

# DesarrollApps

Una propuesta para el desarrollo de Guatemala



## Empleo

DesarrollApps

#DesarrollAppsGt  
[www.desarrollappsgt.org](http://www.desarrollappsgt.org)





# **Empleo y Políticas Económicas:**

## **creando empleos que ofrecen mayores salarios**

### **Introducción**

Para ofrecer empleo mejor remunerado en Guatemala necesitamos incrementar la productividad de los trabajadores y los empresarios. Esto lo podemos lograr mediante la introducción de tecnología para el desarrollo de nuevos procesos productivos y de nuevos sectores económicos, unido al desarrollo de condiciones favorables al empleo industrial. De esa manera tanto empresarios como trabajadores pueden generar un desarrollo económico sostenible, en donde familias y empresas prosperan.

## Principales problemas

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 (ver Tabla 1).

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 no pueda ofrecer mayores salarios.

En los últimos años estos problemas se han amplificando. La dificultad para salir de este proceso se incrementó con la crisis financiera de 2007-2008, el incremento en el precio de los commodities, y las concesiones agrícolas en distintos acuerdos comerciales, así como la falta de políticas claras de apoyo al sector industrial.

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

Sector	Productividad laboral sectorial (Q)	Número de trabajadores (miles)	Productividad laboral sectorial como (%) de la productividad promedio	Salario promedio (Q)
Agricultura y minería	3,142	1,910	43%	1,198
Comercio	5,608	1,605	76%	2,457
Administración pública	6,001	551	81%	3,557
Construcción	6,679	275	90%	2,224
Industrias manufactureras	9,719	886	132%	2,181
Servicios	15,340	683	208%	1,868
Financieras y de seguros e inmobiliaria	69,577	72	942%	3,327
<b>Promedio</b>	<b>7,387</b>			<b>2,032</b>

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

*Nota: no existe una correspondencia exacta entre las categorías de la ENEI del INE y las cuentas nacionales del BANGUAT. Ello lleva a realizar supuestos respecto a las categorías a la unión de distintas actividades.*

## Necesitamos una nueva mentalidad para salir de este problema

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.

Las recomendaciones de este documento parten de explorar la creciente literatura económica que reconoce las bondades de las políticas aplicadas en Asia y de los problemas que ocasionó que América Latina desmontara sus políticas industriales.

## **Estrategias económicas para el próximo gobierno (2016-2020)**

1. Aumentar el 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.
2. Ampliar la creación de empleo fuera del sector agrícola y del comercio informal, promoviendo servicios de alto valor agregado y la manufactura.

## **Propuestas específicas para el próximo gobierno (2016-2020)**

### **Lograr el apoyo de la población**

1. Impulsar la discusión de la importancia y las opciones de política industrial y tecnológica. Debe promoverse la comprensión de las experiencias asiáticas exitosas y las medidas implementadas por Estados Unidos y Europa en materia de tecnología.

### **Aumentar el valor agregado nacional**

2. Definir una Política de Tecnología para la Promoción del Empleo y Mayores Salarios. La misma guiará los programas de absorción tecnológica productiva durante las dos próximas décadas. 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 el ciclo de educación secundaria y universidades del país, entre otros.
3. Desarrollar nuevos sectores económicos de mayor valor agregado. Debe iniciarse con estudios que permitan descubrir sectores con elevada elasticidad-ingreso, posibilidad de alto valor agregado nacional y con la posibilidad de una continua expansión tecnológica. Luego, proceder a instalar laboratorios de investigación y brindar apoyo a empresas privadas, públicas 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.
4. Impulsar los encadenamientos productivos de los nuevos sectores económicos. 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.
5. Impulsar la internacionalización de productos. 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.
  6. Impulsar una política de desarrollo de ciencia básica. 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, así como apoyar que dicho conocimiento se filtre a secundarias y universidades del país.
  7. Impulsar la institucionalidad requerida para el impulso del modelo de aprendiz, incluyendo una vinculación estrecha con capacitación en el trabajo, siguiendo la idea alemana de la “educación dual”.
  8. 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.

#### **Impulsar el empleo industrial**

9. 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, tanto en la adecuada planificación, como en la oferta de vivienda popular, carreteras, aceras, alumbrado público, agua potable, drenaje, parques y provisión de transporte público.
10. 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.
11. 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 sus familias.

12. Impulsar figuras laborales favorables a la creación de empleo. Ello debe incluir la figura de tiempo parcial, facilitar la contratación de expertos internacionales, y figuras para enviar a trabajadores guatemaltecos a trabajar al extranjero.
13. 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, que 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.
14. 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 procesos de diversificación de las inversiones del sector privado, particularmente del sector agropecuario hacia el sector industrial. Ello implicará revisar la normativa de quiebras, revisar la protección para accionistas minoritarios, así como revisar la normativa de la bolsa de valores de Guatemala.
15. Impulsar la implementación de proyectos vitales para la logística del país. 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 están: un 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; identificar el potencial de generar una naviera nacional con el enfoque de cabotaje de México a Colombia.
16. Impulsar la planificación y construcción 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.
17. Impulsar iniciativas de ley que permita la actualización de los incentivos para atraer y mantener de inversiones. La discusión de estos incentivos ha sido altamente cuestionada pero es necesario pensar si se requerirán distintos cuerpos legales para atender distintos objetivos. Por un lado, mantener el empleo del sector de vestuario en el país y luego empezar a moverlo al interior del país. Al mismo tiempo, generar mecanismos que promuevan la actualización del aparato productivo, desde atraer nuevos sectores a incentivar la compra de equipos y capacitaciones que incrementen la productividad de las empresas.
18. Para generar empleo industrial en el interior del país en las condiciones educativas actuales se debe reconocer la necesidad de impulsar los salarios mínimos diferenciados o establecer sistemas de subsidios al trabajo.

### **Desarrollar la institucionalidad adecuada**

19. Establecer una nueva entidad a cargo de implementar elementos de la política industrial. Es necesario replantear la institucionalidad para que cuente con la capacidad y la flexibilidad necesaria para la implementación de proyectos. Debe evaluarse distintas opciones, incluyendo el que funcione como una empresa pública.
20. Fortalecer la normativa para las Alianzas para el Desarrollo para la implementación de proyectos y 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.
21. 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.

### **Financiar estas iniciativas**

22. Dotar de recursos suficientes a la nueva institución responsable de la estrategia y que provea incentivos adecuados. Por ejemplo, encargarse de la administración de ventanillas únicas (de exportaciones, para inversionistas extranjeros, etcétera). Otra posibilidad es que una porción de las acciones de los nuevos parques industriales sean endosadas 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.
23. Seguir con los esfuerzos de ampliar 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.
24. Evaluar la viabilidad de aumentar la contribución territorial en los centros urbanos con potencial competitivo. 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 hacerlos sostenibles.

#DesarrollAppsGt  
[www.desarrollapps.gt.org](http://www.desarrollapps.gt.org)

