



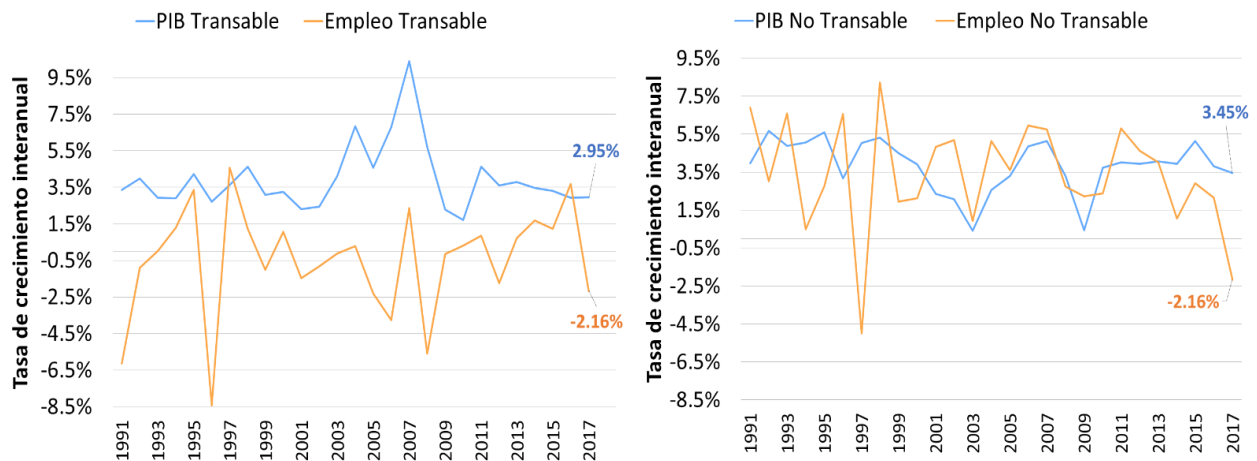
La economía crece poco y el empleo formal todavía menos. Cuando se compara el crecimiento neto en el empleo formal (descontando la tasa de crecimiento poblacional) y el crecimiento económico, se observa cómo la capacidad de generación de empleo formal se ha reducido a lo largo del tiempo. Este patrón de comportamiento resulta particularmente preocupante si se espera que el crecimiento económico, por sí solo, resuelva el problema de la poca capacidad de creación de empleo formal.

De mantenerse este comportamiento a futuro, aunque la economía creciera a tasas mayores no habría que esperar que el empleo responda de manera similar. Históricamente, la relación entre crecimiento económico y crecimiento del empleo formal ha sido relativamente baja, un crecimiento de 1% en la tasa de crecimiento provoca que el empleo formal crezca a una tasa de 0.56%.

La capacidad de respuesta varía a lo largo del tiempo y a través de los sectores económicos, observándose que, con el paso del tiempo, es cada vez menor la tasa de respuesta de la economía completa y que los sectores cuyos mercados son domésticos muestran mayor capacidad de respuesta que los sectores cuyos mercados son extranjeros.

Crecimiento en el Producto Interno Bruto (PIB) y empleo formal 1991-2017

Transables versus No Transables:



Fuente: IGSS y Banguat

Los sectores con mayor potencial de creación de empleo formal necesitan atención especial. Como se puede observar, el sector transable (izquierda) muestra menor capacidad de respuesta que el no transable (derecha) en cuanto a generación de empleo formal ante expansiones en sus niveles de producción. Durante los últimos treinta años, el sector transable tiene un grado de respuesta negativo y el no transable, positivo y más que proporcional. Situación preocupante si se considera que países pequeños y pobres, como Guatemala, no pueden basar su estrategia de desarrollo y creación de empleo formal en sectores productivos que están limitados al tamaño y poder de compra de los mercados domésticos.



¿Cuáles son los principales desafíos por superar?

De los casi siete millones de personas que pertenecen a la Población Económicamente Activa – PEA – existen 4.01 millones de personas que trabajan como asalariados. Sin embargo, sólo 1.31 millones de ellos están registrados como trabajadores formales en el seguro social. Otros 750 mil laboran hoy en los E.U.A. y aportan más del 11% del PIB. Durante el último medio siglo, Guatemala ha experimentado múltiples cambios en su estructura productiva; a pesar de importantes avances, el país ha sido incapaz de articular una estrategia de desarrollo de largo plazo cuyo objetivo sea mejorar los ingresos de la población por medio de oportunidades de empleo más productivas, mejor remuneradas y con protección social.

Esta desarticulación en materia de la estrategia de desarrollo queda manifiesta al considerar las bajas tasas de crecimiento del país, con relación al crecimiento poblacional; los bajos niveles de inversión totales y por trabajador; la baja contribución de la productividad al crecimiento, y; la escasa capacidad de la estructura económica para generar empleos más productivos y formales a gran escala.

El cúmulo de factores negativos estructurales, legales, institucionales, regulatorios y productivos que ha experimentado el país durante los últimos 50 años ha cobrado su factura a la capacidad de generación de empleo productivo y formal del país, sobre todo en los sectores con ventajas comparativas para hacerlo. Una situación que no se superará por sí sola, incluso si se lograra elevar las tasas de crecimiento e inversión; la productividad de los factores; la eficiencia de las instituciones del estado; el nivel educativo de la fuerza laboral; la calidad y cantidad de infraestructura productiva, y; la seguridad y certeza jurídica sobre las inversiones. Si bien todo esto ayudaría, pudiera resultar insuficiente para generar oportunidades de empleo productivo y formal para la gran mayoría de la población mientras no exista una transformación productiva orientada a aprovechar la abundancia relativa de mano de obra.

La estructura productiva actual se adaptó a acumulación de factores negativos y a la desarticulación de una estrategia de desarrollo orientándose hacia sectores menos intensivos en el uso de mano de obra. Utilizando procesos productivos y tecnologías ahorradoras de mano de obra; sustituyendo mano de obra por capital, y; orientando su producción hacia el mercado doméstico. Afrontar con éxito el desafío de la generación masiva de empleo productivo, formal y mejor remunerado requiere de una transformación productiva. Que se oriente a promover actividades económicas intensivas en el uso de mano de obra; con capacidad de absorber grandes cantidades de trabajadores poco calificados; que permita una mejora continua de la productividad laboral; cuya producción se dirija a los mercados internacionales, y; se dediquen a la producción de bienes y servicios con creciente valor agregado.

Mientras esto no ocurra, las válvulas de escape seguirán siendo las mismas: informalidad para la inmensa mayoría (más de 4.6 millones de personas en 2017) y emigración para un reducido número de personas (cuyo envío de remesas en 2018 fue equivalente al 11.8% del PIB y al 84.5% del ingreso de divisas por la exportación de bienes y servicios).





RECOMENDACIONES PRIORIZADAS

Corto plazo:

1. El reto de la generación masiva de empleo formal demanda la transformación productiva del país. Este objetivo implica modificar los incentivos económicos actuales a favor de las actividades con alto potencial de generación de empleo formal. Para ello no basta con reformas generales que busquen mejorar la productividad agregada de la economía y su tasa de crecimiento. Hace falta también generar condiciones habilitantes específicas para sectores como la manufactura ligera, los servicios intensivos en mano de obra y agricultura intensiva en mano de obra de alto valor agregado. El desarrollo de los sectores se tiene que reflejar en mejoras en la productividad laboral de manera sostenida y en aumentos en el valor agregado de los productos, que tienen la capacidad de comercializarse a nivel internacional.

2. Asegurar costos laborales competitivos y predecibles en el tiempo. En función de la importancia que tiene garantizar la creación de empleo, es imprescindible promover reformas que garanticen la competitividad de los costos laborales respecto de los más cercanos competidores, así como la certeza en la evolución de este costo a lo largo del tiempo. Para ello, se requiere modificar el mecanismo y frecuencia con que ahora se fijan los salarios mínimos en función a criterios técnicos e independencia de intereses políticos. Asimismo, es importante avanzar en la flexibilización de las regulaciones laborales, procurando generar condiciones que garanticen la certeza jurídica de las nuevas reglas, así como su estricto cumplimiento.

Mediano plazo:

1. La creación de condiciones habilitantes para sectores estratégicos conlleva desarrollar una estrategia de desarrollo industrial. Tal estrategia incluye el desarrollo de nuevos regímenes de incentivos, sujetos a metas de desempeño y acordes con la normativa internacional; reformar el sistema aduanero para apuntalar la orientación exportadora de la estrategia; priorizar la construcción de obras de infraestructura productiva para los sectores estratégicos; focalizar las intervenciones de gobierno en zonas geográficas estratégicas, con alto potencial logístico o dotación de materias primas.

2. Eliminar, racionalizar y alinear la regulación económica. La regulación económica no debe ser un obstáculo para el desarrollo, para ello hay que reducirla al mínimo necesario y rediseñarla en función al principio de “oponer la menor resistencia” al funcionamiento del sistema económico, así como alinearla con relación al objetivo de generar empleo.

Largo plazo:

Desarrollo de Zonas Económicas Especiales. Focalizar las reformas e incentivos a los sectores que se busca priorizar, garantizando circunstancias que les permitan competir internacionalmente, en áreas delimitadas que ofrezcan condiciones óptimas para promover la generación de empleo formal, atracción de inversiones, cumplimiento de la regulación y costos laborales competitivos.

