no logran los niveles esperados: en 2014, solamente el 8.47% de los graduandos logró el aprendizaje esperado en matemática y el 26.02 obtuvo el logro esperando en lectura. Con extremos mínimos que van desde Jutiapa, con un 2.26% de graduandos alcanzando el nivel esperado en matemáticas, y El Quiché, con un 13.82% de los graduandos alcanzando el logro en lectura. (MINEDUC, 2014).

**Tabla 4. Nivel educativo de la población ocupada por dominios.**  
**Población de 15 años o más (2014)**

	<b>Total nacional</b>	<b>Metropolitano</b>	<b>Resto urbano</b>	<b>Resto rural</b>
<b>Ninguno</b>	17.2%	7.5%	11.0%	26.0%
<b>Primaria incompleta</b>	23.4%	14.8%	16.5%	32.3%
<b>Primaria completa</b>	19.2%	17.4%	16.6%	21.9%
<b>Diversificado incompleto</b>	22.2%	30.9%	27.1%	14.7%
<b>Diversificado completo</b>	9.2%	13.2%	13.9%	4.0%
<b>Superior incompleto</b>	5.2%	9.1%	8.9%	0.7%
<b>Superior completo</b>	3.6%	7.2%	5.9%	0.4%

*Fuente: elaboración propia con base en ENEI 1-2014.*

**El nivel de escolaridad afecta las posibilidades de empleo de la persona.** La mayor parte de trabajadores se emplean en trabajos privados (35.6%) o en trabajo por cuenta propia no agrícola (18.9%), empleos que no requieren de altos niveles de competencia por parte de los trabajadores. Además, son trabajos que, por la naturaleza de las actividades que en ellos se realizan, no permiten la generación de nuevas habilidades y capacidades en los trabajadores. Lo anterior limita la migración de los trabajadores hacia nuevos empleos más especializados, o hacia nuevas opciones de emprendimiento.

## **2.4. Ambiente institucional poco favorable a la creación masiva de empleo altamente productivo**

**Regulación laboral obsoleta.** La legislación laboral data de una época en la cual el desarrollo institucional y tecnológico era muy distinto al del mundo moderno, al igual que las oportunidades de desarrollo que el país tenía a su alcance y las necesidades y expectativas de la población. Factores externos que hacen aconsejable repensar los instrumentos básicos que surgieron de dicha legislación, como mínimo, y respetando estrictamente lo que manda la Constitución en materia de derechos laborales, habría que replicar instrumentos y prácticas que son comunes en países desarrollados: salarios mínimos diferenciados por región, edad y experiencia del trabajador; salarios diferenciados y régimen especial de contratación para MIPYMES; trabajo por hora; límites al monto de la indemnización por tiempo de trabajo; uso ampliado de la figura del aprendiz; etcétera.

**La inflexibilidad en las relaciones laborales limita las posibilidades de crear empleo.** La rigidez en la contratación, la fijación de condiciones laborales y el despido de trabajadores limita seriamente la capacidad de adaptación de las empresas guatemaltecas al cambiante entorno económico, encarece el costo de la mano de obra y limita el acceso al empleo formal a los segmentos de la población con menos niveles de capacitación, educación y

productividad. En la medida que la presión demográfica crece, la informalidad aumenta y la creación de empleo formal languidece, cada vez se hace más importante considerar la necesidad de flexibilizar la regulación laboral. Con esto se buscaría darle mayores oportunidades de movilidad a los trabajadores; aumentar las posibilidades para formalizar el empleo; ampliar las oportunidades de empleo a grupos vulnerables, tales como jóvenes y mujeres, a quienes se les dificulta encontrar trabajos que se adapten a sus necesidades; y generar oportunidades para empresas intensivas en mano de obra.

**Las políticas implementadas en el pasado no han logrado romper este ciclo.** El desarrollo económico de un país no depende únicamente de la capacidad de su tejido empresarial para diversificarse, sino también de su habilidad para generar procesos de transformación productiva que estimulen dicho desarrollo. En la práctica, esta transformación no se da siempre de manera espontánea. La mayoría de los países que han experimentado con éxito estos procesos lo han logrado gracias a estrategias y políticas activas de diversificación de sus canastas productivas. En Guatemala, a partir de la década de los ochenta, se han implementado políticas de apertura externa, iniciando por la remoción de los controles de precios que habían sido establecidos durante el período de sustitución de importaciones. Así, la política de Guatemala ha consistido en la adopción de esquemas de libre comercio, por medio de la reducción de aranceles, la eliminación de cuotas y la firma de tratados de libre comercio con sus principales socios comerciales (López Toledo, n.d.).

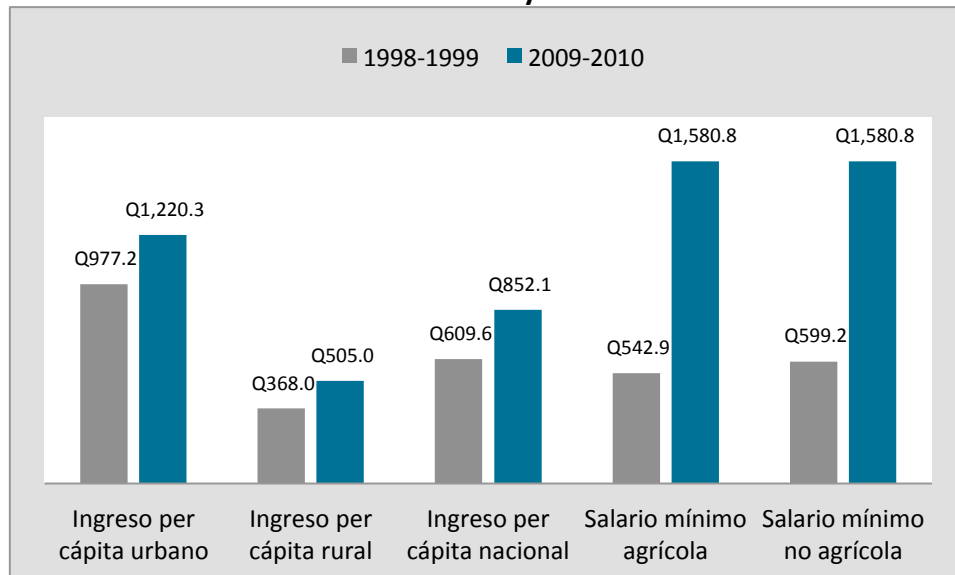
Ahora bien, según (McMillan & Rodrik, 2012), este proceso de globalización adoptado por la mayoría de países a partir de finales del siglo pasado, no ha traído consigo los cambios estructurales deseados para todos los países. En el caso de América Latina y de África, la mano de obra se ha movido en dirección contraria, pasando de actividad de mayor productividad a actividades no solo menos productivas, sino que informales, lo que ha significado pérdidas en la productividad general del trabajo y por lo tanto de la economía. Esto se aprecia en Guatemala en los **Recuadros A1-A4**, donde se aprecian cuatro distintas válvulas de escape que han encontrado los trabajadores guatemaltecos ante la imposibilidad de encontrar empleos altamente productivos. Los autores mencionados muestran que los países que sufren de esa movilidad inversa son aquellos que: (i) tienen ventajas comparativas en productos primarios; (ii) mantienen un tipo de cambio sobrevaluado; (iii) cuentan con mercados laborales poco flexibles que no permiten la ágil absorción de mano de obra.

**La institucionalidad laboral es débil para cumplir con su mandato.** No se ha adaptado a la apertura comercial y a los cambios tecnológicos de las últimas décadas. El Código de Trabajo fue diseñado en torno a la economía del siglo XX, basada en el café, y que aspiraba a que el país se desarrollara vía las grandes empresas industriales con mercados protegidos. Sin embargo, a partir de la apertura de los ochenta, los esquemas contemplados por la institucionalidad laboral se han ido quedando desfazados, impidiéndoles cada vez más cumplir con sus objetivos. Por un lado, no se contemplan nuevos modelos de contratación, que: (i) se adapten al ritmo y disponibilidades de las personas (especialmente de tiempo); (ii) se adapten a la necesidad creciente de celeridad y flexibilidad de nuevos sectores,

capaces de generar nuevos empleos en el mercado; (iii) establezcan contactos tempranos con el mundo laboral (esquemas de alternancia entre la academia y el trabajo, por ejemplo). El resultado es que se favorece principalmente a los trabajadores que tienen las características para cumplir con el modelo laboral existente, es decir trabajadores hombres, urbanos y educados, dejando fuera a grandes grupos de potenciales trabajadores.

**La evolución del salario mínimo no responde a las condiciones del mercado.** Se observa en la **Gráfica 9** que, en cuestión de diez años, el salario mínimo, tanto para el sector agrícola como para el sector no agrícola, se multiplicó por más de 2.5; en cambio, el ingreso promedio per cápita a nivel nacional y en el área rural se multiplicaron únicamente por 1.4 en el mismo período, y el ingreso per cápita en el área urbana se multiplicó por 1.2. Según (Weller & UN. ECLAC. Economic Development Division, 2005), aumentos de los salarios mínimos que no sean acordes a la evolución general de los mercados de trabajo pueden influir de manera negativa en los niveles de desempleo y, en particular, en el grado de incumplimiento a la hora de contratar. En ese sentido, manifiesta que, para incrementar el salario mínimo, es preciso tomar en cuenta no solo su nivel relativo, sino también el desempeño del entorno económico, especialmente la evolución de la productividad.

**Gráfica 9. Evolución de salario mínimo y de ingreso promedio per cápita entre 1998-1999 y 2009-2010**



*Fuente: elaboración propia en base a información de INE y Banguat.*

**Existen barreras importantes en infraestructura y logística.** Contar con infraestructura adecuada es un elemento crítico para cualquier país. La baja calidad y el acceso restringido a infraestructura han sido identificados como restricciones transversales al crecimiento económico, ya que elevan los costos para todos los sectores productivos. Es el caso para Guatemala, en donde, a pesar de que ha habido mejoras en acceso a telefonía (9% de las

personas contaban con un teléfono en el 2005 contra 2.9% en 1995) y conectividad a Internet (a nivel mundial mejoró de rango, pasando del puesto 98 al 79 entre 2006 y 2007), sigue existiendo un déficit importante en infraestructura física, principalmente en términos de carreteras de calidad. Por otro lado, en cuanto a los puertos se refiere, los usuarios han manifestado sus preocupaciones concerniendo la corrupción, falta de seguridad y poca eficiencia en las operaciones portuarias, llevando a algunos a incluso evitar el uso de las instalaciones, prefiriendo los puertos de Honduras o El Salvador (Inter-American Development Bank, 2007). En materia de comercio transfronterizo, Guatemala tiene el puesto 102 en el ranking de 189 países en el Doing Business del 2015, ubicándose por debajo de sus vecinos (México puesto 44, Costa Rica en el 47, Honduras en el 70 y El Salvador en el 73) (World Bank Group, 2014).

**Aún existen barreras en atraer industria debido a los altos costos eléctricos.** Hay distorsiones en la estructura de precios energéticos debido a la existencia de subsidios, que vuelven el sistema insostenible. Las PYMES guatemaltecas pagan por electricidad entre 25% y 70% más que el resto de PYMES de la región centroamericana (Inter-American Development Bank, 2007). Según el último Doing Business 2015, los procedimientos para obtener electricidad no son complicados o largos, necesitando únicamente 4 procedimientos y alrededor de 39 días. Sin embargo, los costos son exageradamente altos: el costo de tener electricidad cuesta 514.6% del ingreso per cápita. Estos costos pueden ser aún más elevados cuando se trata de empresas. Esto encarece significativamente el desarrollo de todos los sectores, pero en particular de aquellos que necesitan de mucha energía, como lo son los sectores industriales.

**La inseguridad ciudadana sigue siendo un problema relevante.** Las empresas del país consideran que el crimen y el robo son el principal problema del ambiente de negocios del país, especialmente las micro y pequeñas empresas (Schwab & World Economic Forum, 2014). El país se encuentra en las últimas posiciones en el mundo en materia de los costos en que incurren los empresarios como resultado de la criminalidad (142 de 144). Esto no ha variado significativamente en los últimos cinco años. En la misma línea, se observa en el estudio realizado en 2012 por el Global Entrepreneurship Monitor que la mayoría de emprendedores y negocios corren el riesgo de ser víctimas de un crimen. Los costos del crimen pueden llegar a superar en muchos casos el 50% de la inversión inicial y, en otros, incluso el 100% de la misma. Estos costos deben ser absorbidos por el emprendedor o empresario, además de los costos relacionados con asegurar y proteger la vida de sus familiares y colaboradores (GEM Consortium et al., 2012).

### 3. Justificación económica de la propuesta

---

Una buena parte del éxito económico reciente en China está vinculado al desarrollo de áreas urbano-industriales en las zonas costeras de China, de especialmente de las Zonas Especiales Económicas. El desarrollo de la urbanización e industrialización, por medio de estas Zonas Especiales Económicas, ha permitido a China ofrecer a los inversionistas condiciones básicas como seguridad física, carreteras, energía, agua, drenajes, regulación gubernamental simplificada, instalaciones físicas para el establecimiento de industrias, así como el acceso a una abundante fuerza laboral, ventajas de localización, focalización de los incentivos fiscales y reducción de costos de hacer negocios. Lo cual ha permitido a las empresas industriales situadas en estos lugares alcanzar importantes economías de escala y efectos de aglomeración, además de beneficiarse de reducción en el costo de transporte y logística y absorber el progreso tecnológico.

La experiencia China demuestra la importancia del desarrollo de nuevos centros urbanos y la conexión logística entre ellos como una condición básica para el desarrollo económico (Jacobs 1985). El aumento de la densidad poblacional en las ciudades, en comparación con el área rural, permite aglomerar la oferta laboral en torno a las oportunidades de empleo que se genera en los parques industriales. Desde la Revolución Industrial se conoce que la concentración espacial de la población y la producción promueve aumentos en la productividad y mejora en los salarios debido a la reducción de costos de búsqueda de empleo y de selección de trabajadores, reducción en los precios de insumos básicos gracias a las economías de escala que alcanzan los proveedores gracias a la extensión del mercado y aglomeración de actividades productivas las ciudades y la facilidad de los knowledge spillovers. Además, en los grandes centros urbanos resulta más sencilla la provisión de servicios de salud, educación, transporte, etcétera. Resultando pues, que no solo se cuenta con una fuerza laboral abundante sino también mejor preparada y en mejores condiciones de salud para el trabajo.

Es importante tener claro que no todo territorio puede desarrollarse de la manera que lo ha hecho China, la experiencia africana muestra que las Zonas Especiales Económicas alejadas de ciudades importantes, puertos, carreteras, fuentes de provisión de insumos y otras industrias han sido un total fracaso. Es importante que este modelo de urbanización-industrialización, como base de la estrategia de creación de empleo y mejora de los salarios, depende de una buena planificación urbana que elimine los riesgos potenciales que asociados con las grandes ciudades, especialmente en todo lo que se relaciona a problemas de congestión vehicular, transporte público masivo, acceso a la vivienda y a servicios básicos.

La apuesta por el desarrollo tecnológico no necesita mayor explicación, existen evidencia de sobra que demuestra la importancia de la investigación y desarrollo para el progreso económico de los países. Buena parte del éxito exportador de países como Japón y China tiene sus orígenes en el desarrollo de nuevas tecnologías de producción y en el descubrimiento de nuevos productos de exportación. En la mayoría de países desarrollados

gobierno y sector privado financian laboratorios de investigación, promueven la vinculación entre la academia y la industria, favorecen la tecnificación de su producción, apoyan la capacitación de la mano de obra en aspectos de vanguardia tecnológica y apuestan por el desarrollo de nuevos productos y tecnologías. Para volver al caso de China, es importante reconocer que parte de su éxito exportador industrial radica en la atracción de inversión extranjera condicionada a la transferencia tecnológica.

La ejecución de este tipo de estrategia requiere de una institucionalidad capaz de adaptarse a los retos que conlleva el proceso de descubrimiento e innovación asociado con el desarrollo del sector industrial y las habilidades profesionales que conlleva la planificación urbana. Hay que reconocer la necesidad de construir una nueva institucionalidad, privada y pública, a cargo de la coordinación y ejecución de las recomendaciones. Es vital que se reconozca que muchas de las recomendaciones requiere compromisos políticos de largo plazo, de manera que pueda asegurarse la continuidad de las políticas y el adecuado apoyo financiero a las mismas. Se necesita, además, de una estrecha colaboración entre sector privado y público en la implementación de las recomendaciones pero debe tenerse extremo cuidado que los intereses y las fuerzas estén balanceados, evitando que los mecanismos de coordinación terminen convirtiéndose en vehículos para la búsqueda de rentas y la concesión de privilegios.

Las instituciones públicas a cargo de este proceso deben ser capaces de planificar, evaluar y medir el avance de la estrategia, así como medir los resultados y exigir la rendición de cuentas a los involucrados. Las instituciones de gobierno, el aparato político y la ciudadanía tienen que estar dispuestos a tolerar un proceso de aprendizaje institucional que permita afinar los instrumentos específicos que se mencionan en las recomendaciones. Es importante que todo tipo de medida se pruebe de manera experimental y una vez establecida formalmente se evalúe de forma constante para constatar el logro de los resultados deseados. Como bien dice la nueva literatura del desarrollo, no se trata de “escoger a los ganadores”, sino de crear un marco institucional que permita “salir pronto y fácilmente de los perdedores”. (Inter-American Development Bank 2014)

En resumen, las recomendaciones van encaminadas a provocar un fuerte aumento en la demanda por trabajadores capacitados, capaz de absorber en el mediano plazo las grandes masas de población que carecen de empleo y/o dependen de la informalidad y del empleo agrícola de subsistencia. Dada la magnitud del reto que afronta Guatemala en materia de empleo, las recomendaciones van orientadas para garantizar que este aumento en la demanda por trabajadores sea de carácter permanente y creciente. Solamente así será posible garantizar el aumento gradual y sostenido de los salarios reales y el empleo en el país.

A esta estrategia básica hay que sumarle la necesidad de actualizar la legislación laboral guatemalteca para introducir mayores elementos de flexibilidad en la contratación, despido y condiciones de trabajo, de manera que los preceptos legales guarden mayor relación con

el avance tecnológico y organizacional que ha experimentado el mundo durante los últimos setenta años. Las empresas que tendrían bajo su responsabilidad la contratación masiva de nuevos trabajadores, el desplazamiento sostenido de la demanda de trabajadores, requieren de herramientas legales que permitan la organización efectiva y eficiente de los procesos productivos. La regulación laboral debe permitir mayores grados de flexibilidad operacional a los demandantes de trabajo y ofrecen mayores oportunidades de participación laboral a los oferentes de trabajo. Solamente así se podrán emparejar las nuevas necesidades de las empresas con el deseo de trabajar por parte de las personas. Esta modificación a las regulaciones laborales no conlleva, bajo ninguna circunstancia, la disminución de ningún derecho laboral, tal y como lo establece las disposiciones constitucionales.



## 4. Recomendaciones

---

Dado el diagnóstico y la experiencia internacional en materia de estrategias de desarrollo, se considera que, en el estado actual, Guatemala debería guiar su política económica en torno a dos estrategias: a) aumento del valor agregado nacional de las exportaciones mediante tecnología, investigación y desarrollo, capacitación, educación y apuestas por nuevos sectores con economías de escala y mercados oligopólicos a nivel mundial (Greene, 2008; Mazzucato, 2014; Reinert, 2008); y, b) amplia creación de empleo fuera del sector agrícola y del comercio informal, promoviendo servicios de alto valor agregado y la manufactura (McMillan & Rodrik, 2012; Rodrik, 1995; Studwell, 2013). Dichas estrategias guían las recomendaciones que a continuación se detallan.

### 4.1. Corto plazo (180 días)

1. **Iniciar un debate acerca de la importancia de promover una estrategia de industrialización para Guatemala:** se necesita crear una instancia de diálogo en donde se pueda iniciar la discusión de la conveniencia y urgencia de promover la industrialización en el país. Dada la desconfianza existente hoy en día en torno a todo aquello que pueda representar tratos diferenciados a sectores estratégicos, uso de incentivos fiscales y adopción de formas flexibles de organización empresarial, es importante promover un diálogo amplio y franco acerca de la importancia de la industrialización para el desarrollo del país. Podría iniciarse con una serie de conferencias que permita, iniciar su discusión entre distintos líderes del país y expertos internacionales sobre las experiencias asiáticas, pero también las medidas implementadas por Estados Unidos y Europa en materia tecnológica y de R&D. Esto permitiría reconocer que las políticas industriales jugaron un papel en el desarrollo económico del país entre 1950 y 1981 y que es necesario aprender de las lecciones de los excesos y errores que se cometieron en ese entonces. Así como reconocer los excesos y errores que se cometieron en los treinta años posteriores durante los cuales se destruyó toda la institucionalidad que permitió el éxito previo. Este es un tipo de actividades que debería organizarse mediante una alianza entre sector público y sector privado (Ministerio de Economía, PRONACOM, CACIF, CIG, etcétera).
2. **Impulsar la aprobación de la legislación pendiente:** aún cuando el ambiente electoral puede complicar la aprobación de la legislación que el Gobierno ha impulsado en materia de generación de empleo (actualización de los incentivos fiscales a la industria de exportación y tiempo parcial, entre otras), deben mantenerse los temas en la agenda. Es probable que algunas de las iniciativas deben afinarse para lograr mayor posibilidad de ser aprobadas, lo cual debe impulsarse con criterios técnicos<sup>2</sup>. Este tipo

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, para la Ley de Fomento al Empleo se requiere impulsar enmiendas que vayan orientadas a resolver tres problemas: a) la falta de vinculación entre objetivos de la ley e incentivos; b) la necesidad por restringir los incentivos a sectores que no se consideren estratégicos; y, c) ajustar las multas para realmente lograr que las mismas funcionen como

de actividades deben coordinarse con organizaciones del sector privado para obtener casos de estudio que ayuden a ejemplificar los beneficios de la propuesta.

3. **Impulsar el desarrollo de nuevos centros urbanos en áreas con potencial competitivo:** independientemente si la Corte de Constitucionalidad da su visto bueno o no a los salarios diferenciados, es necesario continuar con el proceso de creación de infraestructura productiva en estos centros urbanos que han probado tener un potencial competitivo en materia logística, así como en otros lugares fuera de la Ciudad de Guatemala que tengan condiciones similares. Esto va desde la construcción de instalaciones físicas mínimas capaces de albergar nuevas empresas industriales hasta el impulso al desarrollo de parques industriales, así como mejorar la infraestructura vial e impulsar la construcción de viviendas para los trabajadores. Acciones que requerirán la inclusión y posterior aprobación de dichas inversiones en los Presupuesto Egresos e Ingresos del Estado de los próximos años.

Asimismo, es necesario impulsar la planificación de proyectos de infraestructura vial que eliminen “cuellos de botella” en los principales corredores logísticos del país y dentro de las zonas de desarrollo en estos centros urbanos con potencial competitivo. De manera indirecta, mediante el trabajo coordinado de Municipalidades, INDE y otras entidades del sector público y del sector privado se puede trabajar en la creación de condiciones específicas que faciliten el desarrollo industrial y la expansión de los servicios básicos en estos centros urbanos.

Es importante impulsar una discusión a nivel nacional con los candidatos a alcaldes estos centros urbanos con potencial competitivo para conocer sus planes de desarrollo económico y urbanización para el municipio y buscar mecanismos de cooperación con el sector privado para la creación de condiciones favorables a la atracción de empresas y nuevas inversiones a estos lugares.

4. **Plan B en caso la Corte de Constitucionalidad no avale el uso del salario mínimo diferenciado:** aún si la Corte de Constitucionalidad rechaza el salario mínimo diferenciado, debe seguirse con el enfoque de descentralización productiva, urbanización y de generación empleo en el interior del país, particularmente en aquellas áreas donde hay mayor potencial competitivo dada su localización geográfica. La diferencia es que debe evaluarse un modelo alternativo de intervención pública para que las empresas e inversiones decidan instalarse en áreas específicas del interior del país. Se podría, por ejemplo, impulsar un programa de subsidios a la creación de empleo no agrícola, específicamente en manufactura ligera, en regiones con potencial competitivo. Bajo este esquema el gobierno pagaría, por medio de un subsidio directo al trabajador, un porcentaje del salario de los trabajadores contratados durante los primeros años de operación de las empresas que se establezcan en un listado corto de

municipios previamente seleccionados. Esta operación se financiaría mediante el redireccionamiento de los fondos destinados a programas de asistencia social de efectividad no comprobada, tipo el programa de entrega de fertilizantes, de bolsas de alimentos y otro tipo de transferencias. La idea sería transformar el modelo asistencialista en uno de creación de empleo, en donde el gobierno ofrece, en colaboración con la empresa privada, nuevas oportunidades de empleo en lugar de la simple dotación de alimentos y dinero sin contrapartida alguna por parte de los beneficiarios.

5. **Impulsar políticas laborales para el interior del país enfocadas en industria ligera:** es necesario continuar con los procesos de capacitación laboral para la manufactura ligera en las áreas descritas en la sección anterior, aun si se rechaza el salario mínimo diferenciado por parte de la Corte de Constitucionalidad. Es importante que INTECAP continúe con el apoyo y la generación de centros de capacitación en las regiones con potencial competitivo. Debe impulsarse también la descentralización de los servicios del IGSS hacia dichos municipios, probablemente empezando con la subcontratación de los servicios mientras se incrementa la base de trabajadores formales en dichos lugares.
6. **Discutir el papel que debería jugar la política macroeconómica dentro de esta estrategia de desarrollo económico:** la política macroeconómica más adecuada para un país es endógena al ambiente internacional y a las políticas de desarrollo; de ninguna manera puede asumirse que su efectividad es exógena a su entorno. Por lo mismo, se considera importante iniciar una discusión amplia que permita comprender las implicaciones que las políticas macroeconómicas expansivas de los países desarrollados, el ajuste que están realizando los países de la región y la necesidad de generar crecimiento económico y empleo tienen sobre el manejo de la política monetaria, cambiaria y fiscal en Guatemala. Debe discutirse acerca del rol del tipo de cambio y la política de crédito del país dentro de una estrategia de desarrollo del empleo no agrícola por medio de la industrialización orientada hacia la exportación. Debe tenerse en mente que discusión requiere de la inclusión de distintas perspectivas del papel de la política macroeconómica en un proceso de desarrollo. Para ello se podría invitar a expertos con perspectivas tan distintas como Sebastian Edwards, Dani Rodrik, Ha-Joon Chang o Erik Reinert.

#### 4.2. Mediano plazo (2 años)

1. **Discutir la importancia y las opciones de política industrial y tecnológica:** se necesita continuar impulsando una plataforma favorable a la discusión de políticas industriales en el país para superar la desconfianza existente. Ello incluye la realización de conferencias y viajes de líderes del país para conocer las experiencias asiáticas, pero también las medidas implementadas por Estados Unidos y Europa en materia tecnológica y de R&D. Especialmente debe pensarse en la discusión de contenidos específicos de tecnología, investigación y desarrollo, para conocer las tendencias actuales y lo que están haciendo

otros países en desarrollo exitosos en esta materia. Este es un tipo de actividades que podría generarse de manera conjunta entre el Ministerio de Economía y el sector privado.

2. **Impulsar una política de absorción de tecnología para promover mayores salarios:** debe promoverse a la brevedad la adopción de una Política de Tecnología para la Promoción del Empleo y Mayores Salarios que genere los lineamientos que guiarán los programas de absorción tecnológica productiva durante las dos próximas décadas. Con el acompañamiento del sector privado, la academia nacional e internacional debe realizar diagnósticos detallados de sectores donde exista la posibilidad de generar economías de alcance y de escala e identificar los mecanismos más adecuados para generar absorción tecnológica. Se prestará atención al otorgamiento de subsidios para atraer personal técnico internacional, créditos blandos, operaciones de redescuento, becas de estudio internacional para técnicos e ingenieros, alianzas con universidades locales y extranjeras para investigación y evaluación de los procesos productivos de sectores existentes, así como la mejora de las instalaciones para la investigación y la enseñanza de ciencias en secundarias y universidades del país, mejoras a los departamentos de mantenimiento y reparación de equipo de empresas de sectores estratégicos, entre otros. Debería contarse, al final del segundo año de este proceso con un listado de empresas con potencial estratégico y mediciones de la situación actual de su productividad, empleo y características de su cadena de valor. Al mismo tiempo debe replantearse si la institucionalidad actual, vía la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología, e Innovación, es la más adecuada para hacer viable esta política.
3. **Impulsar un marco legal propicio para acompañar los esfuerzos de creación de empleo:** para lograr la estabilidad de las políticas de generación de empleo es necesario replantear la institucionalidad de PRONACOM para que cuente con la capacidad y la flexibilidad necesaria para la implementación de proyectos y el liderazgo de la estrategia de creación de empleo mediante la industrialización orientada hacia la exportación. Lo cual seguramente requerirá un rediseño completo para convertirlo en una institución capaz de implementar proyectos de forma ágil y efectiva y dirigir las múltiples líneas de trabajo que se derivan de esta estrategia de creación de empleo.

Al mismo tiempo, conviene evaluar si la legislación para las Alianzas para el Desarrollo requiere algún tipo de actualización para acelerar su implementación y proveer los análisis que permitan mostrar a la población el beneficio social que generan dichos proyectos, así como la inclusión de disposiciones legales para obligar a los contratistas a continuar la prestación del servicio incluso en caso de quiebra, lo cual parece ser un elemento importante para evitar los problemas de oportunismo (Gifford, Bolaños, & Daito, 2014).

4. **Desarrollar nuevos sectores económicos de mayor valor agregado:** con el acompañamiento del sector privado (especialmente empresarios de países avanzados, en calidad de consejeros), la academia nacional e internacional deben realizar las

evaluaciones necesarias para identificar dos sectores estratégicos a los que Guatemala debe apostarle para su desarrollo en los próximos quince años. La idea es realizar estudios que permitan descubrir sectores con elevada elasticidad-ingreso, posibilidad de alto valor agregado nacional y con la posibilidad de una continua expansión tecnológica. Debe impulsarse también la instalación de laboratorios de investigación y el apoyo a empresas privadas o de capital mixto que lideren el desarrollo de estos nuevos sectores, lo cual deberá ir de la mano de becas de estudio internacional para técnicos e ingenieros, y alianzas con universidades locales y extranjeras para investigación.

5. **Vincular nuevos sectores económicos con proveedores domésticos:** se requiere impulsar proyectos de fortalecimiento de las cadenas de valor. Deben evaluarse las cadenas de valor en sectores con elevada elasticidad-ingreso, posibilidad de alto valor agregado nacional y que exista posibilidad de continua expansión tecnológica. Los cuales incluyen, pero no se limitan a los identificados en el numeral anterior. Se requieren intervenciones que favorezcan la absorción de tecnologías por parte de los proveedores, así como el acompañamiento por parte de las instituciones a cargo de la capacitación y organizaciones gremiales en la mejoras de sus proceso de administración de inventarios, de recursos humanos, de control de calidad y de reparación y mantenimiento de la maquinaria. El apoyo vía créditos blandos y apoyo en la compra de maquinaria, tecnología y capacitación, es esencial.
6. **Impulsar la escala e internacionalización de productos:** debe considerarse el apoyo de compañías comerciales (*trading companies*) nacionales o la conformación de empresas públicas o mixtas que ayuden a la internacionalización de las PYMES. Las *trading companies* pueden favorecer la compra de insumos a granel de mayor calidad, así como generar los incentivos para mejorar la calidad en los procesos productivos en las PYMES, y contar con el volumen necesario para negociar mejores condiciones en el transporte y en el precio a pagar por los clientes. Esto debe ir acompañado del proceso de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, seguido por el Ministerio de Economía, en términos de expansión de la producción y mejora de la calidad de los productos, mediante el otorgamiento de créditos condicionados a capacitación para mejorar la administración de los negocios.
7. **Consolidar el desarrollo de nuevos centros urbanos en áreas con potencial competitivo:** se requiere un esfuerzo explícito del gobierno central y de las municipalidades por impulsar y mantener una adecuada urbanización y provisión adecuada de infraestructura productiva, particularmente en áreas con mayor potencial competitivo. Como ya se mencionó, es necesario acompañar el proceso con la infraestructura requerida, desde el apoyo en la identificación de bodegas que puedan adecuarse para nuevas empresas, hasta el impulso del involucramiento municipal para la construcción de bodegas; así también impulsar la mejora de la infraestructura de manera directa, como puede ser carreteras y viviendas mediante el MICIVI, o de manera indirecta, buscando la coordinación con las Municipalidades, ANADIE, INDE y otras entidades del sector público y del sector privado. Es importante también la planificación

urbana para respetar espacio público, como actualmente lo defiende el profesor Paul Romer, para garantizar el acceso a carreteras, aceras, parques, etc. Esto debe ir de la mano por esfuerzos de fortalecer parques industriales existentes en áreas que se consideran idóneas (con subsidios para la actualización de infraestructura necesaria para traer empresas en el corto plazo), así como evaluar cómo el Gobierno puede colaborar en la construcción y acondicionamiento de nuevos parques industriales.

8. **Impulsar políticas laborales para el interior del país enfocadas en industria ligera:** es necesario expandir la presencia del IGSS y del INTECAP que permita impulsar la generación de centros productivos fuera de la ciudad con el enfoque de empleo para industria ligera. Ello implica la expansión de la oferta de capacitación y la expansión de los servicios de salud para los trabajadores y su familia.
9. **Impulsar el cumplimiento de la legislación nacional y la mejora de los diagnósticos de la realidad nacional:** se requiere impulsar una mayor presencia del Ministerio de Trabajo, del Ministerio de Economía, del Instituto Nacional de Estadísticas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, particularmente en los municipios con potencial competitivo. Ello conlleva contar con presencia física, personal y sistemas informáticos y la capacidad para realizar diagnósticos y evaluaciones de manera continua acerca de la situación socioeconómica en dichos territorios. Esto con el objeto de evaluar minuciosamente el impacto de la estrategia propuesta.
10. **Impulsar figuras laborales favorables a la creación de empleo:** se requiere consolidar la aprobación de la normativa laboral que permite el empleo a tiempo parcial, pero también impulsar la institucionalidad requerida para el impulso del modelo de aprendizaje, el cual necesita ser desarrollado más allá de lo que actualmente contiene el Código Laboral, para incluir una vinculación estrecha con capacitación en el trabajo, siguiendo la idea alemana de la “educación dual”. Esto implicará colaboración con el Ministerio de Educación, el sector empresarial, con INTECAP y con otros proveedores de capacitación para definir las características del modelo y empezar a implementarlo en pequeña escala en los territorios que se impulsará la industria ligera.
11. **Generar el espacio tributario para la propuesta:** las inversiones en ciencia, tecnología, investigación y desarrollo requiriendo una adecuada fuente de recursos públicos. Una posibilidad a evaluar es la clásica recomendación de Alfred Marshall respecto de ponerle impuesto a actividades con rendimientos decrecientes para subsidiar actividades con rendimientos crecientes, donde hay mayor potencial de progreso tecnológico y donde hay mayor potencial de sinergias entre distintas industrias (Reinert, 2008, p. 258). Para el caso guatemalteco, dadas las discusiones de política fiscal de los últimos años se reconoce que cualquier reforma tributaria implicará también aumentos al gasto social. Por lo mismo, se recomienda una estrategia doble. Por un lado, concentrar los esfuerzos en la ampliación de las bases de tributación, especialmente mediante la integración de la informalidad a la red del IVA, el combate a la defraudación aduanera y

el contrabando y, en última instancia, cuando se haya comprobado que no existe ninguna otra opción posible, aumentar la tasa del IVA. En todo caso, las prioridades de gasto actuales deben ser reevaluadas a manera de generar el espacio presupuestario para financiar la expansión de los nuevos centros urbanos con potencial competitivo, especialmente en lo que se refiere a la educación, la salud y la infraestructura sanitaria (agua potable y drenajes) en esos lugares.

Adicionalmente debe investigarse la viabilidad de aumentar la contribución territorial en los centros urbanos con potencial competitivo en la medida que mejore la calidad de los servicios públicos en estos lugares. La figura de los “Special Assessment Districts” de E.U.A., jurisdicciones en las cuales aumenta el impuesto territorial en la medida que mejoran los servicios públicos, permitiría hacer sostenible la expansión de los servicios públicos a cargo de las municipalidades y las obras de infraestructura a cargo del gobierno central. En caso esto no sea suficiente, debe tenerse claro que podrá requerirse de nuevo endeudamiento con fines exclusivos de inversión en infraestructura productiva y el uso intensivo de la figura de las Alianzas Público Privadas.

12. **Dotar de recursos suficientes y capacidad de ejecución a la nueva institución responsable de la estrategia:** la nueva institucionalidad requerirá un presupuesto adecuado y personal calificado. Es importante que las autoridades cuenten con experiencia, apoyo político y recursos, de manera que pueda crearse una cultura de trabajo similar a la de su contraparte en Singapur (Schein, 1996). Deben evaluarse opciones para que esta institución cuente con recursos económicos que estén alineados con los incentivos adecuados. Por ejemplo, encargarse de la administración de ventanillas únicas (de exportaciones, para inversionistas extranjeros, etcétera). Otra posibilidad es que el gobierno contribuya con la compra de un porcentaje de las acciones de los nuevos parques industriales que surjan en el país y endose esas acciones a la nueva institución. Otra posibilidad sería crear un tributo especial, de muy bajo monto, que grave de manera diferencial la exportación de productos de origen primario y asignar dichos fondos al funcionamiento de esta nueva institución. Es necesario evaluar distintas opciones e implementar las recomendaciones a la brevedad.
13. **Mejorar los mecanismos de cumplimiento de la regulación y de resolución de conflictos:** La flexibilización del mercado laboral deben complementarse con la estricta observancia de las normas de trabajo y con la efectiva, rápida y barata resolución de conflictos. Para ellos debe promoverse las reformas legales para favorecer el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos que se centren en la investigación de los hechos, la mediación y la conciliación. Ello permitirá respetar los derechos de los trabajadores y de las empresas, además de cumplir con los compromisos adquiridos por medio de convenios internacionales (The World Bank, 2002).
14. **Impulsar un adecuado sistema de incentivos al desarrollo tecnológico:** un adecuado sistema de incentivos debe tomar en cuenta la generación de metas, el establecimiento de controles para evitar el abuso o la incapacidad de cumplir con dichas metas, y



claridad de los sectores económicos a impulsar (y a discontinuar en su impulso). Asumiendo que la iniciativa de Ley de Fomento al Empleo ha sido aprobada en el período anterior, es necesario generar ahora una iniciativa enfocada a actividades de alta tecnología, tomando en cuenta la experiencia internacional. Lo que parece indicar la experiencia internacional reciente es que es más conveniente otorgar subvenciones que el otorgar créditos fiscales.

**1) Impulsar una nueva política macroeconómica adecuada para la propuesta de desarrollo económico:** a partir de los estudios y la discusión generada, debe impulsarse el adecuado uso de medidas que permitan mantener un tipo de cambio real que no castigue de manera diferencial el desarrollo industrial, la expansión del crédito a actividades económicas que gocen de economías de escala, alto potencial de desarrollo tecnológico futuro y mercados oligopólicos a nivel mundial. Ello requerirá desde ajustes a la normativa del BANGUAT y evaluar el establecimiento de una banca de desarrollo que permita canalizar las operaciones de redescuento que favorezcan la expansión de crédito para los sectores estratégicos.

#### **4.3. Largo plazo (próximos dos períodos de gobiernos)**

1. **Impulsar la implementación de proyectos vitales para la logística del país:** resulta vital para el continuo crecimiento del país generar cambios profundos que disminuyan los costos logísticos dentro del país y hacia el extranjero. Debe considerarse, no sólo el uso de inversión pública sino también el de Alianzas Público Privada e, incluso el desarrollo de empresas de capital mixto, para el desarrollo de estos proyectos. Entre los proyectos a considerar, deben incluirse, entre otros: ferrocarril para conectar parques industriales en Guatemala con parques industriales en México y América Central; conformación de *trading companies* que permitan negociar con empresas navieras en bloque; negociar a nivel de país la entrada de navieras asiáticas al mercado guatemalteco, identificar el potencial de generar una naviera nacional con el enfoque de cabotaje de México a Colombia; mejoras administrativas en las aduanas así como de sus instalaciones y la capacidad de su infraestructura, entre otras medidas. El costo de esto podría ascender fácilmente a un par de billones de dólares, pero dependerá de las tecnologías, de los proyectos que se implementen y de la manera de financiarlos.
2. **Profundizar la adecuada urbanización de centros estratégicos para creación de empleo:** el proceso de urbanización requerirá una creciente inversión en los ejes que conectan la ciudad de Guatemala con los principales puertos y aduanas del país, tanto en la adecuada planificación, como en la oferta de vivienda popular, carreteras, aceras, alumbrado público, agua potable, drenaje y parques. Dichos costos serán prorrateados entre el Gobierno Central, las Municipalidades y el impulso de los tributos vía los *Special Assessment Districts*.



3. **Impulsar el transporte colectivo a nivel urbano:** para minimizar los costos de transporte para las empresas y los trabajadores y mejorar la calidad de vida urbana, es necesario realizar inversiones importantes en transporte colectivo. La modalidad dependerá de las condiciones existentes, que se haya preservado suficiente espacio público o se esté dispuesto a utilizar la expropiación, los recursos y la tecnología disponibles.
4. **Reformar la educación secundaria en el país:** Guatemala requiere pasar del enfoque en educación primaria, que ha absorbido la mayor parte de la discusión en las últimas décadas hacia la expansión y mejora de la calidad de la educación secundaria. El enfoque debe ser el impulsar reformas que permitan la inserción de los jóvenes guatemaltecos a programas técnicos que faciliten su transición al empleo formal. Esto implica la profundización y expansión del modelo de educación dual, a la alemana. .
5. **Impulsar una política de desarrollo de ciencia básica para impulsar desarrollo tecnológico subsecuente:** la frontera tecnológica para muchos sectores se agotará en una década o dos, por lo que es importante y urgente que el país empiece a consolidar el desarrollo de ciencia básica. La importancia de desarrollar la ciencia básica en el país es reconocer que la frontera tecnológica puede expandirse función de las características propias de las industrias guatemaltecas y de los recursos con los que cuenta el país y que no son del interés de otros países desarrollados. Empezar el desarrollo de centros de investigación en física, química, biología y geología, debe ser un paso en dicha dirección, lo cual debe ir acompañado de becas de estudio internacional para técnicos e ingenieros, alianzas con universidades locales y extranjeras para investigación y evaluación de los procesos productivos de sectores existentes así como la mejora de las instalaciones para la investigación y la enseñanza de ciencias en secundarias y universidades del país, entre otras propuestas.
6. **Continuar con el desarrollo de nuevos productos y sectores económicos de mayor valor agregado:** es necesario mantener una estrategia de diversificación de riesgo para evitar quedar estancados en sectores económicos que pueden desaparecer ante nuevas tecnologías o donde la competencia internacional se incremente súbitamente. Por lo mismo, debe continuarse con el proceso de evaluación de nuevos sectores con elevada elasticidad-ingreso, posibilidad de alto valor agregado nacional y que exista posibilidad de continua expansión tecnológica.
7. **Impulsar la mecanización de los procesos agrícolas que hoy son intensivos en mano de obra:** para incrementar la demanda por mejores trabajos es necesario minizar la demanda del sector agrícola por trabajadores con bajos niveles de educación. Por ello, se requiere impulsar la mecanización de la siembra y de la cosecha de los principales cultivos de país, en la medida que las características del cultivo y el territorio lo permita. Se necesita establecer un centro de investigación para dicho fin, que permita desarrollar y construir las máquinas necesarias, apoye en el proceso de mantenimiento y reparación del equipo, y sirva de base para el desarrollo de una industria que pueda

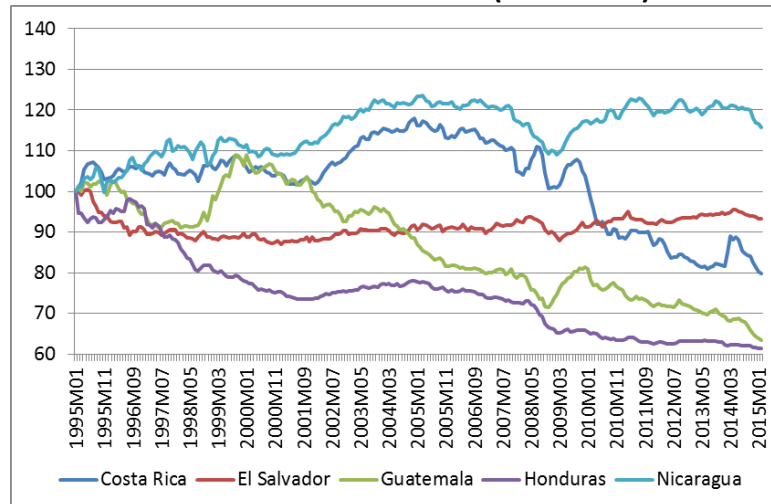
exportar dicha maquinaria a otros países. Estos esfuerzos deben ir acompañados de apoyo del gobierno para la adquisición del equipo por parte del sector agro.

8. **Impulsar inversiones conjuntas entre empresarios del sector agro, industrialistas, extranjeros y estén abiertos la cotización en bolsa:** para evitar los problemas de desempleo en el agro guatemalteco, producto de los procesos de mecanización del mismo, y lograr el apoyo político para impulsar dicha estrategia, es importante impulsar los procesos de diversificación de las inversiones del sector privado, particularmente del sector agropecuario. Para ello se requiere impulsar inversiones conjuntas entre empresarios del sector agro, industrialistas y extranjeros. Ello implicará revisar la normativa de quiebras, revisar las protecciones para accionistas minoritarios, revisar la normativa de bolsa de valores de Guatemala. Pero también implicará que el Gobierno pueda ofrecer condiciones crediticias y de acceso a tecnología mucho más favorables a proyectos que presenten este tipo de estructura de capital.

## Anexos

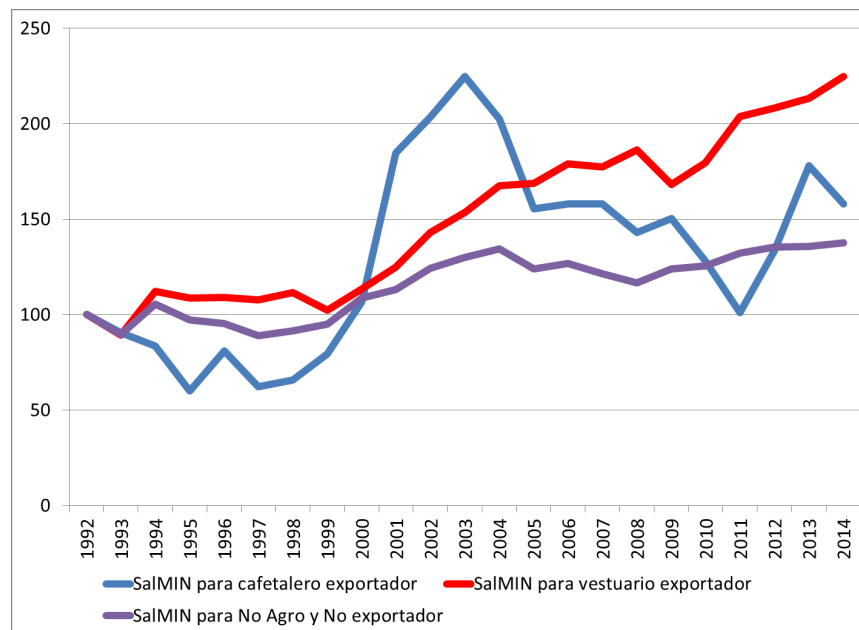
### Gráficas

**Gráfica A1. Apreciación del Tipo de Cambio Efectivo Global para Países Centroamericanos (2013-2014)**



Fuente: elaboración propia con base en Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (2015).

**Gráfica A2. Índice del Salario Mínimo Real para Distintas Actividades Económicas (varios años)**



Fuente: elaboración propia con base en BANGUAT (2015) y Reserva Federal de San Luis (2015).

## Tablas

**Tabla A1. International Comparison of Road Freight Transport Prices**

País/Región	US centavos / km	Año
<b>Latin America</b>		
América Central	17	2012
Brasil	3.5	2007
<b>Africa</b>		
Kenya	4	2010
Uganda	8.5	2010
Ruanda	9	2010
Nigeria	13	2010
Congo	12	2010
Burundi	11	2010
Burkina Faso	9	2010
Durban – Corredor Lusaka	6	2007
Lome – Corredor Ouagadougou	7	2007
Mombassa – Corredor kampala	8	2007
Duoala – Corredor Ndjarrena	11	2007
Zambia	3.7-5.6	2006
<b>Asia</b>		
China	5	2007
Pakistán	2	2007
<b>Países Avanzados</b>		
Estados Unidos	2-10.8	
Francia	5	2009

*Fuente: Osborne, Pachon y Araya (2013).*

**Tabla A2. Travel Times in Main Routes in Central America**

	Origen	Destino	Km (turnaround trip)	Tiempo Total	Tiempo de espera / Tiempo Total	Tiempo en Aduana / Tiempo Total
Costa Rica	San José	Ciudad Guatemala	2688	219	19%	16%
	San José	Ciudad Panamá	1702	102	14%	12%
	San José	Managua	984	107	22%	22%
	San José	San Pedro Sula	2360	216	23%	16%
	San Salvador	Ciudad Guatemala	554	50	14%	13%
El Salvador	San Salvador	Managua	1108	111	12%	9%
	San Salvador	San José	2086	242	13%	6%
	San Salvador	San Pedro Sula	823	70	15%	8%
	San Salvador	Tegucigalpa	717	75	13%	14%
Guatemala	Ciudad Guatemala	San Pedro Sula	1056	83	24%	13%
	Ciudad Guatemala	Managua	1644	113	14%	8%
	Hidalgo	Ciudad Guatemala	541	72	46%	10%
	Ciudad Guatemala	San Salvador	543	45	25%	11%
Honduras	San Pedro Sula	Tegucigalpa	528	54	44%	
	San Pedro Sula	Ciudad Guatemala	944	129	25%	10%
	San Pedro Sula	Managua	1318	221	29%	10%
	San Pedro Sula	San José	217	324	24%	8%

*Fuente: The World Bank (2012).*

## **Recuadros**

### **Recuadro A1. Válvula de Escape 1: El Empleo Informal**

#### **¿Qué es la informalidad?**

La informalidad en sí, es un concepto bastante amplio, que puede analizarse desde distintas perspectivas. Maul y otros definen como economía informal toda actividad que genere valor agregado a la economía y cuya producción sea lícita, pero no haya cumplido con los requerimientos legales para su producción, distribución, comercialización, venta o cualquier otro procedimiento productivo. El INE define al sector informal como la parte de la economía que está constituida por trabajadores por cuenta propia y empresas que no están integradas plenamente en el marco institucional que regula las actividades económicas.

Al final, la economía informal tiene distintos grados, que van desde la carencia de registros, hasta el incumplimiento de la legislación laboral e impositiva y de los procesos legales para el cierre de una empresa.

#### **¿Por qué la informalidad es una opción laboral?**

La complejidad de la informalidad no recae únicamente en su definición, sino también en sus causas. Existen muchas teorías sobre las razones que hacen que la informalidad sea una opción laboral. Estas se pueden resumir sin embargo en dos grandes grupos de razones:

1. No existen otras oportunidades de empleo. Esto se puede deber, por un lado, a que las empresas o la economía general no genera suficientes empleos formales. Sin embargo, puede significar también que los empleos que se generan, pero que los trabajadores disponibles no cuentan con las habilidades o aptitudes para ocupar los puestos que se ofrecen. O, puede significar las dos opciones anteriores. Estas causas dependen sobre todo del mercado laboral y aquellos que lo componen.
2. Los costos del empleo formal son demasiado altos. Es importante mencionar que los costos abarca un amplio grupo de elementos necesarios para la creación de un empleo: los salarios y prestaciones a pagar, los trámites legales a realizar, los procesos con los cuales se debe cumplir, etc. Estas causas dependen sobre todo de las instituciones y los procesos que implementan para regular el mercado laboral y que pueden corresponder, o no, a las realidades de dicho mercado.

#### **¿Cuáles son los problemas del empleo informal?**

La informalidad no sólo significa carecer de una patente de comercio o no tener acceso al mercado crediticio. La informalidad también implica menor calidad de vida para las personas, ante el limitado acceso a servicios públicos y privados; menores ingresos para los trabajadores, ante la poca productividad de los empleos; menor recaudación tributaria ante la evasión de impuestos; mayor ilegalidad ante la resolución de conflictos al margen del sistema; y, mayor debilidad de las instituciones ante la falta de aplicación de los procesos.

#### **¿Qué tan grande es el problema del empleo informal?**

Por definición, la informalidad es estar al margen del sistema, lo que implica que no existe información sobre las actividades y las personas. Las encuestas y registros nos permiten tener una idea del problema y su magnitud, mas no nos permiten conocerlo completamente. Con la información disponible, se puede comprender que la informalidad en Guatemala es la norma, y no la excepción. En efecto, para la

*Fuente: elaboración propia en base a información del Instituto Nacional de Estadísticas, 2014; Maul et al., 2007; Maul, Bolaños, Díaz, & Calderón, 2006.*

#### **Recuadro A2. Válvula de Escape 2: El Subempleo**

##### **¿Qué es el subempleo?**

La definición oficial del INE de subempleo visible es el conjunto de personas que trabajan menos de la jornada normal de trabajo, desean trabajar más horas y están disponibles para hacerlo.

##### **¿Por qué el subempleo es una opción laboral?**

Dadas las características de los países de Centroamérica, medir el empleo y el desempleo no basta para analizar la situación laboral de un país. Existe una proporción elevado de personas no solo ocupada en actividades informales y/o por cuenta propia, sino también un gran número de personas que, con tal de tener ingresos, se ocupan en actividades que están por debajo de sus capacidades o disponibilidades de tiempo.

##### **¿Cuáles son los problemas del subempleo?**

El subempleo indica que la economía no está utilizando sus recursos humanos al máximo potencial ya sea por rigideces institucionales o por la falta de oportunidades laborales.

##### **¿Qué tan grande es el problema del subempleo?**

Cerca del 14.4% de la PEA guatemalteca se encuentra en condición de subempleo visible, presentándose la mayor incidencia en el dominio resto urbano (17.0%). Las diferencias por género y grupo étnico no son importantes a nivel nacional, pero sí cuando se analiza el dominio resto urbano: 18.4% para las mujeres de resto urbano, contra 16.0% para los hombres; 22.9% para los indígenas en resto urbano, contra 14.6% para los no indígenas. Ello hace pensar que una de las causas del subempleo es la migración interna del área rural hacia la urbana.

*Fuente: elaboración propia en base a información de la Comisión Económica para América Latina -CEPAL, 2012; Instituto Nacional de Estadísticas, 2014; International Labour Organisation (ILO), 2012.*

### **Recuadro A3. Válvula de Escape 3: La Migración Internacional**

#### **¿Qué es la migración internacional?**

Entre las definiciones de “migración” de la Real Academia Española, se encuentra la siguiente: “desplazamiento geográfico de individuos o grupos, generalmente por causas económicas o sociales.”

#### **¿Por qué la migración internacional es una opción laboral?**

La falta de oportunidades de empleo en Guatemala ha hecho a las personas recurrir a la búsqueda de empleo del otro lado de las fronteras, especialmente en el norte del país. Además, de las limitadas opciones de empleo, las existentes ofrecen condiciones menores a las de los países hacia donde las personas migran. Y, por si fuera poco, estos países ofrecen a sus habitantes acceso a servicios, particularmente públicos, que son inexistentes o es casos en el Guatemala. Esto implica que, aún siendo desempleados en el país de destino, las personas tienen más probabilidades de tener mejores condiciones de vida que en su propio país, teniendo un empleo.

#### **¿Cuáles son los problemas de la migración internacional?**

En materia laboral, el principal problema de la migración son las condiciones precarias bajo las cuales se produce la movilidad de los trabajadores migrantes, en particular aquellos que se movilizan en condición irregular. Más de dos de cada cinco inmigrantes centroamericanos carecen de estatus migratorio legal. Esto, sumado a los bajos niveles de educación y la habilidad limitada del inglés que caracterizan a los migrantes, limita considerablemente la posibilidad de encontrar trabajos de alta productividad en Estados Unidos, además de impedir completamente el contar con los beneficios de un empleo formal (prestaciones, seguro social, entre otros).

Más importante aún, es la preocupación de los riesgos a los cuales se enfrentan las personas en sus rutas migratorias, que se exponen en su paso a agresiones, violencia, explotación, entre otro tipo de riesgos.

#### **¿Qué tan grande es el problema de la migración internacional?**

La movilidad laboral es uno de los rasgos más destacados del sistema migratorio de los países centroamericanos. En el caso de Guatemala y sus vecinos del Triángulo Norte, el problema ha llegado a tal magnitud que se ha convertido en una prioridad política para los Estados Unidos, principal receptor de los migrantes del triángulo norte.

La estimación del total de personas migrantes centroamericanas varía entre 5 y 7 millones de personas. El principal objetivo migratorio para los trabajadores centroamericanos es Estados Unidos. Para el año 2010, la población considerada centroamericana en ese país se calculaba en unos 4 millones de personas, lo que representa casi el 8% del total de la población hispana en el territorio. Ese grupo experimentó un crecimiento del 137% entre 2000 y 2010. El segundo grupo mayoritario tiene a Guatemala como país de origen: el total de residentes en EEUU que se declaró perteneciente a ese grupo fue de 1.044 millones (26.1% de los centroamericanos). El crecimiento de la población guatemalteca tuvo además un crecimiento significativo, siendo el segundo grupo con mayor crecimiento en este período intercensal (180.3%).

Si bien México es un destino menos significativo, existe un segmento muy importante constituido por los trabajadores temporales y transfronterizos guatemaltecos que laboran en diversas actividades en cuatro Estados del Sur de México, calculado en unas 60,000 personas, entre documentados e indocumentados.

*Fuente: elaboración propia en base a información de López Robles & Rivera, 2014; Morales Gamboa & León Segura, 2014.*



#### **Recuadro A4. Válvula de Escape 4: El Autoempleo**

##### **¿Qué es el autoempleo?**

No existe una definición oficial de desempleo para Guatemala. Según la CEPAL, el autoempleo es el conjunto de empleadores, trabajadores por cuenta propia, incluidos los productores de bienes para uso final propio, miembros de las cooperativas de producción, y los trabajadores familiares.

##### **¿Por qué el autoempleo es una opción laboral?**

El autoempleo es una alternativa de subsistencia para las personas quienes, a falta de oportunidades de empleo, optan por emprender un nuevo negocio. De hecho, Guatemala presenta altas tasas de emprendimiento (19% de la población adulta se encuentra en alguna actividad de emprendimiento temprano), lo que según el GEM evidencia mercados laborales deficientes y con pocas oportunidades de trabajo. Esto se corrobora al observar que Guatemala cuenta con altas tasas de emprendimientos nacientes, pero muy bajas de emprendimientos que logran establecerse, lo que indica que muchos guatemaltecos se lanzan a emprender para contar con una fuente de ingresos inmediata más que porque persiguen una verdadera oportunidad de negocios.

##### **¿Cuáles son los problemas del autoempleo?**

Además del hecho que la mayoría de empresas no inicia porque existe una oportunidad de negocios, como se mencionó anteriormente, existen varios obstáculos que las microempresas deben afrontar para poder competir en el mercado. Entre ellos, los principales son:

1. Falta de acceso a financiamiento e instrumentos financieros;
2. Poca o nula participación en mercados de alto valor agregado;
3. Poca o nula inversión en innovación y estándares de calidad
4. Poca preparación de los empresarios;

Por otro lado, este tipo de empresas se caracterizan por ser en su mayoría informales, en el sector agrícola y comercio. Ello hace que, a pesar de ocupar a alrededor del 80% de la PEA, el sector MIPYME contribuya únicamente al 40% del PIB.

##### **¿Qué tan grande es el problema del autoempleo?**

De acuerdo a la ENCOVI (2006), el sector MIPYME ocupa a cerca del 80% de la PEA, siendo el sector de las microempresas el que genera cerca del 77% de estos empleos. De acuerdo a la ENEI 1-2014, el X% de los trabajadores estaban ocupados por una microempresa, y percibían ingresos medios equivalentes a Q. 1,268, es decir en niveles abajo del salario mínimo.

En adición a lo anterior, el 38.1% de las MIPYMES son empresas de subsistencia y, dentro del segmento de las microempresas, este porcentaje sube a 94.4%. Este dato es reflejo de un alto índice de autoempleo e informalidad.

*Fuente: elaboración propia en base a información de la Comisión Económica para América Latina -CEPAL, 2012; GEM Consortium et al., 2012; Instituto Nacional de Estadísticas, 2006, 2014.*

## Bibliografía

---

### Documentos

1. Banco Centroamericano de Integración Económica. (2010). *Ficha estadística de Guatemala*. Banco Centroamericano de Integración Económica.
2. Banco de Guatemala. (2014). *Actualización del Directorio Nacional de Empresas y sus Locales (DINEL 2013)*. Guatemala: Banco de Guatemala.
3. Chang, H.-J. (2002). *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. London: Anthem.
4. CIEN. (2012). *Lineamientos de política económica, social y de seguridad para Guatemala 2011-2021*. Guatemala. Retrieved from <http://www.cien.org.gt/index.php/lineamientos-de-politica-economica-social-y-de-seguridad-para-guatemala-2011-2021/>
5. Clark, G. (2007). *A farewell to alms: a brief economic history of the world*. Princeton: Princeton University Press.
6. Comisión Económica para América Latina -CEPAL. (2012). *Informe OIT sobre Avances y Estadísticas de Empleo y Desempleo*. Comisión Económica para América Latina -CEPAL.
7. Dinh, H. T., Rawski, T. G., Zafar, A., Wang, L., & Mavroeidi, E. (2013). *Tales from the development frontier: how China and other countries harness light manufacturing to create jobs and prosperity*. Washington, D.C: World Bank.
8. GEM Consortium, Babson University, & Universidad Francisco Marroquín. (2012). *Global Entrepreneurship Monitor. Guatemala 2011-2012*. Retrieved from <http://www.gemconsortium.org/docs/download/2623>
9. Gifford, J., Bolaños, L., & Daito, N. (2014). *Renegotiation of Transportation Public-Private Partnerships: The U.S. Experience*. Presented at the Public Private Partnerships for Transport Infrastructure: Renegotiations, how to approach them and economic outcomes, Virginia, EE.UU.: OECD/ITF. Retrieved from <http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/DiscussionPapers/DP201416.pdf>
10. Greene, J. M. (2008). *The origins of the developmental state in Taiwan: science policy and the quest for modernization*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
11. Hall, J., & Thorson, R. (2010). Was Guatemala “Ready” for More Stringent Labor Standards in 2001? A Comparative Development Approach. *Laissez-Faire*, 32, 56–66.

12. Instituto Nacional de Estadísticas. (2006). *Resultados ENCOVI 2006*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadísticas. Retrieved from <http://www.ine.gob.gt/index.php/encuestas/empleo-e-ingresos>
13. Instituto Nacional de Estadísticas. (2013). *Resultados ENEI 2013*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadísticas. Retrieved from <http://www.ine.gob.gt/index.php/encuestas/empleo-e-ingresos>
14. Instituto Nacional de Estadísticas. (2014). *Resultados ENEI 2014*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadísticas. Retrieved from <http://www.ine.gob.gt/index.php/encuestas/empleo-e-ingresos>
15. Inter-American Development Bank. (2007). *Tearing Down the Walls: Growth and Inclusion in Guatemala*. Inter-American Development Bank. Retrieved from <http://www.iadb.org/res/files/GDM/FinalPapers/GUATEMALA.pdf>
16. Inter-American Development Bank. (2014). *Rethinking productive development: sound policies and institutions for economic transformation*. (G. Crespi & E. Fernandez-Arias, Eds.). New York City: Palgrave Macmillan.
17. International Labour Organisation (ILO). (2012). *La Crisis Mundial en el Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana. impactos y Respuestas Políticas. Segundo Informe*. International Labour Organisation (ILO).
18. López Robles, C. V., & Rivera, A. D. (2014). *Aproximaciones de Política Migratoria para Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
19. López Toledo, S. J. (n.d.). Una Nota Acerca de la Inserción de la Economía de Guatemala en el Proceso de Globalización. Retrieved April 8, 2015, from <http://www.banguat.gob.gt/inveco/notas/articulos/envolver.asp?karchivo=501&kdisc=s>  
i
20. Maul, H., Bolaños, L., & Díaz, J. (2007, October). *El Mercado Laboral Contemporáneo y sus Tendencias Futuras. Documento elaborado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*. Guatemala.
21. Maul, H., Bolaños, L., Díaz, J., & Calderón, J. (2006). *Economía Informal: Superando las Barreras de una Economía Excluyente*. Guatemala. Retrieved from [http://www.tequila-guatemala.com/cien/wp-content/uploads/2013/10/investigacion\\_economiaiinformal2006.pdf](http://www.tequila-guatemala.com/cien/wp-content/uploads/2013/10/investigacion_economiaiinformal2006.pdf)
22. Mazzucato, M. (2014). *The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths* (Revised edition). London ; New York: Anthem Press.

23. McMillan, M. S., & Rodrik, D. (2012). *Globalization, structural change and productivity growth*. International Food Policy Research Institute. Retrieved from <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp01160.pdf>
24. Morales Gamboa, A., & León Segura, G. (2014). *Migración Laboral Centroamericana y los Desafíos en materia de Seguridad Social* (Serie de Políticas Sociales No. 11). Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA).
25. Reinert, E. S. (2008). *How rich countries got rich - and why poor countries stay poor*. London: Constable.
26. Rodrik, D. (1995). Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich. *Economic Policy*, 10(20), 53. <http://doi.org/10.2307/1344538>
27. Rodrik, D. (2008). *Normalizing industrial policy*. Commission on Growth and Development. Retrieved from <http://213.154.74.164/invenio/record/18465/files/rodrikter.pdf>
28. Schein, E. H. (1996). *Strategic pragmatism: the culture of Singapore's Economic Development Board*. Cambridge, Mass: MIT Press.
29. Schwab, K., & World Economic Forum. (2014). *The Global Competitiveness Report 2014-2015: Full Data Edition*. Geneva: World Economic Forum.
30. Studwell, J. (2013). *How Asia works: success and failure in the world's most dynamic region*. United States of America: Grove Press.
31. The World Bank. (2002). *Reglamentos de protección del empleo Normas para la contratación y terminación de la relación de trabajo* (No. 1). The World Bank. Retrieved from [http://siteresources.worldbank.org/INTLM/2145781103128720951/20295075/EPPNoteNo1\\_Sp.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLM/2145781103128720951/20295075/EPPNoteNo1_Sp.pdf)
32. The World Bank. (2014). Indicators | Data. Retrieved September 19, 2014, from <http://data.worldbank.org/indicator>
33. Unión Europea. (2011). *Entre la penuria y la urgencia de oportunidades. El empleo juvenil en Guatemala*. Unión Europea.
34. Weller, J., & UN. ECLAC. Economic Development Division. (2005). *Problemas de empleo, tendencias subregionales y políticas para mejorar la inserción laboral*. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Económico.

35. World Bank Group. (2014). *Doing Business 2015. Going Beyond Efficiency. Country Profile 2015. Guatemala*. World Bank Group.

### **Fuentes de información estadística**

1. Banco de Guatemala. (2014a). *Actualización del Directorio Nacional de Empresas y sus Locales (DINEL 2013)*. Guatemala: Banco de Guatemala.
2. Banco de Guatemala. (2014b). Series Históricas. Retrieved May 8, 2014, from <http://banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=3986&lang=1&aud=1>
- 3.
4. Naciones Unidas. (2015). Estadísticas e Indicadores. Retrieved March 31, 2015, from [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idoma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idoma=e)
5. Osborne, T., Pachon, M. C., & Araya, G. E. (2013). *What Drives the High Price of Road Freight Transport in Central America*. World Bank.
6. Schwab, K., & World Economic Forum. (2014). *The Global Competitiveness Report 2014-2015: Full Data Edition*. Geneva: World Economic Forum.
7. The World Bank. (2012). *Road Freight in Central America. Five Explanations to High Costs of Service Provision. Background Paper*. The World Bank.
8. The World Bank. (2014). *Indicators | Data*. Retrieved September 19, 2014, from <http://data.worldbank.org/indicator>