



¡Marcando el rumbo!

Crecimiento, Empleo e Infraestructura

Documento final

Guatemala, abril de 2019

Este documento forma parte de una serie de investigaciones en distintos campos en el marco del Proyecto Ruta para el Desarrollo de Guatemala 2020-2024. El mismo servirá como base de discusión para ser retroalimentado y mejorado por expertos. Investigadores responsables: Javier Calderón, David Casasola y Hugo Maul. Se agradece el apoyo financiero del Centro para la Empresa Privada Internacional -CIPE- y de la Fundación ATLAS.

Tabla de contenido

1. Resumen Ejecutivo	3
2. Introducción.....	6
3. Contextualizando las necesidades de empleo formal	7
3.1 Brecha de Empleo Formal	7
3.2 El Empleo Informal como válvula de escape	8
3.3 La migración.....	9
4. El Reto del Crecimiento y el Empleo	11
4.1 Principales períodos de la historia económica reciente	11
4.1.1 Período de Desarrollo Industrial	11
4.1.2 La Década Perdida	12
4.1.3 La Transición hacia la Globalización	13
4.1.4 Globalización y fragmentación de políticas.	13
4.2 Crecimiento económico y empleo formal durante el último medio siglo.....	14
4.4 Relación Agregada entre Crecimiento Económico y Empleo Formal.....	17
4.4 Relación Sectorial entre Crecimiento Económico y Creación de empleo formal.....	18
4.5 Producción y empleo en sectores transable y no transable	19
4.5.1 Empleo Formal y Crecimiento Económico.....	19
4.5.2 Empleo y producción transable y no transable	21
5. Productividad e Inversión Extranjera Directa	23
5.1 Baja contribución al crecimiento económico.....	23
5.2 Sesgo contra los sectores transables	24
6. Restricciones al potencial de crecimiento y creación de empleo	26
6.1 Precios Internacionales, tipo de cambio y rentabilidad de los transables.....	26
6.2 Regulaciones Laborales.....	28
6.2.1 Costo de la Mano de obra y empleo formal.....	29
6.2.2 Eficiencia y flexibilidad del mercado laboral.....	32
6.3 Infraestructura productiva	32
6.3.1 Infraestructura vial	34
6.3.2 Aduanas	35
6.3.3 Infraestructura Portuaria.....	36
6.4 Costos burocráticos necesarios para hacer negocios	37
6.4.1 Normativa Complicada y Costosa	37
6.5 Mano de Obra Poco Calificada	39
7. Propuestas.....	42
7.1 Corto Plazo (1 año)	42
3.4 Mediano Plazo (4 años).....	45
4.3 Largo Plazo (Más de 4 años).....	48
8. Bibliografía.....	52

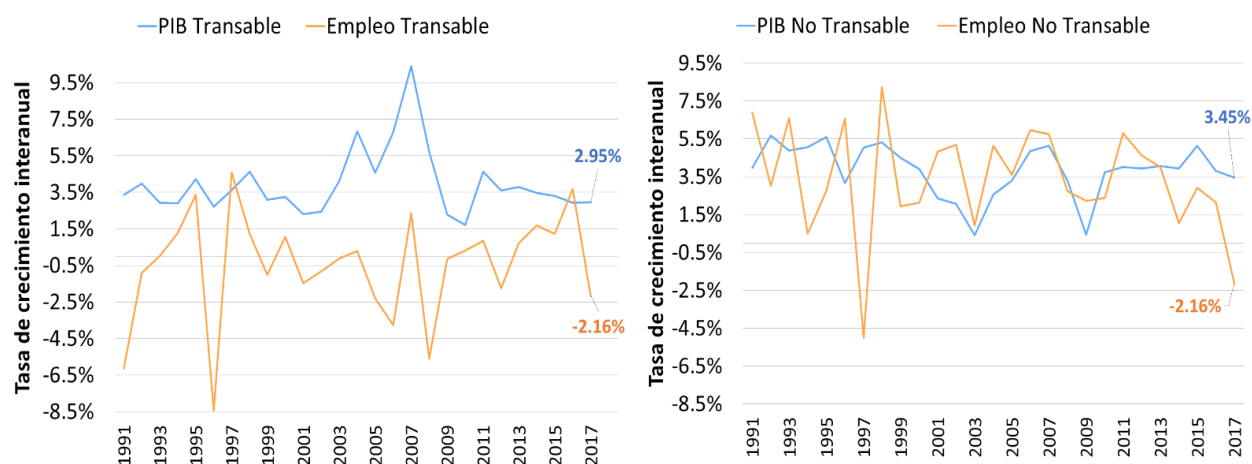
1. Resumen Ejecutivo

¿Cuáles son los principales problemas? 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.

Los sectores con mayor potencial de creación de empleo formal necesitan atención especial. Como se puede observar en la siguiente gráfica, 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.

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



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IGSS y Banguat

¿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

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.

2. Introducción

El presente documento pretende ser una guía para los tomadores de decisiones, formadores de opinión y la ciudadanía general acerca de la situación actual de la estructura económica del país y hacia donde debemos apostar a ir. Todo en un contexto electoral en el que los distintos candidatos y partidos políticos presentarán sus propias propuestas, las cuales deben evaluarse y cuestionarse a partir de la información y el análisis aquí presentados.

El objetivo principal de esta propuesta es presentar una mirada diferente del viejo problema de la poca capacidad de generación de empleo formal en el país. De los casi 7 millones de personas que pertenecen a la Población Económicamente Activa -PEA- o de los 4.01 millones de personas que trabajan como asalariados, sólo 1.31 millones de ellos están registradas como trabajadores formales en el Seguro Social. Otros 750 mil laboran hoy en los E.U.A. y aportan más del 10% del PIB. El cúmulo de factores negativos estructurales, legales, institucionales, regulatorios y productivos que ha experimentado Guatemala durante los últimos 50 años, ha cobrado su factura a la capacidad de generación de empleo productivo y formal nacional, y sobre todo a los sectores con ventajas comparativas.

Estas restricciones a la generación de empleo productivo no se superarán por sí solas, 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 mucho, 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 la acumulación de factores negativos y a la desarticulación de una estrategia de desarrollo, y se orientó hacia sectores menos intensivos en el uso de mano de obra; utilizando procesos productivos y tecnologías ahorradoras de mano de obra; se sustituyó la mano de obra por el capital, y; se orientó 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 orientada 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; que 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, cerca del 70% de la PEA, y emigración para un reducido número de personas.

3. Contextualizando las necesidades de empleo formal

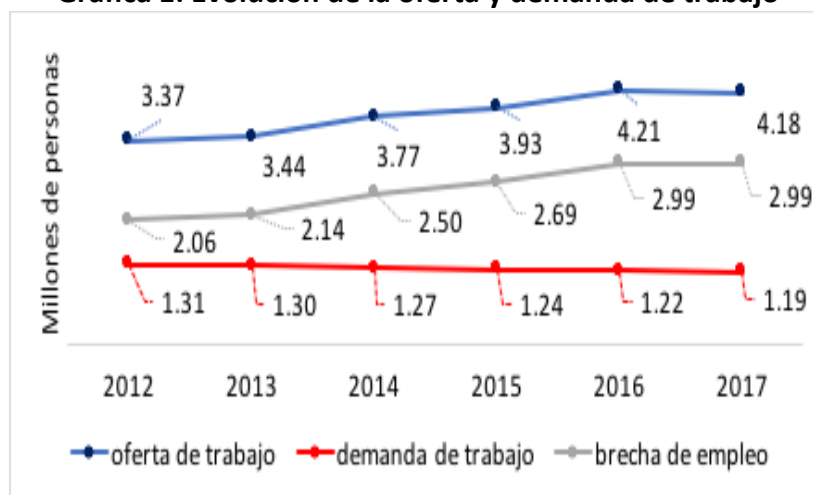
Creciente necesidad de generar empleo formal a gran escala. Dimensionar la magnitud de la necesidad empleo en Guatemala refuerza el carácter de urgencia que cobra el desarrollo de una política de transformación productiva para que el país pueda revertir la situación actual. Para determinar las necesidades de empleo de la población es necesario ubicar al total de las personas que se encuentran en edad de trabajar, que en el caso de Guatemala son todas aquellas personas de 15 o más años. Luego de promediar las tres Encuestas Nacionales de Empleo e Ingreso -ENEIs- de 2017 (febrero-marzo, mayo-junio y noviembre-diciembre), se encuentra que en ese año existían en promedio **11.25 millones de Personas en Edad de Trabajar -PET-**.

La ocupación fuera de la formalidad es la regla. Aquellas personas que además de tener la edad para trabajar dedican la mayoría de su tiempo a trabajar (ya sea para alguien más o por su propia cuenta) o están buscando un trabajo forman parte de la **Población Económicamente Activa -PEA-**, que ese año ascendieron a **6.86 millones de personas**. Es posible separar la PEA entre la Población Ocupada -PO- (**6.69 millones de personas**) y la Población Desempleada (**170 mil personas**). Es posible desagregar la PO en dos grandes grupos según el tipo de relación laboral en la que se encuentra las personas que son: personas asalariadas (empleado de gobierno, empleado privado, jornalero o peón y empleado en casa particular) y no asalariadas (trabajador por cuenta propia agrícola y no agrícola, patrono empleador agrícola y no agrícola y trabajador no remunerado). En promedio en 2017, del total de la PO **4.01 millones de personas** laboraban en calidad de **asalariadas** y **2.68 millones** no lo eran. Basta contrastar cualquiera de estos números con el **1.31 millones** de personas registradas como trabajadores formales en el seguro social el mismo año para darse cuenta del reto que Guatemala tiene por delante (IGSS, 2017).

3.1 Brecha de Empleo Formal

La oferta de trabajo crece más rápido que la demanda de empleo formal. Para construir una estimación que permita dimensionar el tamaño de la oferta laboral en Guatemala se usará una cifra conservadora como la suma de la población asalariada más la población desempleada. Es posible que personas no asalariadas estén interesadas en convertirse en asalariadas (si el salario que se les ofrece supera su salario de reserva) pero para propósitos del estudio no se tomarán en cuenta. Según se observa en la **Gráfica 1** la oferta de trabajo muestra una tasa de crecimiento promedio interanual de 4.4% entre 2012 y 2017. Dada la ausencia de registros estadísticos a nivel microeconómico, que caractericen directamente la demanda de trabajo por parte de las empresas se utiliza como medida aproximada del crecimiento en el empleo formal el aumento en la cantidad de afiliadas al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-. En la **Gráfica 1** se puede observar la evolución de la que esta medición registra, en promedio, una tasa negativa de crecimiento interanual de -2.%.

Gráfica 1: Evolución de la oferta y demanda de trabajo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INE y Banguat

La brecha de empleo formal crece de manera constante. La cantidad de personas que no se encuentran registradas ante el Seguro Social constituye lo que se llamará “brecha de empleo”: personas que desean ocuparse como asalariadas de manera formal, pero que se encuentran desempleadas o están ocupadas en actividades no formales. Como se aprecia en la gráfica anterior, en los últimos años la brecha de empleo ha crecido en el país; cuando se combina el ritmo al que crece la cantidad de personas en búsqueda de oportunidades de trabajo (4.4%) con el ritmo al que se crean plazas de trabajo formales (-2%), resulta que en promedio la brecha crece a ritmos por encima del 6% (la evolución de la brecha de empleo, muestra en promedio una tasa de crecimiento interanual de 7.9%). Brecha que, partiendo del ritmo al que crece la población (2%), se espera siga creciendo mientras no exista un despegue importante en el ritmo al que se crean oportunidades de empleo formal.

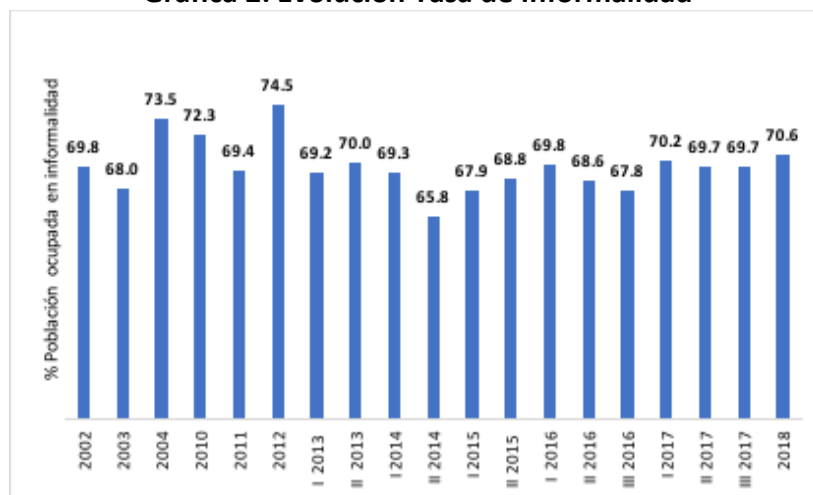
3.2 El Empleo Informal como válvula de escape

Bajas tasas de desempleo pero alta tasa de informalidad. A pesar del incremento en la brecha del empleo en el país, la **tasa de desempleo** promedio de los últimos seis años ha sido del **2.7%**, un valor inferior al que muestran otros países como España (14%), Francia (9%), y Estados Unidos (4%), entre otros. En el caso de Guatemala, las personas que no encuentran un empleo que brinde como beneficio la afiliación al IGSS, se terminan ocupando en actividades en donde se proporcionan condiciones menos favorables. Una forma de identificar a este tipo de ocupación es a través de la etiqueta “informal”; un término que en el contexto guatemalteco se utiliza para referirse a distintas circunstancias, pero que requiere acotaciones puntuales para describir un fenómeno particular dentro del mercado laboral.

La mayoría de la población se encuentra en ocupaciones laborales informales. Desde el 2012 la forma en que se mide empleo informal en Guatemala combina criterios basados en el tamaño de las unidades productivas y categorías de ocupación (la definición desarrollada por la OIT en 1976) y considera que las personas con las siguientes características se

encuentran ocupadas en la informalidad¹: empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de 6 personas; trabajadores por cuenta propia o autónoma, excluyendo a profesionales y técnicos; trabajadores no remunerados, y; empleados en casa particular. La tasa de informalidad se obtiene dividiendo el total de personas en informalidad dentro de la PEA. Como se observa en la **Gráfica 2**, que en los últimos 17 años la informalidad ha fluctuado alrededor del 70% de la PEA.

Gráfica 2: Evolución Tasa de Informalidad



Fuente: Elaboración propia a partir de ENEIS 2002-2018

3.3 La migración

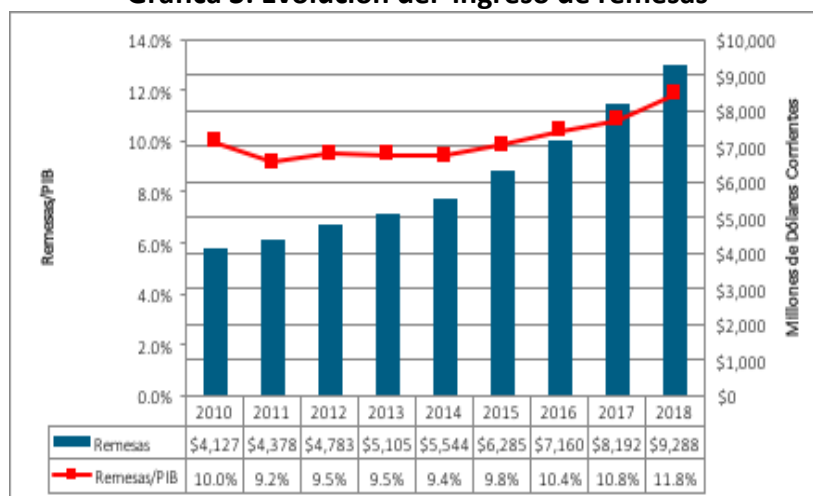
Empleo en EE.UU, otra válvula de escape ante la falta de oportunidades. Además de ocuparse en la informalidad, la ausencia de oportunidades de empleo ha llevado a los guatemaltecos a migrar a Estados Unidos. Según el Pew Center (Pew Research Center, 2015) existían cerca de 750 mil personas nacidas en Guatemala laborando en los EE.UU. en el año 2015; según esta fuente, la mediana de ingresos de la población de origen guatemalteco en EE.UU. (nacidos en Guatemala y nacidos en EE.UU. de padres guatemaltecos) era de US\$ 18,000, un valor inferior a la media de los hispanos de US\$ 21,900. Es preciso notar que el nivel de la educación de la población guatemalteca en EE.UU. es el menor entre todos los grupos étnicos en aquel país.

Las remesas se han convertido en la principal fuente de ingresos para un amplio segmento de la población. Un estudio elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2017) estima que en el 2016 aproximadamente 1.86 millones de guatemaltecos en los Estados Unidos enviaron remesas. Éstas beneficiaron a 6.2 millones de personas en el territorio nacional. Aunque es difícil establecer el tipo de ocupación de

¹ En la actualidad el país carece de una metodología para construir estadísticas que cuantifiquen, por un lado, el número de unidades productivas que operan en la informalidad y por otro estimen el número personas contratadas en condiciones informales. Esta es una labor que el Gobierno de Guatemala lleva a cabo y se encuentra en desarrollo.

cada uno de los migrantes guatemaltecos, a manera de recalcular los indicadores de empleo por la presencia de este fenómeno, lo que sí se puede afirmar es que el fenómeno de la migración se ha convertido en una forma alterna de generar empleo mejor pagado en el país. Esto se confirma al ver la tendencia creciente del monto de remesas que ingresan al país y al expresarlas como razón del PIB (ver **Gráfica 3**). Entre el 2015 y el 2018 el ingreso de remesas creció a una tasa promedio anual de **13.8%**. Ninguna otra variable económica ha experimentado tal dinamismo en el país en el pasado reciente.

Gráfica 3: Evolución del ingreso de remesas



Fuente: Elaboración propia a partir de Banguat

4. El Reto del Crecimiento y el Empleo

La interrelación entre el empleo y el crecimiento ha cambiado a lo largo de la historia reciente. Antes de abordar la relación entre ambos fenómenos es preciso distinguir que Guatemala ha transitado durante el último medio siglo por importantes procesos de transformación económica. Desde el Modelo del Mercado Común Centroamericano en los 60's hasta los acuerdos de libre comercio durante las primeras décadas del presente siglo. En cada una de las épocas que se pueden distinguir en este período ha cambiado la forma en que se interrelacionan el empleo y el crecimiento económico.

4.1 Principales períodos de la historia económica reciente

4.1.1 Período de Desarrollo Industrial

El éxito industrial en Guatemala (1961-1981). Entre las décadas de 1950 y 1960 se desarrolló el primer modelo industrial exitoso de Guatemala, el cuál logró un crecimiento económico promedio del 7%, entre 1956 y 1977. Tres factores influyeron en su éxito. El primero fue la continuidad de gobiernos que comprendieron que trabajar de forma conjunta con el sector privado del país, era fundamental para generar la confianza necesaria para que estos invirtieran en la apuesta que ellos promovían. Un segundo factor el desarrollo de largo plazo de políticas pro-industriales, que permitieron que se consolidara el modelo -todavía hasta la década de 1970 se siguieron aprobando herramientas para beneficio del sector-. El tercer factor fue que había un ideal claro entre las élites políticas de la época, de desarrollar una economía nacional fuerte, moderna y capitalista por medio de la industrialia.

Uso activo de políticas de Fomento Industrial. Este modelo industrial se sostuvo a partir de cuatro tipos de políticas públicas. La primera fue una legislación especialmente diseñada para el fomento de la industria nacional. La legislación al respecto fue la Ley de Desarrollo Industrial de 1947, seguida por la Ley de Fomento Industrial de 1959, las cuales eran parte del programa de modernización económica del país después de la Revolución de Octubre del 44. El segundo tipo de instrumentos fueron los mecanismos financieros como el Banco Industrial (1964), la Financiera Industrial y Agropecuaria, S.A. -FIASA- (1969) y la Corporación Financiera Nacional -CORFINA- (1972). Estos ayudaron a financiar el crecimiento del sector industrial por medio de préstamos para la adquisición de bienes de capital. Otro elemento importante fue la creación del Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN), el creó un mercado regional para los productos industriales centroamericanos, a expensas de las exportaciones fuera de la región. Y, un cuarto elemento fueron la creación de instituciones públicas de apoyo al sector, como el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología (ICAITI).

Inconsistencias internas provocaron que le modelo resultara insostenible. Gracias a estas medidas el sector industrial guatemalteco logró las tasas de crecimiento más altas de su historia (10.7% en su punto más alto, en 1977) , principalmente gracias a la producción de

bienes de consumo a nivel centroamericano -como llantas para automóviles, calzado, cajas, plásticos, botellas, tabaco y productos químicos, entre otros. Sin embargo, el modelo tenía una debilidad interna, que era su dependencia de un mercado limitado (Centro América) y que dependía de un sistema fiscal y presupuestario altamente deficitario, para poder subsidiar la economía nacional, además que el tipo de instrulización que se perseguía resulto siendo intensiva en capital (el factor más escaso en el país) y orientada a la sustitución de importaciones, lo cual provocó muchas ineficiencias que se hicieron insostenibles en el tiempo.

4.1.2 La Década Perdida

La Década Perdida (1981-1990). Pero, a pesar del éxito económico que tuvo el modelo de sustitución de importaciones en las décadas de 1950, 1960 y 1970, este tenía dos fallas fundamentales. La primera es que el modelo dependía de la existencia del Mercado Común Centroamericano y de su demanda por productos industriales; y, que el mismo dependió de un elevado nivel de subsidios para existir. A esto se aunó la creación de empresas nacionales y la planificación económica centralizada de los militares, la cuál aumentó el esfuerzo fiscal y la deuda pública para los gobiernos militares.

Modelo de desarrollo en crisis. En este sentido, aunque se le llama Década Perdida a los ochentas, lo cierto es que el declive de este modelo político económico comenzó en 1969, cuando la llamada Guerra del Fútbol entre El Salvador y Honduras generó un impacto negativo en el crecimiento del Mercado Común Centroamericano. Pero, al mismo tiempo, la cración de empresas públicas comenzó a generar problemas en la administración pública. De esta cuenta, la corrupción, la debilidad operativa, los altos costos administrativos y operativos comenzaron a afectar la provisión de bienes y servicios públicos en el país. Entre las empresas que sufrieron estos problemas estuvieron el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), la empresa de aviación AVIATECA, la compañía telefónica GUATEL, los bancos para la vivienda y la agricultura BANVI y BANDESA, la compañía financiera nacional CORFINA y el fondo para el desarrollo de El Petén (FYDEP), entre otras empresas. A esto se sumó que el Estado se fue desfinanciando debido a los subsidios al transporte público, a la electricidad y a las importaciones debido a la paridad con el dolar.

Crisis política y búsqueda de una nueva estrategia comercial. Estos malestares llegaron a un punto de quiebre durante el gobierno de Oscar Mejía Víctores (1983-1985) que, a pesar de intentar continuar con el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura, tuvo que ceder ante la demanda de los sectores empresariales, entre ellos el industrial, de comenzar un cambio estructural en la economía, dirigido hacia la apertura de los mercados internacionales y a la promoción de exportaciones, especialmente hacia los Estados Unidos de América. Este cambio se dio por el fracaso que estaba experimentando el modelo económico de los militares, pero también porque los líderes más importantes del mundo capitalista, Ronald Reagan y Margaret Thatcher, comenzaron una serie de políticas y un discurso a favor de la libertad de los mercados y en contra de las economías planificadas. Para Centro América y el Caribe esto se materializaó entre 1982 y 1983 con la Iniciativa de

la Cuenca del Caribe (ICC), que fue una política de apertura comercial y desarrollo económico, del gobierno de los Estados Unidos de América, y cuyo beneficio principal fue la eliminación de aranceles para productos de la región. Aunque una limitante fue el artículo 213, el cuál facilitaba la exportación de vestuario y textiles hacia los Estados Unidos, pero sólo de productos elaborados con insumos originarios de los Estados Unidos.

4.1.3 La Transición hacia la Globalización

La transición hacia la economía abierta (1991-2004). Desde la segunda mitad de la década de los ochentas hasta la segunda mitad de la década de los noventas se dio una dolorosa transición hacia una economía abierta en Guatemala. A pesar de que el sector privado contaba con un liderazgo fuerte para cambiar la estructura económica del país, el gobierno de la República no siempre estuvo convencido de dichas reformas. Por ejemplo, durante el gobierno de Vinicio Cerezo se vendieron las acciones de la empresa de aviación (AVIATECA) -en una venta poco transparente- se devaluó el quetzal frente al dólar, liberó las tasas de interés, redujo los aranceles de importación, eliminó el subsidio al transporte público y aprobó el Decreto 29-89 -Ley de Promoción y Desarrollo de la Actividad de Exportación y la Maquila-, la cual contenía beneficios fiscales para dichas empresas con respecto a impuestos de importación, exportación y sobre la renta. Estas medidas lograron que las exportaciones no tradicionales creciera un 29% entre 1988 y 1989, lo cual sostuvo el 9.7% del crecimiento de las exportaciones del país en la misma década.

La imperiosa necesidad de las reformas estructurales. Sin embargo, la apertura de los mercados eléctrico y de telecomunicaciones, así como la reducción del déficit fiscal se mantuvieron como los últimos remanentes del modelo económica de planificación centralizada durante la primera mitad de los noventas. Los gobiernos de Cerezo (1985-1989), de Serrano Elías (1990-1993), y de Ramiro de León Carpio (1993-1996) no tuvieron una voluntad fuerte para la desmonopolización de estos sectores. Visto a la distancia, la oposición de estos gobiernos a la reforma económica facilitó que ésta sucediera durante el gobierno de Álvaro Arzú (1996-1999), pues el déficit financiero del INDE, ante la incapacidad del gobierno de subir los precios de la electricidad, ocasionó que la única salida fuera su desmonopolización -la cual sucedió al mismo tiempo que la de la empresa pública de telecomunicaciones (TELGUA)-.

4.1.4 Globalización y fragmentación de políticas.

Fragmentación política de la economía (2005-2018). A pesar de que las reformas de los noventas ayudaron al país a recuperar la estabilidad macroeconómica, a tener un gasto público relativamente saludable y al crecimiento de la economía y de las exportaciones, el modelo económico y la estructura del país parecen insuficientes para generar altos niveles de crecimiento económico y de generación de empleo formal y de alta productividad.

El reto de la competitividad en la era de la globalización. Uno de los principales retos económicos que ha tenido que enfrentar el país es un contexto económico global en el cual cada vez hay más competencia y mayor facilidad de mover capitales internacionalmente. Por ejemplo, la entrada de China y de Vietnam a la Organización Internacional de Comercio

(OMC) han significado un reto importante para la producción de vestuario y textiles. En el caso de Guatemala esto ha obligado al sector a especializarse en productos de mayor valor agregado, pero también a reducir el volumen de producción y la cantidad de empleados.

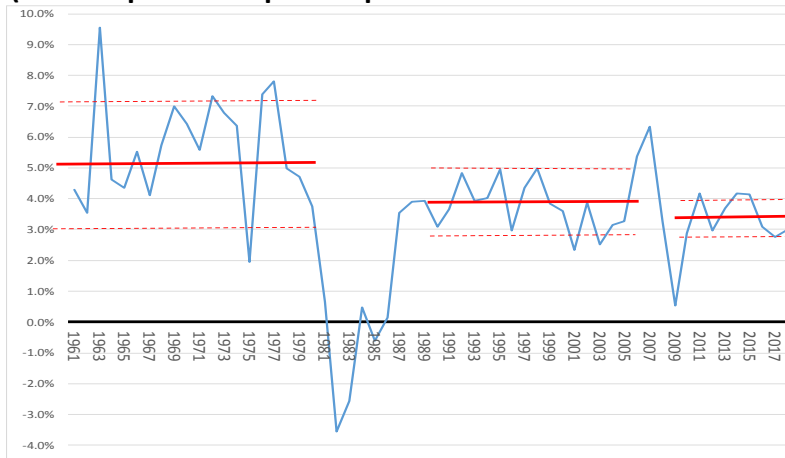
Ausencia de una estrategia de desarrollo. Un segundo reto que ha enfrentado el país ha sido la fragmentación en las políticas económicas. La falta de una dirección clara, integral y de largo plazo ha prevenido el desarrollo e institucionalización de un nuevo modelo económico para el país. De tal cuenta se ha intentando con el Plan Katún 2032, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Política Nacional de Competitividad, la Política Industrial del Ministerio de Economía, las políticas de empleo del Ministerio de Trabajo, además de las propuestas de política económica provenientes de actores no gubernativos. Esta falta de visión y liderazgo de largo plazo ha ocasionado que las decisiones que se toman sobre la economía del país sean reactivas y desorganizadas.

Infructuosos intentos de ser competitivos en un mundo globalizado. Un tercer elemento a tomar en cuenta son la ratificación de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (DR-CAFTA) y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Este tipo de estrategia ha tenido resultados ambivalentes en la economía nacional, particularmente en el sector exportador. Por una parte ha abierto los mercados internacionales a la producción domésticas pero ha obligado a Guatemala a competir abiertamente en los mercados internacionales; situación que ha obligado a intentar afanosamente promover reformas que fortalezcan la competitividad de la producción nacional, sin que existan ciertas condiciones previas que permitan ser efectivos en las mismas y armonizarlas en torno a una estrategia de desarrollo a largo plazo.

4.2 Crecimiento económico y empleo formal durante el último medio siglo

Guatemala es un país que crece poco. Como lo muestra la **Gráfica 4**, excluyendo los períodos de la Década Pérdida y de la Crisis Financiera Internacional de Guatemala tiene casi tres décadas de crecer a una tasa promedio del 4.3%. Consideración con la que coincide el FMI (IMF, 2014) cuando afirma que, en promedio, durante el período 1990-2013 la tasa de crecimiento potencial es cercana al 3.5% y que para el 2013 la brecha del producto estaba casi cerrada. Si bien las tasas de crecimiento del país parecen aceptables para las economías de la región, dada la velocidad a la que crece la población, tomaría más de 70 años duplicar el nivel de vida promedio de la población.

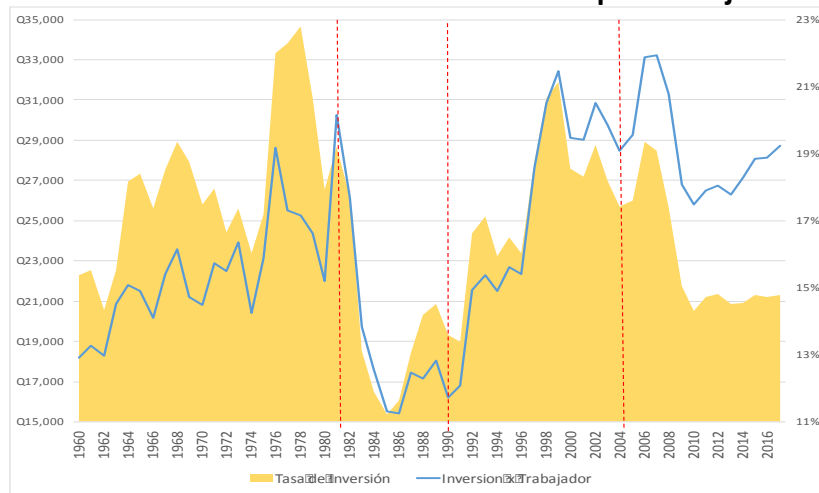
Gráfica 4: Tasa de Crecimiento Económico por períodos: 1961-2017
(Valores promedio por subperíodo ± 1 Desviación Estándar)



Fuente: Elaboración propia a partir de Banguat

Bajos niveles de inversión. El poco dinamismo de la economía nacional, sin duda alguna, tiene relación directa con la relativamente baja tasa de inversión doméstica y, por ende, las bajas tasas de inversión por trabajador. En la **Gráfica 5** se muestra (eje derecho) la evolución de la tasa de formación bruta de capital fijo (público y privado) como porcentaje del PIB y (eje izquierdo) la inversión por trabajador formal (Q de 1958) durante las últimas cinco décadas. Como se puede observar, las tasas de inversión del país nunca han sido superiores al 25% (niveles mínimos para el grupo de países en vías de desarrollo que han logrado despegar económicamente durante el mismo período); el proceso de recuperación de la tasa de inversión que inicia con el retorno a la democracia (1986) termina abruptamente a principios del Siglo XXI y no vuelve a recuperarse en las dos décadas siguientes. Preocupantemente, dicha tasa se estanca alrededor del 15% durante la segunda década de este siglo, período durante el cual la tasa de crecimiento económico muestra una importante reducción en nivel y variabilidad respecto de períodos anteriores.

Gráfica 5: Tasa de Inversión Nacional e Inversión por Trabajador Formal

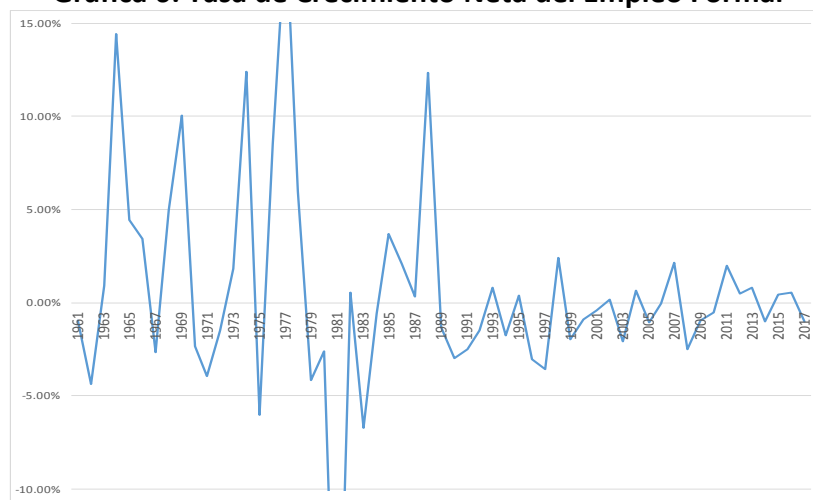


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IGSS y Banguat

Bajos niveles de inversión por trabajador. La inversión por trabajador formal (una aproximación a la razón capital-trabajo) muestra un comportamiento similar al de la tasa de inversión nacional hasta el año 2010, momento a partir del cual la tasa de inversión nacional se estanca mientras que la inversión por trabajador empieza recuperarse gradualmente. Comportamiento que obedece a que el empleo formal ha crecido menos que la economía y la inversión durante la segunda década de este siglo, resultando en un aumento en la tasa de inversión por trabajador. Las razones que explican este comportamiento van desde la poca capacidad de creación de empleo formal de la estructura económica hasta la adopción de métodos de producción ahorradores de trabajo. En todo caso, el aumento en la inversión por trabajador conllevaría, todo lo demás constante, a mayores niveles de productividad de los trabajadores formales.

El crecimiento económico puede no traducirse en empleo formal. La evidencia mostrada antes debe servir para un profundo ejercicio de reflexión acerca de los límites de la estructura productiva actual para alcanzar tasas de crecimiento más elevadas y generación de empleo, incluso suponiendo que se liberaran las restricciones “más activas” (Armendáriz, 2012) que limitan este proceso. Tal como lo muestra la **Gráfica 6**, en la medida que ha transcurrido el tiempo parece que la estructura económica del país ha perdido gradualmente su capacidad para generar empleo formal (según las cifras reportadas por el IGSS la escala de la gráfica se ha truncado para apreciar mejor el comportamiento típico de la serie) En términos netos, restando la tasa de crecimiento poblacional, desde el año 1991 la tasa de crecimiento del empleo formal no ha mostrado divergencias significativas y sostenidas respecto de 0 (cero). Lo cual implica que en todo este tiempo, cerca de 30 años, la fracción de la población que tiene acceso al empleo formal se ha mantenido constante; en términos absolutos, como se verá más adelante en el documento, esto implica que cada vez sea más grande la cantidad de personas que quedan fuera de la cobertura de seguridad social y la regulaciones laborales.

Gráfica 6: Tasa de Crecimiento Neta del Empleo Formal



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IGSS y Banguat

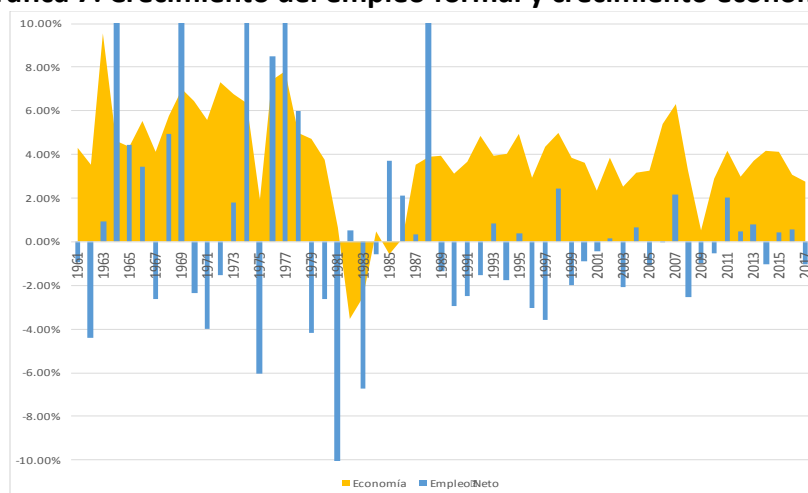
Abundancia relativa de mano de obra y poca creación de empleo. A pesar que la mano de obra poco calificada es relativamente el factor que más abunda en Guatemala, la estructura productiva parece no tener capacidad para crear suficientes plazas formales de empleo para toda esta población.² Esta apreciación surge de una simple comparación entre el comportamiento promedio de las series históricas del empleo, inversión y crecimiento económico de las tres gráficas anteriores. De resultar válida esta conjetura, no bastaría con que el país acelerara su crecimiento económico para experimentar una gradual recuperación en la creación de empleo formal.

4.4 Relación Agregada entre Crecimiento Económico y Empleo Formal

La economía crece poco y el empleo formal menos. La **Gráfica 7** muestra una comparación entre el crecimiento neto en el empleo formal y el crecimiento económico durante las últimas cinco décadas (la escala se ha truncado para apreciar mejor la relación entre ambas variables). Como se puede observar, durante los años 60's y 70's el empleo formal crecía a tasas mucho más elevadas que en todos los demás períodos; a pesar de las fluctuaciones hacia abajo en el empleo asociadas a las reducciones en la tasa de crecimiento, la creación de empleo formal reaccionaba más que proporcionalmente al crecimiento económico. Luego de la "Década Pérdida" (que no se analiza en este espacio por la particular naturaleza del ajuste que vivió la economía), la creación de empleo formal pierde toda su capacidad de reacción ante cambios positivos en el crecimiento económico. 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 la estructura económica actual. De mantenerse este comportamiento a futuro, aunque la economía creciera a tasas mayores no habría que esperar que el empleo responda de manera similar.

² Existen innumerables fuentes en donde se cataloga a Guatemala como una economía con abundancia relativa de mano de obra poco calificada. Carluccio, et.al (Carluccio, Cuña, H.Fadinger, & C.Fons, 1917), por ejemplo, clasifica a Guatemala como abundante en mano de obra sin educación secundaria; Leamer, et.al (Leamer, H.Maul, P.Schott, & S.Rodriguez, 1999) encuentra que Guatemala tiene bajas intensidades relativas de capital por trabajador, en función de la abundancia relativa de mano de obra; Edwards (Taylor & Lybbert, 2015) utiliza muchas veces a Guatemala como ejemplo de un país con abundancia de mano de obra.

Gráfica 7: Crecimiento del empleo formal y crecimiento económico



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IGSS, Banguat e INE

Bajo grado de respuesta del empleo formal al crecimiento económico. La respuesta de la tasa de creación de empleo formal a la tasa de crecimiento económico, que puede denominarse elasticidad empleo formal-crecimiento económico fue de 0.562 durante el período de referencia. Es decir, por cada 100 puntos base que crece la tasa de crecimiento económico, el empleo formal crece 56.2 puntos base (un aumento de la tasa de crecimiento en 1% provocaría un aumento del empleo de 0.562%). El valor de este indicador resume la poca que ha reaccionado la creación de nuevo empleo formal al crecimiento económico durante el período en cuestión. Es preciso notar que este valor promedio está siendo afectado por las variaciones extremas que han tenido las series que se utilizan para su cálculo a lo largo de los distintos subperíodos de la muestra. Asimismo, debe mencionarse que la elasticidad agregada de la economía obscurece los distintos grados de respuesta que pueden existir a nivel sectorial.

4.4 Relación Sectorial entre Crecimiento Económico y Creación de empleo formal

Reducción generalizada en la capacidad de generación de empleo. En términos generales, la evidencia de la **Tabla 1** muestra una gradual reducción en la contribución de cada uno de los sectores a la creación de empleo a lo largo del tiempo (salvo el sector de la construcción). Comportamiento que se acentúa mucho más cuando se comparan las elasticidades sectoriales entre el primer y último subperíodo; en especial sobresalen los casos de la agricultura, la industria y los servicios. Estos sectores constituyen los principales generadores de empleo formal en el país y los que muestran mayor reducción en su capacidad para generar empleo ante incrementos en su producción; con excepción del comercio y la construcción, en todos los demás sectores los incrementos en la producción no se traducen en aumentos proporcionales en las tasas de generación de empleo. Particularmente graves son los casos de la industria y los servicios, sectores que experimentan durante el último subperíodo una reducción drástica en su capacidad de generación de empleo formal.

Tabla 1: Elasticidades Sectoriales: Empleo Formal-Crecimiento Económico

	Sectores Transables				Sectores No Transables			
	AGRICULTURA	INDUSTRIA	MINAS	TRANSPORTE	COMERCIO	CONSTRUCCION	ELECTRICIDAD	SERVICIOS Y ADMON. PÚBLICA
61-81	1.77	1.41	0.85	0.61	2.28	-11.32	4.01	3.33
82-90	5.19	-2.91	2.59	5.69	0.13	0.62	-1.08	3.10
91-04	-2.14	2.13	-0.90	0.34	1.37	1.02	-0.04	1.00
05-17	0.31	0.02	0.01	0.72	1.23	2.04	0.24	0.85

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IGSS y Banguat

4.5 Producción y empleo en sectores transable y no transable³

La respuesta del empleo formal cambia en función del tipo de bienes que produce el país.

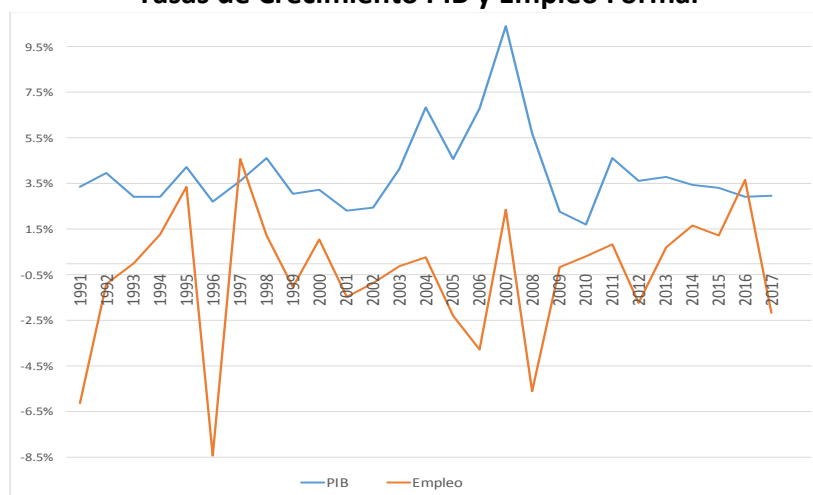
Una forma de dar sentido a las variaciones sectoriales anteriormente identificadas es agregando tales comportamientos en categorías analíticas más amplias. Una forma de lograr este objetivo es agrupando los sectores de acuerdo al grado de exposición a la competencia internacional, distinguiendo aquellos sectores cuyos productos forman parte de los flujos internacionales de comercio (bienes transables) y aquellos cuya producción está orientada exclusivamente al mercado doméstico (bienes no transables). Si bien la demanda por bienes transables es básicamente ilimitada para países pequeños como Guatemala, lo cual permite crear empleo de forma masiva en estos sectores, también es cierto que este empleo compite a nivel internacional con el empleo en otros países que producen el mismo tipo de bienes. El empleo en el sector no transable, si bien se encuentra protegido de esta competencia internacional, tiene la desventaja para un país pequeño de estar limitada su escala al tamaño del mercado doméstico.

4.5.1 Empleo Formal y Crecimiento Económico

El sector transable cada vez crea menos empleo formal. Tal como se muestra en la **Gráfica 8** y **Tabla 2**, a lo largo de los últimos cincuenta años, el sector transable viene perdiendo la capacidad de transformar su crecimiento económico en en creación empleo formal. El alto grado de respuesta que tenía el empleo transable durante el período 1961-1981 se ha tornado negativo con el paso del tiempo; durante el último cuarto de siglo, a pesar de haber crecido la producción transable, el empleo en el sector experimentó una reducción.

³ En la práctica no es fácil distinguir entre bienes transables y no transables; esta es una agregación que no se hace en las cuentas nacionales y respecto de la cual no existe una forma consensuada de hacerlo debido a que la línea divisoria entre ambas categorías no es totalmente clara. Dadas las limitaciones de información, en este trabajo se utilizó una evaluación subjetiva del grado de comercialización internacional de la producción de cada uno de los sectores económicos; siguiendo el enfoque tradicional se clasificó a la industria, la agricultura, la minería y el transporte como sectores transables, mientras que el resto de sectores (construcción, comercio, electricidad, servicios y administración pública) se consideraron no transables.

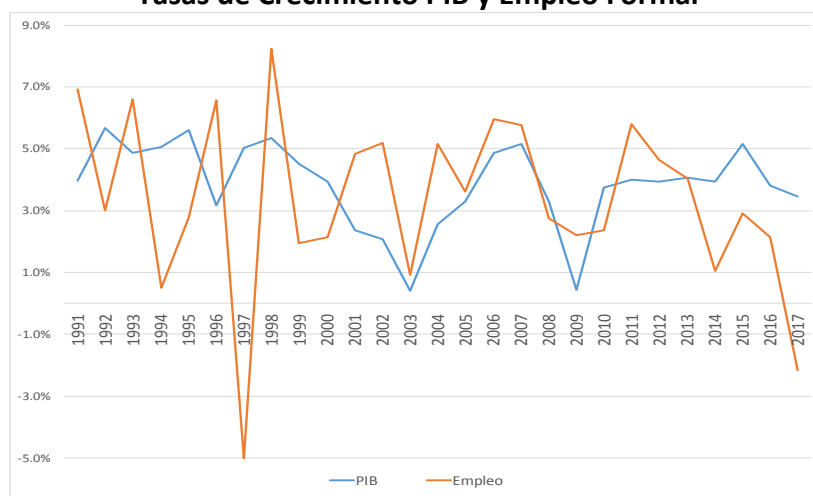
**Gráfica 8: Sector Transable 1991-2017:
Tasas de Crecimiento PIB y Empleo Formal**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IGSS y Banguat

El sector no transable mantiene su capacidad de generación de empleo. En el sector no transable, como se aprecia en la **Tabla 2** y **Gráfica 9**, el empleo reacciona mucho más al crecimiento económico del sector que en el caso de los bienes transables. Contrario a lo que ha sucedido a lo largo de la historia con el sector transable, esta sensibilidad ha crecido levemente con el paso del tiempo. Un comportamiento paradójico y preocupante si se considera que la apertura comercial que ha experimentado el país debió haber provocado, todos los demás factores económicos constantes, un mayor grado de respuesta en el sector transable que en el no transable dado el tamaño relativo que atiende cada uno de estos sectores.

**Gráfica 9: Sector No Transable 1991-2017:
Tasas de Crecimiento PIB y Empleo Formal**



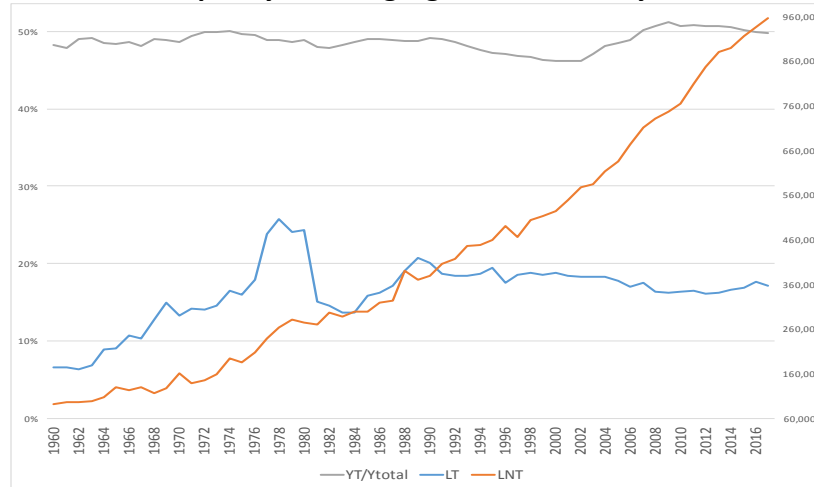
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IGSS y Banguat

4.5.2 Empleo y producción transable y no transable

El empleo transable se ha estancado mientras que el empleo no transable sigue creciendo.

La **Gráfica 10** contrasta la evolución del empleo en los sectores transables y no transables, así como la participación relativa en el PIB de la producción transable. Como se puede observar, a pesar de que la proporción entre producción transable y no transable dentro del PIB se ha mantenido relativamente constante, el empleo no transable muestra un crecimiento sostenido a lo largo de las últimas cinco décadas. El empleo transable, que creció más rápido que el no transable entre 1960 y 1980, muestra un estancamiento y leve descenso secular a partir de la década de los 90's. De ser prácticamente iguales en términos absolutos en 1990, el empleo no transable en 2017 es dos y media veces más grande que el transable.

Gráfica 10: Empleo y Valor Agregado Transable y No Transable



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IGSS y Banguat

Generación de empleo transable y Sustitución de importaciones. La evidencia discutida en el punto anterior requiere ser contrastada a la luz de los principales cambios estructurales que ha experimentado el país en el último medio siglo. Durante el primer subperíodo, 1961-1981, cuando el Mercado Común Centroamericano estaba en su apogeo (industrialización orientada hacia adentro –sustitución de importaciones–) y se dependía grandemente de la exportación de unos cuantos productos agrícolas, es cuando más respuesta tiene la creación de empleo formal al crecimiento económico. Tal como lo identifica el FMI (IMF, 1998), el crecimiento del empleo en ese período pudo haber estado asociado al rápido crecimiento de la manufactura ligera, cuya participación en el PIB pasó de 2.2% en 1963 a 7.7% del PIB en 1980. Asimismo, la fuente referida explica que dados los incentivos del modelo comercial en cuestión, al final de cuentas la sustitución de importaciones terminó provocando que se desarrollara una industria manufacturera intensiva en capital que terminó provocando que, a largo plazo, el sector absorbiera más mano de obra. Una estructura productiva que probablemente siga explicando la continuada menor dependencia del sector al uso intensivo de mano de obra, como se observa en la **Tabla 2**.

Tabla 2: Elasticidad Empleo Formal-Crecimiento Económico
Sector Transable y No Transable

	TRANSABLES	NO TRANSABLES
1961-1981	2.29	0.83
1982-1990	1.66	1.62
1991-2004	-0.24	1.19
2005-2017	-0.03	1.21

Fuente: IGSS y Banguat

Generación de empleo transable y choques positivos en los términos de intercambio. En contraste con lo que sucedía entre los años 60's y 80's, durante el Siglo XXI Guatemala no ha estado expuesta a grandes choques positivos en la relación entre sus precios de exportación e importación. De hecho, se considera a Guatemala, junto con Centro América y unos cuantos países de Suramérica, parte del grupo de países que no han experimentado grandes expansiones en la producción de commodities derivadas de fuertes ganancias positivas en los términos de intercambio durante las dos primeras décadas de este siglo. Situación que ha influido fuertemente para explicar el lento crecimiento en los salarios y del empleo de mano de obra poco o medianamente calificada en el sector transable (World Bank, 2015, pág. 33), como se observa en la **Tabla 2**.

5. Productividad e Inversión Extranjera Directa

El sector transable tiene amplia capacidad para generar empleo. El énfasis en el sector transable de la economía se explica en función del potencial de absorción de mano de obra poco calificada que podría tener este sector de existir en el país las condiciones adecuadas para su expansión. En el sector no transable la dicha capacidad de absorción está limitada por el tamaño del mercado interno (caracterizado por relativamente elevados niveles de pobreza y bajos ingresos de las personas). En el sector transable dicha capacidad es potencialmente ilimitada, ya que países pequeños y abiertos al comercio internacional pueden suplir productos transables al mundo entero sin mayores limitaciones de escala. En la medida que los productos que se venden al resto del mundo utilicen intensivamente mano de obra poco calificada, países con abundancia relativa de este tipo de mano de obra pueden generar grandes oportunidades de empleo para su población. Si ese tipo de productos se caracterizan por generar mayor valor agregado local, tipo lo que sucede con la manufactura ligera que se basa en materias primas locales, los salarios aumentarían en función del aumento en la demanda de trabajo y de los mejores precios en los mercados internacionales.

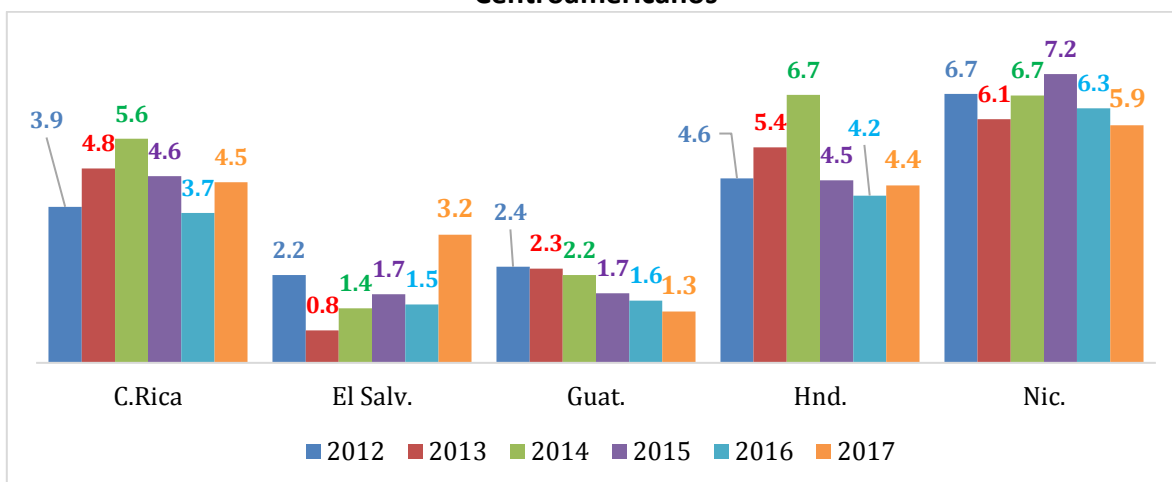
5.1 Baja contribución al crecimiento económico

El crecimiento potencial de la economía y su capacidad para generar empleo dependen del aumento en la productividad. En ausencia de mayores niveles de inversión física y capital humano, el crecimiento potencial del país depende de manera crucial de la efectividad con que se utilicen estos factores de producción –Productividad Total de los Factores-. La contribución de la TFP depende de manera directa del clima de negocios, la movilidad de los recursos hacia sectores de mayor productividad, de la cantidad y calidad de la infraestructura productiva y la fortaleza de las instituciones y la seguridad jurídica, así como del nivel de educación de la fuerza laboral. Como se verá más adelante, cada uno de estos factores ha jugado un papel crítico negativo para explicar el pobre desempeño económico del país y la poca capacidad para crear empleo formal.

La productividad ha contribuido poco al crecimiento del país. Existe cierta evidencia que apunta a que en América Latina las ganancias en productividad derivadas del cambio tecnológico y a la transición desde sectores de baja productividad (como la agricultura tradicional) hacia sectores más productivos (manufactura), han sido bajas en las últimas tres décadas (McMillan, 2012). Conclusión similar a la que arriba el FMI (IMF, 2014) respecto de Guatemala cuando afirma que la Productividad Total de los Factores –TFP- ha contribuido, en promedio, 0.4 puntos porcentuales al crecimiento económico entre 1990 y 2013; además de señalar que Guatemala difiere significativamente de lo que experimentó la región durante el mismo período.

La Inversión Extranjera Directa contribuye poco para mejorar la productividad de la economía. El nivel de productividad total de la economía depende también de los flujos de Inversión extranjera directa (IED) (Ramírez, 2013). Existe evidencia que este tipo de inversión genera efectos positivos sobre la productividad al facilitar al país la adopción de nuevas tecnologías; introducir nuevos procesos productivos; vincular a empresas locales con empresas extranjeras; capacitar a la mano de obra doméstica; transferir conocimientos, y; financiar las necesidades de capital de la economía. Como lo muestra la **Gráfica 11**, el nivel absoluto de la IED (como porcentaje del PIB) en Guatemala ha sido relativamente bajo; incluso, cuando se le compara con economías mucho más pequeñas como Honduras y Nicaragua, en términos absolutos, Guatemala atrae tanta inversión como estos dos países (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018).

Gráfica 11: Evolución de la IED de Guatemala con relación al PIB comparada con países Centroamericanos

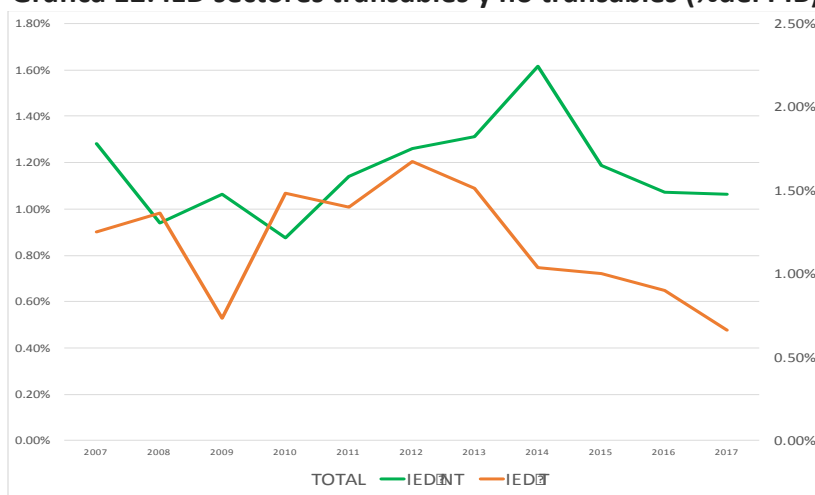


Fuente: elaboración propia con datos del Consejo Monetario Centroamericano.

5.2 Sesgo contra los sectores transables

La IED en Guatemala se concentra en el sector no transable. Como se puede apreciar en la **Gráfica 12**, desde hace una década el grueso de la IED a Guatemala se ha dirigido al sector no transable de la economía. Si bien la desagregación de la información no permite hacer inferencias muy precisas al respecto, cuando se agrega la IED que se dirige a los sectores del comercio (el rubro más importante), financiero, electricidad y telecomunicaciones, resulta que cerca del 60% de los flujos de inversión han ido a estos sectores desde 2007, llegando incluso a representar cerca del 70% del total de IED en los últimos años. La IED dirigida hacia el sector transable (compuesto, en este caso, por la agricultura, minería, petróleo, industria manufacturera y otros-que incluye a los servicios, dentro de los cuales destaca los de BPO-) no solo es más baja sino se orienta hacia sectores productivos que, de acuerdo con la evidencia presentada anteriormente sobre la creación de empleo, han perdido su capacidad histórica de generación de empleo.

Gráfica 12: IED sectores transables y no transables (%del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banguat

La IED no está destinándose hacia sectores con alta capacidad para generar empleos.

Aunque es muy difícil conocer el impacto de la IED sobre la creación de empleo dada la falta de datos al respecto, Ramírez (Ramírez, 2013), haciendo a referencia a CEPAL, menciona que en Guatemala la IED dirigida a empresas del sector primario (agricultura, primordialmente) es la que se asocia con mayor generación de empleo. Destaca también el autor la importancia que ha tenido la IED coreana en el sector del vestuario y textiles en la promoción del empleo, notando que, sin embargo, el sector ha experimentado una disminución sensible en la cantidad de empleo generado en los últimos años. Esta reducción en el empleo se explicaría en razón de menores flujos de IED hacia el país en este sector y desinversiones existentes por parte de empresas que trasladaron sus operaciones a otros países. Esta evidencia fragmentaria parece indicar que el grueso de la IED se dirige hacia sectores que satisfacen primordialmente el mercado interno, y que en consecuencia afrontan importantes limitaciones para absorber grandes cantidades de empleo, o hacia sectores transables que cada vez demandan menos mano de obra, presumiblemente a causa de la sustitución de mano de obra por maquinaria y por la disminución en su demanda de este factor a causa del elevado costo relativo de la misma.

Baja productividad laboral en el sector transable. Existe evidencia que apunta a que la productividad de la mano de obra y de la educación han aportado mucho menos al crecimiento económico entre 1996 y 2005, la primera etapa de la liberalización comercial, que lo que aportaron durante el período 1956-1975, la primera etapa del modelo industrial del Mercado Común Centroamericano (Maul, Bolaños, & J.Díaz, 2007). Conclusión que se refuerza en la propuesta de Empleo de la Agenda de Desarrollo del CIEN (CIEN, 2015) en donde se muestra que la productividad del trabajo en el sector transable es relativamente baja (con excepción de la industria manufacturera). Situación que incide directamente en el potencial de crecimiento del sector, los ingresos de los trabajadores y la capacidad de creación de empleo en el sector. Según el Banco Mundial (World Bank, 2015, pág. 31), “encontrar mejores formas de aumentar la productividad es lo que permitirá a los trabajadores realizar cambios estructurales hacia mejores empleos”.

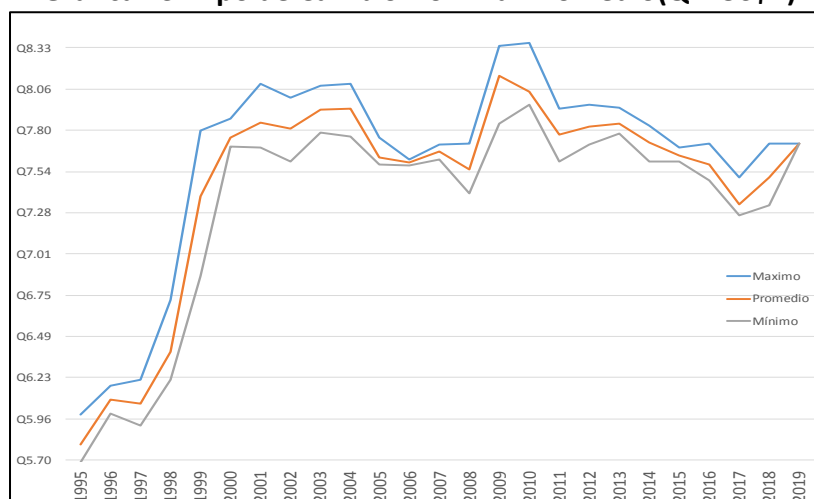
6. Restricciones al potencial de crecimiento y creación de empleo

La capacidad de generación de empleo del sector transable se ve afectada por factores domésticos que podrían modificarse. La pérdida de dinamismo del sector transable en la creación de empleo formal obedece a diversas razones que pueden dividirse en tres grupos: a) factores que limitan el crecimiento del sector y, por ende, de la demanda de trabajo del sector, b) factores que encarecen el uso de mano de obra y reducen la cantidad demanda de empleo por el sector, y; c) factores que limitan la rentabilidad nominal del sector. La primera categoría de factores impactan negativamente la capacidad del sector de expandir su producción y crear mayores oportunidades de trabajo, tal como sucede con la IED y con otros factores que afectan la competitividad intenacional del sector. La segunda categoría de factores encarecen la utilización de mano de obra y provocan su sustitución por maquinaria y la adopción de tecnologías ahorradoras de trabajo. La tercera categoría se refiere a factores que afectan los retornos nominales de las inversiones en este sector, entre éstos destacan el tipo de cambio, el comportamiento de los precios internacionales y los impuestos a los que están sujetos este tipo de productos.

6.1 Precios Internacionales, tipo de cambio y rentabilidad de los transables

Marcada estabilidad del tipo de cambio nominal. La estabilidad del tipo de cambio durante los últimos 20 años contrasta bastante con el incremento en los costos de producción en el sector de los transables. En el caso de estos sectores, dicha estabilidad en el tipo de cambio nominal (Q x US\$) ha implicado que el valor en moneda doméstica de sus ventas en moneda extranjera se hayan mantenido relativamente estables durante el mismo período. De esa cuenta, como lo muestra la **Gráfica 13**, la marca estabilidad del tipo de cambio, que ha fluctuado entre Q 7.25 x US \$1, como mínimo, y Q8.35 x US \$1, como máximo, durante los últimos veinte años ha limitado, todo lo demás constante, la rentabilidad del sector transable.

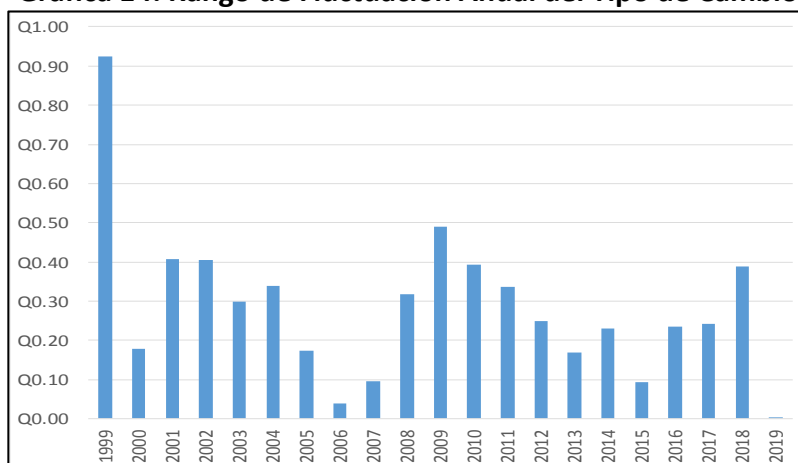
Gráfica 13: Tipo de Cambio Nominal Promedio(Q x US\$1)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banguat

Estrecho margen de fluctuación en el tipo de cambio limita la capacidad de adaptación del sector transable a cambios en las condiciones económicas del país. El rango de fluctuación anual del tipo de cambio, como se observa en la **Gráfica 14**, exhibe cierta variación a lo largo de las últimas dos décadas, pero bastante acotada; respecto del tipo de cambio promedio durante el período 1999-2019, el rango de fluctuación promedio anual es de 3.8%. Este rango de fluctuación termina siendo menor, en promedio, al aumento en la inflación doméstica (equivalente al 5.5% anual) y al incremento en el salario mínimo (en promedio, entre sectores, 7.42% por año desde el 2002) durante el período en cuestión. Estos dos indicadores muestran la poca capacidad del sector transable para absorber incrementos en sus costos de producción de origen doméstico (aproximados por la tasa de inflación) y el costo de la mano de obra (aproximado por el aumento del salario mínimo).

Gráfica 14: Rango de Fluctuación Anual del Tipo de Cambio



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Bangwat

La estabilidad cambiaria favorece a sectores productivos intensivos en el uso de insumos importados. Si bien cierto tipo de actividades económicas podrían verse favorecidas por el hecho de que la estabilidad cambiaria limita el incremento de los costos de las materias primas y maquinaria importadas, el efecto final para cada actividad depende de la que tan importantes sean los costos de insumos importados en relación al costo de los insumos locales y de la mano de obra. La estabilidad cambiaria afecta más a sectores transables tomadores de precio en los mercados internacionales e intensivos en el uso de mano de obra e insumos locales, como podría ser el caso de cualquier proceso manufacturero ligero que transforme materias primas locales; la estabilidad cambiaria reduce la posibilidad de este tipo de sectores para hacer frente a aumentos en estos dos tipos de costo. Por el contrario, las actividades no transables tienen la posibilidad, dependiendo de las condiciones particulares de cada mercado, de trasladar al consumidor parte de estos aumentos; si, adicionalmente, dichas actividades son intensivas en insumos y maquinaria importada, la estabilidad cambiaria les brinda mayor margen de adaptación todavía.

La apreciación del tipo de cambio afecta negativamente la rentabilidad del sector transable. Muchas veces se pierde de vista que las fluctuaciones del tipo de cambio no sólo afectan los ingresos en moneda local de los productores de divisas, tal como se explicó en el párrafo anterior, sino también la estructura de costos de las empresas, su demanda por factores de producción y su rentabilidad. En la medida que las fluctuaciones del tipo de cambio (o la ausencia de ellas) afecte de manera diferencial la rentabilidad de distintos sectores, se esperaría que los recursos productivos (tierra, trabajo, capital y tecnología) fluyan hacia donde aumente su demanda y, potencialmente, su precio. En el caso de la producción de transables, los aumentos en el costo de los insumos locales (materia prima y mano de obra) reduce la rentabilidad del sector, su demanda por estos insumos y el precio que puede pagar por ellos. Esto es, menores tasas de crecimiento de la producción, menor demanda de empleo y menores salarios. En este contexto, un aumento del tipo de cambio generaría un incremento en los ingresos de las actividades transables exportadoras que les permitiría hacer frente a la situación sin necesidad de ajustar su demanda por insumos locales.

6.2 Regulaciones Laborales

La flexibilidad y competitividad de las regulaciones laborales se ha empeorado. La flexibilidad en la contratación, forma de pago, jornadas laborales, despido y condiciones de trabajo las empresas podrán adaptarse mejor al cambiante entorno competitivo y, todos los demás factores constantes, generar nuevos empleos y/o mantener los existentes. Según el Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage, en su componente de Libertad Laboral, Guatemala ha experimentado un considerable retroceso durante la última década en lo que respecta a la relación entre salario mínimo y valor agregado por trabajador –ver **Gráfica 15**. Este indicador mide la dificultad para contratar horas y trabajadores adicionales; dificultad para desvincular trabajadores, y; pago de indemnización, factores que restan competitividad a Guatemala frente a otros países que gozan de regulación laboral más flexible.



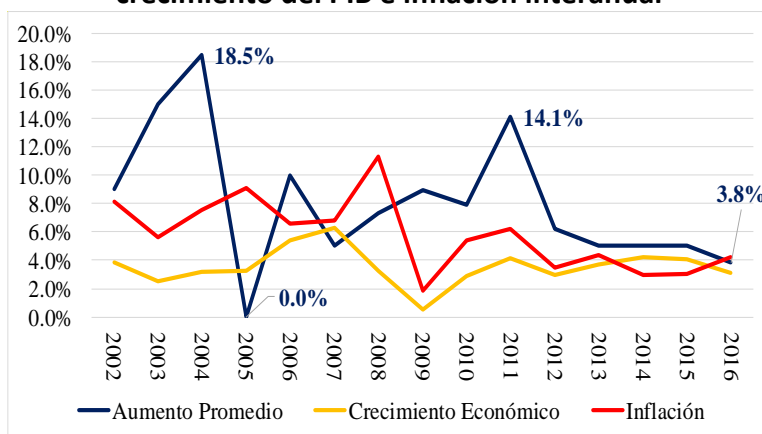
Fuente: Datos tomados del Índice de Libertad Económica, 2019

6.2.1 Costo de la Mano de obra y empleo formal

Salario mínimo obedece a criterios políticos. Los sueldos y salarios son pactados libremente entre empleador y trabajador. Sin embargo, como en la mayoría de los países, la regulación laboral ha establecido un salario mínimo por debajo del cual no puede ser contratado ningún trabajador. Este salario mínimo es negociado año con año en una comisión tripartita conformada por los sindicatos, el sector privado y el gobierno. Históricamente la fijación del salario mínimo más que una decisión técnica ha sido una decisión política, ya que al final de cada año el Presidente de la República determina discrecionalmente el salario mínimo que regirá el año siguiente⁴.

La fijación del salario mínimo no guarda relación con la evolución de la economía Como se aprecia en la **Gráfica 16**, al promediar los aumentos que los distintos salarios mínimos han experimentado en el período comprendido entre 2002-2016 y contrastarlo con otras variables macroeconómicas, se encuentran períodos en donde los aumentos del salario mínimo no guardan relación con el comportamiento del resto de la economía, factor que hace poco previsible a largo plazo la evolución de los costos laborales. Un elemento profundamente negativa para el desarrollo de sectores económicos intensivos en mano de obra, sobre todo cuando éstos atienden mercados externos y son tomadores de precio.

Gráfica 16: Aumento anual al salario mínimo, crecimiento del PIB e inflación interanual



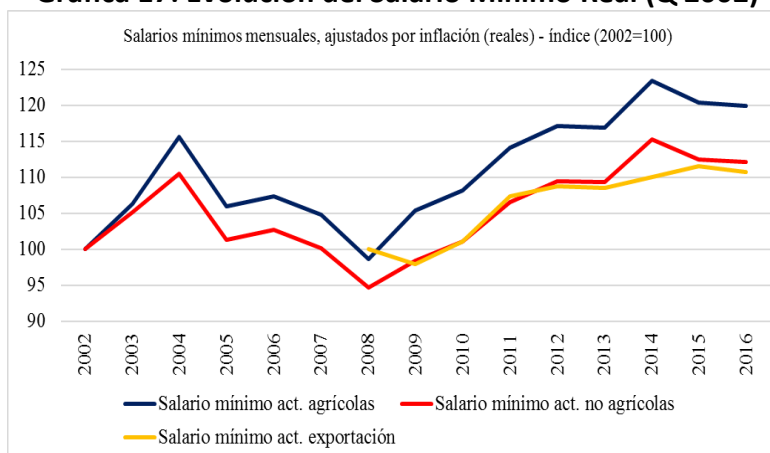
Fuente: Elaboración propia a partir de Mintrabajo y Banguat

El poder adquisitivo del salario mínimo aumenta a costa de la capacidad de generación de empleo. Tal como lo muestra la **Gráfica 17**, el salario mínimo de 2016 muestra mejoras de en poder adquisitivo de 20% para los trabajadores en actividades agrícolas; de 12%, para los trabajadores en actividades no agrícolas, y; del 11% el para los trabajadores en actividades de exportación y maquila (en comparación al poder adquisitivo que tenían en 2008 que fue el año en que fue creado el salario mínimo). Si bien estos aumentos podrían interpretarse como alguna especie de “conquista” a favor de los trabajadores que conservan el empleo, los grandes perdedores son las personas que ven disminuidas sus

⁴ Si se llegara a un acuerdo en la comisión tripartita en cuanto al aumento del salario mínimo, al final de cada año el Presidente de la República puede o no respetarlo.

posibilidades de conseguir empleo o aquellos que tienen que ser despedidos porque su costo es superior a los utilidades de la empresa. Al contrastar este aumento del salario real (medición aproximada del costo de la mano de obra) ante la evidencia de la **Tabla 2**, período 2005-2017, queda claro que tales incrementos han sido acompañados con la disminución en la capacidad para generar empleo formal en los sectores agrícolas y exportador (transables, por definición).

Gráfica 17: Evolución del Salario Mínimo Real (Q 2002)



Fuente: Elaboración propia a partir de Mintrabajo e INE

El salario mínimo es un techo inalcanzable para los asalariados en la informalidad. Cuando los aumentos en el salario mínimo no guardan coherencia con el comportamiento de la productividad de los trabajadores, las empresas tienden a ajustar hacia abajo la cantidad de trabajadores que demandan. Situación que termina expulsando del sector formal a los trabajadores menos productivos, quienes terminan ocupados en actividades informales, usualmente de menor. (Maul, Bolaños, & J.Díaz, 2007). Contrastando la información de la **Tabla 3** con la de las dos gráficas anteriores se puede constatar que el salario mínimo ha crecido a ritmos distintos a los ingresos de los trabajadores asalariados (formales e informales), por ello, con el avance del tiempo los indicadores toman valores por arriba del 100%.

Tabla 3: Relación entre salarios mínimos y salarios percibidos por trabajadores asalariados (formales e informales)

Indicador	2002	2003	2004	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sal. mín. act. agr./Salario promedio	66.8%	76.2%	96.8%	99.0%	101.7%	110.2%	109.5%	112.4%	115.3%	118.9%
Sal. mín. act. agr./Mediana salario	103.5%	101.7%	118.9%	122.1%	136.7%	129.1%	121.1%	131.5%	132.2%	137.4%
Sal. mín. act. no agr./Salario promedio	71.4%	80.6%	99.0%	99.0%	101.7%	110.2%	109.5%	112.4%	115.3%	118.9%
Sal. mín. act. no agr./Mediana salario	110.7%	107.5%	121.7%	122.1%	136.7%	129.1%	121.1%	131.5%	132.2%	137.4%
Sal. mín. act. exp./Salario promedio	N/A	N/A	N/A	92.5%	95.7%	102.2%	101.6%	100.3%	106.9%	109.7%
Sal. mín. act. exp./Mediana salario	N/A	N/A	N/A	114.0%	128.6%	119.8%	112.3%	117.3%	122.5%	126.7%

Fuente: Elaboración propia a partir de las ENEIs I, II y III de 2016 y MINTRAB

Cada vez menos personas acceden al salario mínimo. Otro indicador útil para analizar el impacto que la fijación del salario mínimo sin bases técnicas es el porcentaje de la población que percibe ingresos iguales o superiores al mismo. En la **Tabla 4** se muestra la cobertura

del salario mínimo para cada una de las categorías ocupacionales de los asalariados en 2002 y en 2016 (es decir, el porcentaje de asalariados que laboran tiempo completo y cuyo salario mensual es igual o superior al salario mínimo vigente ese año para actividades agrícolas)⁵. Como se puede apreciar, el cambio más drástico ocurrió en los asalariados que reportan ser empleados privados, en 2002 el 62.5% de ellos reportaron un salario superior al mínimo y en 2016 solamente un 35%. Prueba de cómo en la medida que el salario mínimo aumenta se dificulta para las empresas crear y mantener empleos formales.

Tabla 4: Cobertura del salario mínimo según categoría ocupacional de los trabajadores asalariados que laboran a tiempo completo

Categoría Asalariados	Cobertura del Salario Mínimo	
	2002	2016
Empleado de gobierno	88%	73.8%
Empleado privado	62.5%	35.0%
Jornalero	9.3%	3.0%
Empleado doméstico	5.9%	0.7%

Fuente: Elaboración propia a partir de las ENEIs I, II y III de 2002 y 2016

El Salario mínimo en Guatemala es relativamente alto en la región. El salario mínimo en Guatemala (US\$ nominales de 2018), como se observa en la **Tabla 5**, es el tercero más alto de la región mesoamericana y, dependiendo del ajuste por tipo de cambio, es el quinto o sexto más alto de Latinoamérica (superado solo por Uruguay, Panamá, Costa Rica, Chile y Ecuador o Argentina). Si se considera la abundancia relativa de mano de obra poco calificada existente en Guatemala, vis a vis, países como los anteriormente mencionados, no queda duda que el nivel del salario mínimo impacta negativamente el potencial competitivo de la producción transable intensiva en mano de obra. Si a esto se suma los bajos niveles de productividad de la economía y de la mano de obra en el sector transable, el resultado termina siendo un elevado costo unitario de la mano de obra que limita las posibilidades de crear nuevo empleo formal y/o mantener el existente.

Tabla 5: Comparación de Salarios Mínimos en la Región 2018

País	US\$ Nominal	País	% PIB per Cápita
Panamá	744	México	17.8
Costa Rica	463	Costa Rica	47.5
Guatemala	384	Panamá	59.2
Honduras	371	El Salvador	81.8
El Salvador	300	Nicaragua	97.2
Nicaragua	179	Guatemala	103
México	138	Honduras	160.9

Fuente: Elaboración propia a partir de (Duran & Kremerman, 2018)

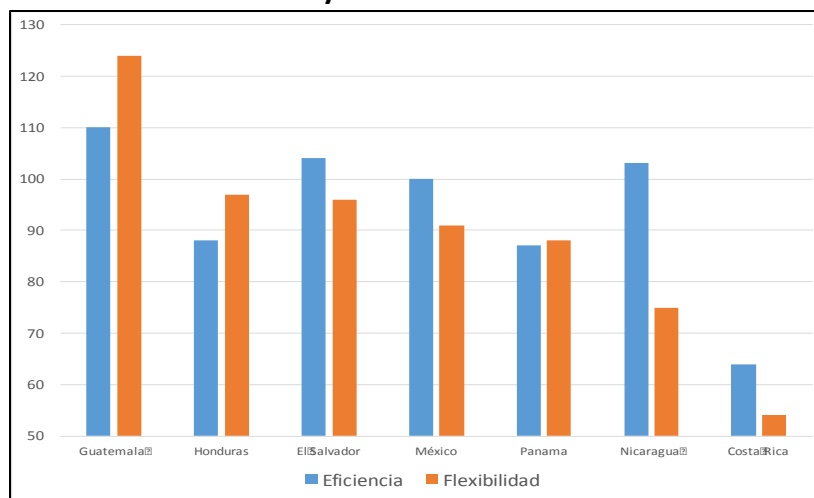
⁵ Antes de 2009 el salario mínimo agrícola era más bajo que el no agrícola y luego fueron igualados.

Elevados salarios mínimos relativos al ingreso per cápita tienen efectos negativos sobre el empleo formal. Se considera como “Maxi Salarios Mínimos” cualquier monto por este concepto que supere el 60% del ingreso per cápita del país; el nivel que registra este indicador en Guatemala –**Ver Tabla 5**- resulta ser excesivamente alto en términos relativos internacionales y absolutos domésticamente (como se mostró anteriormente). Un nivel tan elevado reduce la cantidad demanda de trabajo por parte de las empresas y repercute negativametne sobre el nivel de “empleo asalariado, estimulando la informalidad, en la medida que muy pocos trabajadores son los que ganan el mínimo al fijarse en un valor por sobre las posibilidades económicas y productivas de los países”. (Duran & Kremerman, 2018, pág. 5)

6.2.2 Eficiencia y flexibilidad del mercado laboral

La eficiencia y flexibilidad del mercado laboral en Guatemala son inferiores a las de los países vecinos. Según los indicadores del Índice Global de Competitividad, en la parte que corresponde al mercado laboral (Pilar 8 de la versión GCI 4.0 (WEF GCI 4.0, 2018)). Guatemala se encuentra muy por debajo de los países mesoamericanos en cuanto eficiencia del mercado de trabajo (posición 110 de 140) y flexibilidad (posición 124 de 140); en lo que se refiere a flexibilidad, el resto de los países están entre 27 y 70 puestos arriba de Guatemala. Diferencia que, aunada al elevado costo de la mano de obra formal en el país, explica en buena manera las dificultades que afrontan las empresas para generar empleo.

Gráfica 18: Eficiencia y Flexibilidad en el Mercado Laboral



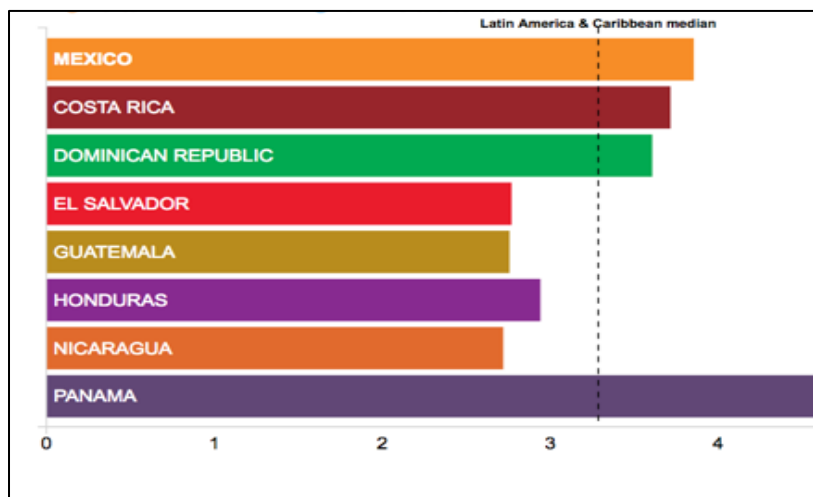
Fuente: Elaboración propia a partir del Índice Global de Competitividad, 2018

6.3 Infraestructura productiva

Infraestructura productiva insuficiente y de mala calidad afecta negativametne la productividad de la economía. Según el subíndice de infraestructura del Índice Global de Competitividad, del World Economic Forum (World Bank, 2018), Guatemala ocupó el puesto 70 entre 140 países en cuanto a la disponibilidad y calidad de su infraestructura; en

2017 Guatemala ocupó el puesto 95 de 136 países. Cuando se compara a Guatemala con otros países de la región se puede observar el grado de rezago del país en esta materia; a pesar de ser la economía más grande de la región centroamérica, la disponibilidad y calidad de su infraestructura es similar a la de países con menores volúmenes de comercio y producción⁶. Respecto del comportamiento de la región latinoamericana, Guatemala tiene indicadores bastante por debajo del promedio regional, tal como se muestra en la **Gráfica 19**; factor particularmente preocupante desde la perspectiva de la producción nacional que compite en los mercados internacionales con bienes producidos países con mejor infraestructura.

Gráfica 19: Valor del Subíndice de Infraestructura 2017



Fuente: Ilustración tomada de Banco Mundial, 2018

⁶ Cuando se habla de infraestructura productiva en este documento se hace referencia a inversiones en proyectos relacionados con: a) Fomento Productivo (riego, centros de acopio, abastos, silos, parques industriales, telecomunicaciones, acueductos y producción, transmisión y distribución de energía; b) Movilidad Interna (camino, carreteras, puentes, libramientos, túneles, circunvalaciones, ferrocarril, terminales, pasos a nivel, estaciones, vías exclusivas e interconexiones), y; c) Conectividad Global (puertos, aeropuertos, aduanas, fronteras y redes digitales). Asimismo, también deberían considerarse otro tipo de inversiones en proyectos relacionados con el Desarrollo Urbano, Prestación de Servicios Básicos y Prevención y Mitigación de Riesgos Ambientales (FUNDESA, 2017, p.13). Siguiendo el énfasis en la necesidad de modificar los incentivos para favorecer la producción de bienes transables, especialmente en el área de manufactura ligera, en este documento se privilegia el análisis de la infraestructura vial (Movilidad Interna), y; aduanas y puertos (Conectividad Global). Adentrarse en el resto de áreas requeriría un análisis más extenso y profundo que rebasa el objetivo de este documento, así como una planificación mucho más detallada para identificar el tipo de inversiones que se necesitan en función de apuntalar el objetivo de generar mayores oportunidades de empleo en el sector transable. En todo caso, ese tipo de ejercicio debería ser el punto de partida para cualquier estrategia de desarrollo que persiga el objetivo de generar empleo. Construir infraestructura para atender las necesidades de la estructura productiva actual no necesariamente conducirá a revolucionar la capacidad de generación de empleo existente en el aparato productivo actual.

6.3.1 Infraestructura vial

Infraestructura vial insuficiente y sin crecimiento. En el 2017 la Fundación para el Desarrollo –FUNDESA (FUNDESA, 2017) reportó que Guatemala es el país de Centro América con menos metros de red vial por habitante, 1.01 metros de red vial por habitante, mientras que Costa Rica, el país con más metros red vial por habitante del grupo, cuenta con 8.71 metros por habitante. En el intermedio se encuentran Panamá y Nicaragua, con 3.93 y 3.92 metros de red vial por habitante. Con metros de carretera por superficie, Guatemala se encuentra en el penúltimo lugar de Centro América, con 151.14 metros por km², mientras que el líder (Costa Rica) cuenta con 830.33 metros por km². La referida fuente, citada textualmente, asevera que “entre el año 1985 y el 2013, la red vial creció 80%, un aumento de 7,335 kilómetros; este crecimiento equivale a una tasa de 1.80% anual. No obstante, desde el año 2013 no se ha construido ni un kilómetro adicional de red vial”.

Insuficiencia y baja calidad de la red vial encarecen costos de transporte. Según el WEF (WEF, 2018; WEF GCI 4.0, 2018), Guatemala ocupó el puesto 106 entre 137 países en lo que se refiere a extensión y calidad de la infraestructura vial; aspecto negativo que eleva el costo de transporte de la producción orientada hacia los mercados globales. Según FUNDESA (FUNDESA, 2017), en el año 2000, los guatemaltecos se movilizaban a una velocidad promedio de 58km por hora. Debido a la congestión de tráfico y mal mantenimiento de calles, en la actualidad, se calcula que la velocidad promedio de los guatemaltecos es de 37km por hora, lo que provoca retrasos, pérdidas de tiempo, y otros impactos negativos en la estructura de costos y operaciones de las empresas. Según esta misma fuente, el Índice de la Calidad del Pavimento –ICP- muestra un deterioro acelerado a partir de 2012 y, de seguir todo igual, se proyecta que continúe esta tendencia en el futuro inmediato.

Insuficiente presupuesto para atender las necesidades existentes. Es tan grande la brecha en materia de infraestructura vial que resulta materialmente imposible pretender que, en el corto plazo, el gobierno central pueda aportar el financiamiento que haría falta. Solamente mantener en óptimas condiciones de la red vial y permitir que ésta aumente para hacer frente al crecimiento del parque vehicular conllevaría incrementos en el presupuesto público muy difíciles de satisfacer con el nivel de recaudación existente. No se diga si a esto se suman los requerimientos de fondos que resultarían de mejorar los indicadores de longitud, densidad y pavimentación de la red vial a niveles internacionales. Según los cálculos de Fundesa se necesitaría dedicar un 2.14% del PIB cada año durante quince años para alcanzar una meta de 48,000 km de carreteras pavimentadas y 16,000 de red de terracería. (FUNDESA, 2017)

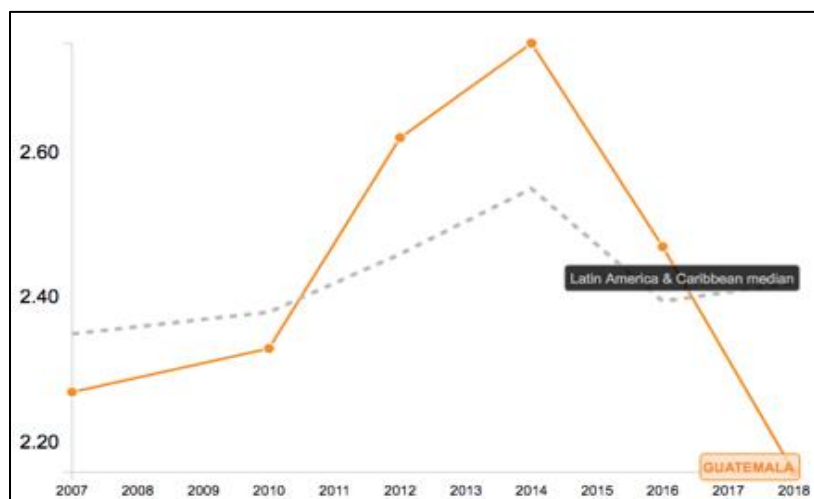
Marco normativo complejo dificulta la coordinación entre los entes responsables y la gestión de los proyectos. La dispersión de responsabilidades, presupuesto y ejecutores dificulta la coordinación y ejecución de proyectos de infraestructura vial. De acuerdo al análisis de FUNDESA antes referido, existen 44 instrumentos legales y 441 disposiciones de carácter público que rigen la materia. Situación que provoca conflictos de interés, desalineación de prioridades, evasión de responsabilidades, mala calidad de la planificación y de las obras resultantes, desorden en la gestión de contratos y retrasos y dificultades para

alcanza resultados. No se diga, incontables oportunidades para corrupción y manipulación de contratos y pagos que surgen de tal maraña de regulaciones y responsables. (BID, 2019)

6.3.2 Aduanas

Deterioro en eficiencia aduanal. Según la UNCTAD (WTO, 2005) una transacción aduanera promedio involucra entre 20 y 30 responsables distintos; requiere completar 40 documents; proveer 200 datos diferentes (30 de los cuales se repiten hasta 30 veces), y; reingresar en los formularios entre 60–70% de toda la información. Esta dramática evidencia ejemplifica claramente la importancia que tienen los sistemas aduaneros ágiles, eficaces y transparente para la competitividad del sector transable. Según el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, el grado de eficiencia en el despacho de aduanas y gestión de fronteras de Guatemala se encuentra en el 20% más bajo de todos los países. A nivel regional, Guatemala ocupa el último lugar de la región DR-CAFTA más México y Panamá (World Bank, 2018); a nivel mundial ocupa el puesto 132 de 160 países que componen el índice. Si esto es preocupante, más todavía el hecho que Guatemala viene experimentando un marcado deterioro en el grado de eficiencia con la que operan las aduanas, tal como se observa en la **Gráfica 20**. Es preciso aclarar que esta percepción está fuertemente influenciada por los hechos de corrupción desvelados en 2015 que involucraron a altos funcionarios del gobierno, SAT e Intendencia de Aduanas de la SAT. En la medida que Guatemala ha continuado envuelta en este tipo de escándalos es muy difícil que las percepciones en este sentido mejoren drásticamente, incluso existiendo avances en la dirección correcta.

Gráfica 20: Eficiencia de Aduanas 2018

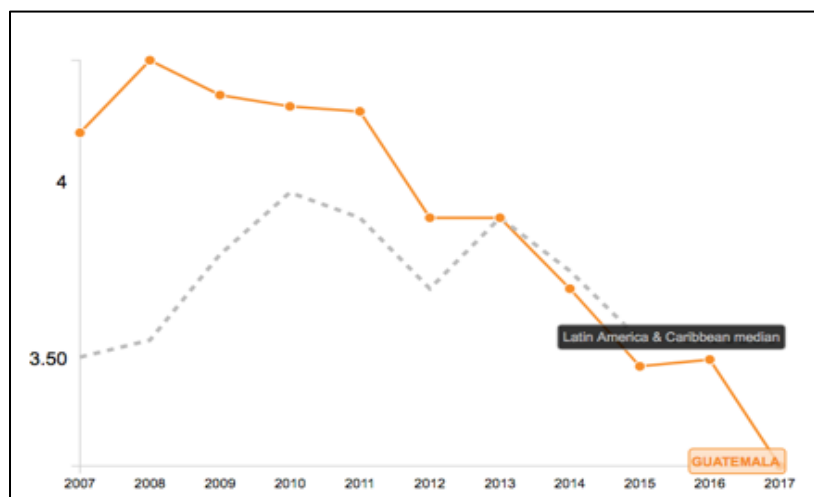


Fuente: Ilustración tomada de Banco Mundial, 2018

Gravosa carga de trámites aduanales. Según el Índice Global de Competitividad, la eficiencia de los trámites aduanales para las empresas vinculadas al comercio exterior experimenta un sostenido deterioro desde hace una década. Como se observa en la **Gráfica 21**, en donde, mientras más baja es la calificación más gravosos para las empresas resultan

los procedimientos aduaneros, desde el año 2008 viene Guatemala experimentando un deterioro sostenido en el indicador que mide la percepción empresarial sobre lo costos que resulta para las empresas cumplir con los trámites aduaneros.

Gráfica 21: Peso Muerto de los Trámites Aduanales 2017

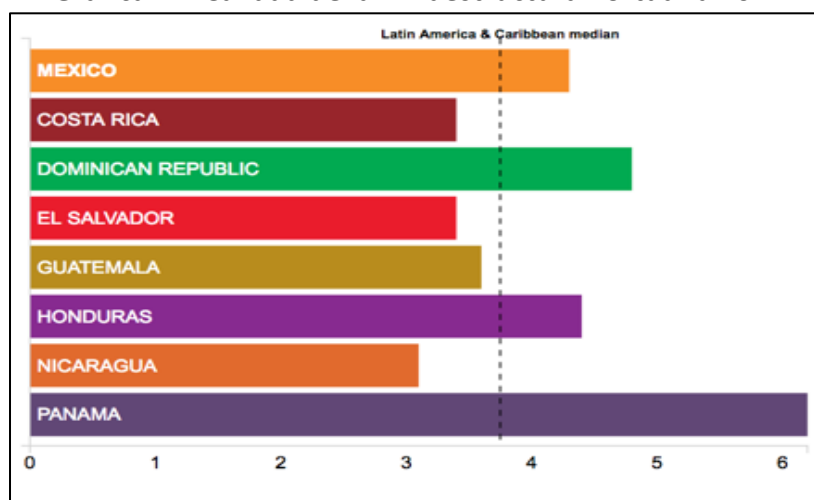


Fuente: Ilustración tomada de Banco Mundial, 2018

6.3.3 Infraestructura Portuaria

Desarrollo y eficiencia portuaria en declive. La infraestructura de los puertos es determinante clave en la eficiencia, los servicios que ofrece al comercio de un país y la competitividad de esos productos en los mercados internacionales. En cuanto a la calidad de la infraestructura portuaria, en lo que a desarrollo y eficiencia de acuerdo a estándares internacionales, según la medición correspondiente del WEF (World Bank, 2018), el país viene experimentando un retroceso sostenido del 2010 a la fecha. Es importante mencionar que de la máxima puntuación posible dentro de este ranking de 7 puntos, Guatemala alcanzó 3.6 en 2017 y un máximo histórico en 2010 de 4.5. Como punto de comparación, durante el mismo período, Honduras mantuvo calificaciones similares al máximo histórico de Guatemala y México elevó la eficiencia de sus puertos de niveles similares a los nuestros en 2007 a niveles parecidos a nuestro máximo histórico. La más reciente comparación regional se muestra en la **Gráfica 22**, a continuación.

Gráfica 22: Calidad de la Infraestructura Portuaria 2017



Fuente: Ilustración tomada de Banco Mundial, 2018

6.4 Costos burocráticos necesarios para hacer negocios

La calidad regulatoria es primordial para el crecimiento económico. Los costos derivados de la regulación económica y procesos burócraticos juegan un papel primordial en los incentivos que empresas e inversionistas afrontan al movilizar nuevas inversiones, ampliar mercados, crear y mantener empleos formales, decidir el plazo de un proyecto, cumplir con requisitos de calidad y deseos de innovación. Marcos regulatorios de calidad, fáciles de comprender, de cumplir y hacer cumplir, que propicien certeza jurídica reducen los costos de operación de las empresas y generan incentivos para que expandan sus operaciones, inversiones y capacidad para generar empleos. (Coffey, McLaughlin, & P.Peretto, 2016)

Calidad regulatoria promedio a nivel agregado. Para calificar la calidad regulatoria de un país se han desarrollado una amplia gama de indicadores, uno de ellos es el Índice de Libertad Económica -ILE- que elabora la Fundación Heritage (Heritage Foundation, 2019). Dicho índice se compone de 4 secciones: Estado de Derecho, Tamaño de Gobierno, Calidad Regulatoria y la Apertura del Mercado. Cada sección se compone de tres subsecciones. La calificación obtenida por Guatemala en este índice en 2019 es de 62.6, situándose en la posición 77 de 186 países evaluados, calificando como una economía moderadamente libre; a nivel Latinoamericano se sitúa en la posición 16 de 28 países.⁷

6.4.1 Normativa Complicada y Costosa

La regulación relativa al funcionamiento de las empresas está por debajo del promedio. Pese a que la calificación total que obtiene el país no es del todo desfavorable, si se analiza la subsección de Libertad de Empresa, que incluye el costo, tiempo, trámites y requisitos necesarios para abrir un negocio, obtener una licencia, obtener electricidad y cerrar un negocio, Guatemala obtiene un puntaje de 53.6, que lo ubica por debajo del puntaje

⁷ Este índice se mide en una escala de 0-100, una calificación más cerca de 100 refleja un país con mayor libertad económica.

mundial para esta categoría (63.5) y por debajo de los países latinoamericanos (62.4) y por debajo de países vecinos como México (62.2) y Honduras (62.4) –ver **Tabla 6**–

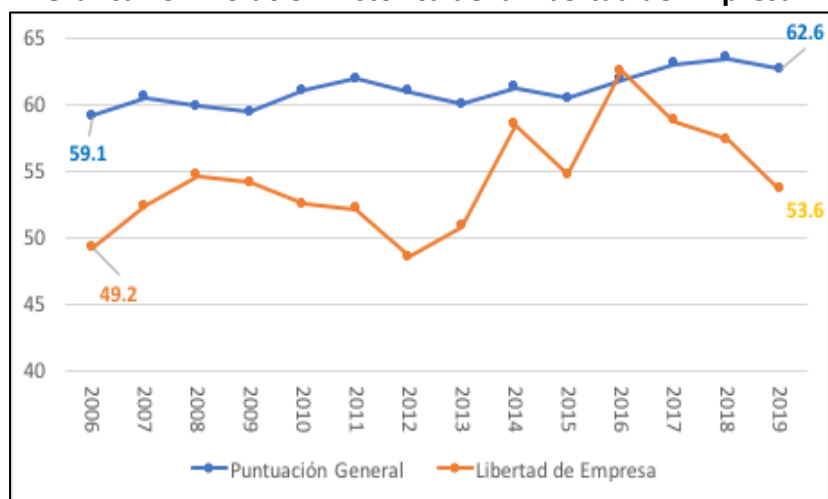
Tabla 6: Calificaciones Obtenidas en el Índice de Libertad Económica

Economía	Guatemala	México	Honduras	Latinoamérica	Mundo
Puntuación General	62.5	59.4	59.4	59.6	60.8
Libertad de Empresa	53.6	62.2	62.4	62.4	63.5

Fuente: Datos tomados del Índice de Libertad Económica, 2019

Lenta mejora en la calidad de la regulación económica de los negocios. Cuando se analiza la evolución histórica del Índice de Libertad de Empresa saltan a la vista avances y retrocesos constantes, al punto que después de 13 años la ganancia neta en el indicador es relativamente baja –ver **Gráfica 23**–. La información contenida en la gráfica parece revelar que los avances y retrocesos están relacionados con la entrada y salida de cada nuevo gobierno al poder.

Gráfica 23: Evolución histórica de la Libertad de Empresa



Fuente: Datos tomados del Índice de Libertad Económica, 2019

La regulación económica mejora pero a menor velocidad que países con similares características. Al analizar el comportamiento de otros indicadores que intentan capturar los costos de la facilidad para hacer negocios (Doing Business del Banco Mundial) o su competitividad global (Índice de Competitividad Global), se encuentra una historia similar al indicador de Libertad de Empresa. En todas estas mediciones Guatemala no ha mejorado sustancialmente en los últimos años y las mejoras que el país realiza en ciertas categorías, son mejoras que también realizan países similares a Guatemala. Por ejemplo, en el Doing Business Guatemala se ubicó posición 100 de 183 países en 2010; en 2019, en la posición 98 de 190 países analizados. En cuanto al Índice de Competitividad Global, Guatemala obtuvo se ubicó posición 80 de 133 países; en 2018, en la posición 84 de 137 países. Estas

comparaciones evidencian que Guatemala no ha experimentado mejoras sustanciales en su posición relativa frente a países con los cuales compite en los mercados internacionales.

6.5 Mano de Obra Poco Calificada

Bajos niveles de educación y capacitación para el trabajo afectan negativamente la productividad de la economía. El nivel de educación y habilidades para el trabajo de una persona afecta de forma directa la productividad de su trabajo; bajos niveles de habilidades están asociados con menores niveles de productividad del trabajo; mayores costos de capacitación y monitoreo del trabajo por parte de las empresas; mayor cantidad de errores en la ejecución de tareas y; dificultades para seguir instrucciones. De esa cuenta, el nivel de educación y capacitación de la mano de obra puede ser un factor crítico para propiciar el desarrollo de un país o limitar sus posibilidades. (Zwart & Baker, 2018)

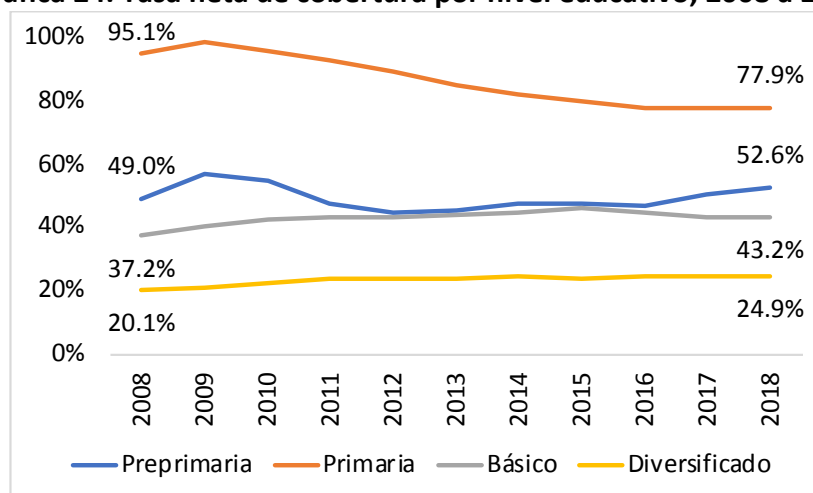
Entorno poco propicio para el desarrollo del capital humano. El 46.5% de los niños menores de cinco años en Guatemala padecía de desnutrición en 2014⁸. Situación que alcanza niveles más críticos en determinados departamentos como Totonicapán (70%), Quiché (68.7%), Huehuetenango (67.7%) y Sololá (65.6%). Si bien este es un tema que se aborda en el componente de Salud y Nutrición de la Agenda de Desarrollo, es complejo contar una mano de obra calificada si desde su infancia no lograron desarrollar adecuadamente sus capacidades cognitivas. Además de los elevados niveles de desnutrición crónica, el país enfrenta grandes desafíos en el sistema de educación formal. En primer lugar, hay una baja cobertura en los niveles de educación superior. La tasa neta de escolaridad⁹ en básicos fue de 43.2% en 2018 y en diversificado fue 24.9% (ver **Gráfica 24**). En segundo lugar, la educación que se ofrece es de baja calidad. De los alumnos que logran graduarse de diversificado, únicamente el 11.4% obtuvo un desempeño satisfactorio en las pruebas estandarizadas de matemática y el 34.8% lo hizo en las pruebas de lectura¹⁰. Los desafíos del sistema de educación formal crean un entorno adverso para que se desarrolle el capital humano de la fuerza de trabajo del país.

⁸ Medición oficial más reciente obtenida de la Encuesta de Nacional de Salud Materno Infantil ENSMI 2014-2015.

⁹ Relación entre los efectivos escolares de cada nivel y grupo de edad y la población de dicho grupo de edad.

¹⁰ Para más información consultar el componente de Educación y Tecnología de la Agenda de Desarrollo.

Gráfica 24. Tasa neta de cobertura por nivel educativo, 2008 a 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINEDUC

La oferta de trabajo tiene bajos niveles de educación formal. Como se describió anteriormente, la fuerza de trabajo puede clasificarse en dos grandes grupos: entre aquellos que se ocupan en el sector formal y en el informal. Al contrastar el nivel educativo entre las personas que participan en la formalidad e informalidad, se encuentra una tendencia muy marcada. La legislación laboral provoca una clara segmentación en donde la formalidad es un espacio exclusivo para aquellas personas con elevados niveles de capital humano. En contraste, la informalidad es el espacio en donde operan todas aquellas personas que debido a su bajo capital humano no encontraron cabida dentro de la formalidad. En la **Tabla 7** se realiza este contraste y se aprecia que más de la mitad de los informales ha llegado a primaria incompleta, mientras que más de la mitad de ocupados formales tiene por lo menos diversificado incompleto. Como se señaló anteriormente, la existencia de un salario mínimo tan alto condiciona a que han de ser los trabajadores más productivos los que podrán participar en la formalidad.

Tabla 7: Comparación entre el nivel educativo de los ocupados formales e informales

Nivel Educativo	Formal		Informal	
	Frecuencias			
	Simple	Acumuladas	Simple	Acumuladas
No ha estudiado	7%	7%	25%	25%
Primaria Incompleta	15%	22%	30%	55%
Primaria Completa	15%	37%	19%	74%
Básicos Incompleto	4%	41%	6%	80%
Básicos Completo	7%	49%	7%	86%
Diversificado Incompleto	12%	60%	5%	92%
Diversificado Completo	23%	83%	5%	97%
Universitario Incompleto	12%	95%	2%	99%
Universitario Completo	5%	100%	1%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de ENEI III 2017

La oferta de trabajo tiene limitado acceso a capacitación. Según la ENEI III 2017, solo el 2.3% de los trabajadores que se ocupa en el sector informal recibió alguna capacitación para el trabajo durante el último año. Mientras que el 35% de los trabajadores estaba interesado en recibir alguna capacitación. Esto refleja un importante vacío en la formación de trabajadores en tareas concretas y específicas para el trabajo. En cuanto a los trabajadores del sector formal, el 14.9% recibió alguna capacitación para el trabajo durante el último año, mientras que el 32.5% estaba interesado en recibir alguna capacitación.

Privilegiar en el corto plazo la generación de empleo formal para mano de obra poco calificada. En dicho contexto, países como Guatemala, abundantes en mano de obra poco calificada, deberían orientar sus esfuerzos hacia el desarrollo de una estructura productiva que utilice intensivamente este tipo de mano de obra y que requiera mejora gradualmente las habilidades de los trabajadores. No se trata solamente de generar oportunidades de empleo formal para trabajadores con bajos niveles de educación formal y capacitación, sino de desarrollar sectores productivos que gradualmente vayan demandando trabajadores más capacitados. Solo así se puede romper el ciclo de pocas habilidades, baja productividad laboral, bajos ingresos, limitada movilidad social e imposibilidad de mejorar las habilidades existentes.

7. Propuestas

El conjunto de recomendaciones que a se presenta a continuación debe considerarse como un complemento a las propuestas presentadas en julio de 2011 en el Proyecto de Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2011-2021 (CIEN, 2011) y en abril de 2015 en la Agenda de Desarrollo: Empleo (CIEN, 2015)¹¹. Es importante aclarar que esta puntualización se hace en virtud que durante todo este tiempo el bajo crecimiento de la demanda de empleo formal ha seguido agravándose, como se mostró en el diagnóstico, y las causas raíz siguen siendo las mismas. Para mala fortuna del país, se han hecho muy pocos avances en el sentido que indicaban las propuestas en cuestión y los pocos que se han logrado concretar, están pendientes de ser puestos en práctica o han sido discontinuados por razones políticas o por el activismo judicial mal entendido.

7.1 Corto Plazo (1 año)

Reconocer que no basta con promover la implementación de políticas horizontales para retomar el crecimiento y la capacidad de generar empleo.

- a) **Transformación Productiva:** Dadas las distorsiones que ha provocado la reestructuración productiva a favor de la producción no transable; la adopción de tecnologías ahorradoras de mano de obra, y; la utilización de procesos productivos intensivos en capital, se recomienda mejorar las condiciones generales de la economía para propiciar una reconfiguración productiva a favor de actividades transables intensivas en mano de obra.
- b) **Insuficiencia de las Políticas Horizontales:** Políticas horizontales como las que se inspiraron en el Doing Business, el Índice Global de Competitividad y el Índice de la Libertad, sin duda alguna mejorarían la Productividad Total de los Factores y las tasas de crecimiento en Guatemala. Sin embargo, como se mostró en el diagnóstico, el problema de la poca creación de empleo formal en el país no necesariamente se resuelve con mejoras generales de este tipo. En todo caso, son políticas necesarias más no suficientes para generar una transición productiva desde la producción de no transables hacia la de transables.

Impulsar la formulación y puesta en práctica de políticas verticales que favorezcan la transformación productiva

- a) **Políticas Verticales:** La necesidad de crear empleo formal requiere que cualquier acción gubernamental en este sentido se enmarque dentro de una estrategia general centrada en la gradual transformación de la estructura productiva actual, privilegiando

¹¹ Ambos documentos pueden consultarse en www.cien.org.gt

intervenciones que mejoren el potencial de crecimiento, productivo y de generación de empleo de los sectores transables de la economía.

- b) **Desarrollo de condiciones competitivas para sectores específicos:** Esto requiere formular y poner en funcionamiento intervenciones gubernamentales destinadas a mejorar la productividad de sectores estratégicos con las características que se mencionaron en el párrafo anterior. Para ello se requiere propiciar condiciones habilitantes específicas para estos sectores, entre otras: disminución de cargas burócraticas; facilitar capacitación de la mano de obra; fomentar la innovación y el desarrollo; otorgar incentivos a la creación de empleo formal; racionalizar y flexibilizar marcos regulatorios; otorgar incentivos económicos focalizados y temporales contra la consecución de metas concretas en materia de creación de empleo formal, inversiones, diversificación de destino de las exportaciones, sofisticación de los negocios.
- c) **Política Industrial:** El tipo de intervenciones como las que se mencionaron en el párrafo anterior buscan desarrollar sectores ciertas características deseables para el contexto particular de cada país, en el caso de Guatemala: generación empleo formal en gran escala. Aunque se les califique como “industriales”, este tipo de políticas van dirigidas a todos los sectores que compartan las características de utilizar intensivamente mano de obra, preferentemente poco calificada al inicio; capaces de generar empleo formal en forma masiva; cuya producción esté orientada hacia el mercado internacional; en actividades de mediano y alto valor agregado, y; que al inicio requieran bajos niveles de inversión por trabajador. De esa cuenta, la manufactura ligera es el ejemplo más socorrido de un sector que cumple con estas características. No obstante, también podrían calificar algunos tipos de servicios y la agricultura tecnificada de alto valor. Estas “políticas industriales”, a diferencia de las políticas de este tipo de los 50’s y 60’s, ahora buscan desarrollar la competitividad internacional a largo plazo de estos sectores, no otorgar incentivos que favorezcan sus ineficiencias productivas.
- d) **Construcción de acuerdos:** Dada la desconfianza existente hoy en día en torno a todo aquello que pueda representar tratos diferenciados a sectores estratégicos, es importante promover un diálogo amplio y franco acerca de la importancia de este tipo de políticas 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 innovación, investigación y desarrollo, para reconocer así lecciones ejemplares, excesos y errores comunes en el diseño e implementación de este tipo de políticas.

Criterios técnicos y predecibles para fijar el salario mínimo:

- a) **Certeza en el comportamiento de los costos laborales:** Las actividades económicas dedicadas a producir bienes transables son altamente vulnerables a cambios drásticos en los costos de operación, en especial cuando son actividades tomadoras de precios.

Ya que elaborar un producto con una estructura de costos más elevada que el resto de los productores en otros países, los deja fuera del mercado internacional. Por lo tanto, que un costo de producción tan relevante como el salario mínimo responda a variables políticas y no técnicas, es un gran desafío. La legislación laboral actual hace que la fijación del salario mínimo dependa de la decisión del Presidente de la República y que la misma se tome año con año. El resultado del mecanismo vigente es que el salario mínimo entre 2002 y 2018 creció a una tasa promedio de **7.42%** (con una desviación estándar de 4.95%). Dejando por un lado la reflexión del valor actual del salario mínimo en Guatemala comparado con países de la región contra quienes se compite por elaborar productos de exportación, es fundamental que el comportamiento del salario mínimo tenga predictibilidad a lo largo del tiempo. De lo contrario, la rentabilidad de proyectos productivos intensivos en empleo se encuentra en riesgo cada año que se fija el salario mínimo.

- b) Fijación de acuerdo a criterios que técnicos:** Para que la fijación del salario mínimo responda a criterios técnicos y no a intereses políticos, es necesario modificar el proceso de fijación del salario mínimo descrito en el Código de Trabajo, de manera que se otorgue un carácter vinculante a los acuerdos que se alcanzan en las Comisiones Paritarias del salario y en la Comisión Nacional del Salario. En la actualidad, aunque en las Comisiones se alcance un acuerdo, el Presidente de la República no está obligado a respetarlo al decretar el salario mínimo. Adicionalmente, es importante que se acuerde una lista corta de indicadores económicos que se tendrán como referencia para fijar el salario mínimo, tipo reglas de incrementos en función a ganancias de productividad e inflación esperada. Asimismo, el período durante el cual el salario no se modifica debería extenderse, como mínimo, a dos años.

Certeza jurídica para la contratación por tiempo parcial:

- a) Reglamentar el Convenio 175:** Orientar esfuerzos hacia la atracción y desarrollo de actividades productivas intensivas en la generación de empleo, necesita de reglas laborales laborales que sigan las nuevas tendencias del empleo (mayor flexibilidad en los procesos de vinculación y desvinculación laboral, garantizando derechos mínimos para las partes involucradas). En esa línea, Guatemala ratificó el 28 de febrero de 2017 el Convenio 175 de la Organización Internacional del Trabajo sobre el trabajo a tiempo parcial. El Convenio 175 faculta a las empresas a contratar trabajadores por periodos inferiores al tiempo completo y realizar un pago de salario mínimo proporcional al tiempo laborado. De esta manera, el trabajador tiene la oportunidad dedicar su tiempo a obtener otros empleos por tiempo parcial o realizar otras actividades particulares. En la actualidad se adolece de un reglamento sobre la implementación del convenio. Este es necesario para darle certeza a los empleadores y a los trabajadores, de las reglas que deben seguir para realizar contrataciones a tiempo parcial. El reglamento también funciona como referencia para desarrollar los criterios que el Ministerio de Trabajo y los Juzgados Laborales aplicarán para resolver cualquier disputa laboral (entre patrono y trabajador) relacionada con la aplicación de la figura de contratación tiempo parcial.

- b) **Cumplimiento de la normativa laboral:** La flexibilización del mercado laboral debe complementarse con la estricta observancia de las normas de trabajo y con la efectiva, rápida y barata resolución de conflictos. Para ello, 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).

3.4 Mediano Plazo (4 años)

Implementación de los primeros elementos de una “política industrial”:

- a) **Nuevos regímenes de incentivos:** Para ello habrá que poner en funcionamiento, como mínimo, nuevos regímenes de incentivos que modernicen, mejoren, complementen y sustituyan a los escasos regímenes existentes (la extinta Ley de Zonas Francas; la Ley Emergente para la Conservación del Empleo; la Ley de Zolic, etcétera); crear una nueva institucionalidad mínima que se encargue de la administración de estos regímenes y la verificación del cumplimiento de los requisitos existentes y de las metas desempeño para gozar de ellos.
- b) **Reforma aduanera:** La mejora de la eficiencia de los sistemas aduaneros es crucial para la facilitación del comercio. Para ello debe seguirse utilizando la tecnología para automatizar los sistemas aduaneros, reducir el papeleo y disminuir la discrecionalidad de los funcionarios. Esta reforma requiere también importantes inversiones especiales en infraestructura para mejorar facilitar las operaciones de manejo y traslado de carga. Es imperativo continuar con el proceso de remoción de funcionarios ligados a problemas de corrupción y actos arbitrarios en el cumplimiento de su función, junto con esto es preciso nombrar a nuevos funcionarios idóneos para los cargos e iniciar un proceso de formación continuo para mejorar sus habilidades.
- c) **Priorización de obras de infraestructura estratégicas:** Como se mencionó antes, el país sufre de grandes rezagos en materia de infraestructura productiva que limitan su crecimiento potencial y reducen la productividad. Asimismo, son de tal magnitud los requerimientos financieros necesarios para superar estos rezagos que resulta imperativo priorizar adecuadamente las inversiones. En ese sentido, desarrollar el potencial de los sectores capaces de generar empleo formal de forma masiva requiere de obras de infraestructura específicas que, en principio, podrían no favorecer de igual forma a otros sectores.
- d) **No basta con desarrollar obras de infraestructura genéricas:** Las obras de infraestructura que no persigan objetivos sectoriales específicos son necesarias y, aunque pudieran favorecer a los sectores priorizados, no son suficientes para modificar

los incentivos relativos que favorecen a sectores económicos con poco potencial para crear empleo formal masivamente. Sin duda, una decisión difícil dado la economía política del asunto y el balance relativo del poder existente; en todo caso, dado que es casi seguro que haya que desarrollar estas obras bajo nuevas modalidades de participación público-privada, es importante que los fondos públicos se prioricen para las obras de infraestructura estratégicas para los sectores priorizados. El resto de sectores no priorizados deben tener la libertad de desarrollar sus propios proyectos de manera independiente.

Identificación de zonas geográficas estratégicas para el desarrollo “industrial”:

- a) **Priorizar zonas estratégicas para el desarrollo:** Uno de los elementos claves de la estrategia de transformación productiva es identificar zonas geográficas en el país especialmente dotadas de factores habilitantes para el desarrollo de los sectores priorizados. Entre estos factores habilitantes destacan las zonas adyacentes al litoral Pacífico y al Caribe; a los puertos marítimos existentes en Guatemala, Honduras y El Salvador; a las fronteras con los países vecinos en regiones no montañosas; a cuerpos de agua; corredores logísticos principales; ciudades secundarias en estas zonas, y; amplia oferta de trabajadores y demás insumos esenciales. En estas zonas se deberán concentrar las futuras inversiones en materia de infraestructura productiva y urbana del país, promoviendo así un proceso bien planificado de crecimiento urbano, provisión adecuada de servicios públicos y oportunidades de empleo formal en actividades no agrícolas.

Eliminar, racionalizar y alinear la regulación económica

- a) **Eliminación de regulaciones poco efectivas o que propicien la corrupción:** Si bien las regulaciones son importantes para brindar certeza jurídica frente criterios arbitrarios por parte de la autoridad pública, en la práctica el afán de regular hasta los más mínimos detalles de la operación de los negocios ha terminado por entorpecer el normal desarrollo de estas actividades. Es tan amplia diversidad de regulaciones; inconmensurables las posibilidades de interacción entre los distintos cuerpos normativos; ilimitada cantidad de formas en que los obligados a cumplir adaptan sus acciones a la norma; que resulta imposible prever los efectos que, de manera combinada, puede tener esta complejidad normativa sobre el aprovechamiento de las oportunidades económicas existentes y la multiplicación de oportunidades para la arbitrariedad y/o corrupción. Son tantos y tan variados las regulaciones y normativas que deben cumplirse en materia económica que no puede hablarse de racionalizar y alinear la regulación existente si antes no se ha hecho una “poda” previa que permita ver la luz entre esta jungla reglamentaria. .
- b) **Volver a confiar en la buena fe de los ciudadanos:** La “poda” en cuestión debe hacerse bajo el principio de “confiar nuevamente en el ciudadano”, es decir, dar por supuesto que las personas que deben cumplir con la normativa existente lo hacen de buena fe,

no tratando de engañar a la autoridad o buscando otros intereses ocultos. En tal sentido, deben eliminarse todas las normas que puedan ser, razonablemente, sustituidas por la presunción de buena fe por parte de los ciudadanos en la conducción de sus asuntos personales y negocios; en especial, deben eliminarse aquellas normas que sean reconocidas por su falta de efectividad y aquellas que por su naturaleza propicien actos de corrupción en ambas vías.

- c) **Racionalizar las regulaciones en función de la eficiencia económica:** La regulación que sobreviva a la “poda” debe ser rediseñada siguiendo el principio de “oponer la menor resistencia posible” al funcionamiento de los negocios, a la vez de asegurarse de brindar la certeza jurídica que necesitan los negocios para funcionar. De esa cuenta, sería importante poner en funcionamiento la vieja idea de la “Oficina de Denuncia de Trámites Engorrosos”, dependencia que tendría la obligación de evaluar las normativas denunciadas desde la perspectiva costo-beneficio para las empresas y ciudadanos y la preservación del interés común que dicen tutelar; cualquier normativa que incumpla con uno de estos criterios debería ser rediseñada bajo el criterio de “oponer la menor resistencia posible” al actuar de los ciudadanos y a la operación de las empresas.
- d) **Alineación de la regulación en torno a los objetivos principales de la estrategia de desarrollo:** Finalmente, la normativa económica que sobreviva al proceso de “poda” y rediseño debe armonizarse de acuerdo a los objetivos principales de la estrategia de desarrollo, en este caso: generación de empleo formal; propiciar el desarrollo de actividades transables intensivas en mano de obra poco calificada; desarrollo de las exportaciones de bienes intensivos en mano de obra y valor agregado nacional; promoción de la innovación y el desarrollo de nuevos productos, y; flexibilidad operativa de las empresas.

Armonizar los costos laborales con el objetivo de mantener y crear más empleo formal en sectores intensivos en mano de obra

- a) **Competitividad internacional:** Tal y como se evidenció en el diagnóstico, el salario mínimo en Guatemala es el tercero más alto de la región mesoamericana (US\$ nominales de 2018) y, dependiendo del ajuste por tipo de cambio, es el quinto o sexto más alto de Latinoamérica (superado solo por Uruguay, Panamá, Costa Rica, Chile, Ecuador y Argentina). Adicionalmente, la mayoría de las características en el entorno productivo del país se alinean hacia encarecer los costos de operación (mano de obra poco calificada, infraestructura productiva inadecuada, costos burocráticos para hacer negocios, entre otros). Situación que pone cuesta arriba la posibilidad de que las empresas con el mayor potencial para generar empleo elijan a Guatemala como un destino para operar (ya que existen más países que ofrecen condiciones más favorables).
- b) **Salarios según condiciones productivas de cada sector:** Es prioritario implementar acciones encaminadas a mejorar la productividad del país, no obstante, el resultado de

las intervenciones será palpable en el largo plazo. Dada la urgencia del país para generar empleo, en el mediano plazo es necesario contar con herramientas que permitan abaratar el costo de operación de las actividades económicas con mayor potencial para generar empleo formal. La creación de un salario mínimo diferenciado podría ser una herramienta por utilizar en el mediano plazo. El salario que se establezca debe encontrar un balance entre la situación productiva de las empresas y las necesidades de los trabajadores. En este caso, se cuenta con una amplia documentación a partir de la experiencia derivada de implementar salarios diferenciados para los municipios de Masagua, Guastatoya, San Agustín Acasaguastlán y Estandzuela a finales de 2015.

4.3 Largo Plazo (Más de 4 años)

Desarrollo de Zonas Económicas Especiales

- a) **Focalización de reformas e incentivos:** Las ZEDEs son una herramienta de política pública que permite la implementación de reformas focalizadas -regional y/o sectorialmente-, para la generación de desarrollo económico. En este sentido, las ZEDEs permiten ensayar modelos urbanos, inmobiliarios, logísticos, económicos y normativos, tendientes a aumentar la diversificación y el desempeño de las exportaciones nacionales.
- b) **Modelo de gobernanza pública efectiva:** Un sistema de ZEDEs debe contar con una entidad pública, encargada de supervisar y garantizar el cumplimiento de estándares mínimos en materia de desarrollo inmobiliario, medioambiente, manejo de desechos, construcción, procesos administrativos, y otros temas relacionados con su operación. Pero, además, debe desarrollar y proponer políticas que busquen fortalecer su buen desempeño y que guíen su desarrollo futuro. Para garantizar que las políticas, decisiones y acciones de esta institución sean efectivas y basadas en parámetros técnicos, es importante tenga autonomía política y financiera, y recursos privativos provenientes de la operación de las ZEDEs.
- c) **Crear paquetes de incentivos para competir a nivel internacional.** Los incentivos prioritarios para atraer inversionistas a las ZEDEs son de carácter fiscal, inmobiliario, logístico y administrativos. En este sentido es importante comprender que la expansión mundial de la oferta de ZEDEs ha ocasionado que los incentivos fiscales ya no sean suficientes para la atracción de inversiones productivas. Es decir que para competir con la oferta mundial de ZEDEs, los paquetes de incentivos deben ser más completos, a modo que mejoren la competitividad de las empresas no solo por la reducción de costos fiscales. Sin embargo, es importante que estos cumplan estándares internacionales, como los establecidos por la OMC. Además, una buena administración de las ZEDEs conlleva sistemas de ventanillas únicas en donde las empresas puedan realizar una diversidad de trámites como obtención de visas, licencias de conducción, de construcción y de operación, registros mercantiles y sanitarios, y pago de impuestos, entre otros.

- d) **Garantizar cumplimiento de estándares internacionales en materia laboral.** Uno de los grandes retos para la reforma de la estructura económica de Guatemala es superar las restricciones impuestas por el marco institucional sobre temas laborales. En este sentido, es importante que las empresas que operan dentro de las ZEDEs cumplan con las mejores prácticas y derechos establecidos en la legislación nacional e internacional, pero, al mismo tiempo es importante buscar esquemas laborales más flexibles, que reduzcan los costos de contratación de nuevos empleados, particularmente jóvenes o con bajo capital humano.

Sistema de incentivos para el desarrollo tecnológico y sistemas de capacitación

- a) **Implementación de programas de capacitación para primer empleo:** Como se mencionó en el diagnóstico, la baja productividad de la mano de obra nacional es uno de los principales problemas a solucionar, para apuntalar un mayor crecimiento de las empresas, del empleo formal y de los ingresos. En este sentido, el diseño e implementación de programas de capacitación, tanto en el ámbito académico como dentro de la empresa, así como de becas para el primer empleo, es fundamental para mejorar la productividad y empleabilidad de los jóvenes que están buscando su primera ocupación. Para ello se recomienda crear esquemas de financiamiento público para que los jóvenes puedan decidir en que instituciones recibir capacitación para el trabajo (ya sean públicas o privadas); un sistema de evaluación, supervisión y dirección de los programas de capacitaciones en la empresa y; un fondo para la provisión de becas productivas para apoyar al ingreso que reciben los jóvenes que se encuentran en programas de capacitación.
- b) **Implementación de programas de capacitación para personas con nivel primario:** Otro reto del recurso humano guatemalteco es mejorar su empleabilidad en el sector económico formal. Una de las limitantes de la migración de trabajadores del sector informal al formal, es la falta de mayor nivel educativo o habilidades o capacidades para el trabajo. Y, este problema se va agudizando en la medida en que las personas que están buscando una ocupación se alejan de las áreas urbanas más pobladas del país. Por lo mismo, se recomienda el diseño de programas de capacitación para el interior del país, para cualquier personas interesada en mejorar su empleabilidad o sus emprendimientos, con base tanto en las oportunidades de negocios indentificadas por los beneficiarios de estos proyectos, como en la demanda de empleo formal del país. Además, se recomienda que este sea un nmecanismo subsidiario que permita que tanto proveedores privados como públicos puedan competir por la provisión de estas capacitaciones.
- c) **Mantener una política de modernización de la oferta de capacitación del país.** Otro factor que incide negativamente en la empleabilidad de los guatemaltecos es la falta de alineación entre las oportunidades de negocios que existen a nivel local, las oportunidades de empleo formal en el país, y los avances tecnológicos que se dan a

nivel mundial. En este sentido, es importante tomar en cuenta que muchos empleos en el futuro, tanto aquellos que requieren trabajo físico como intelectual, van a estar sujetos a la automatización. Por lo mismo es importante que el gobierno y sus instituciones encargadas del tema de empleo y capacitación en el país tengan un mecanismo permanente para la discusión de las necesidades de modernización de los programas de capacitación técnica, tanto en el ámbito educativo como en la empresa, así como para establecer los lineamientos, políticas y directrices para contar con los programas mejor alineados con las oportunidades de empleo y emprendimiento locales, nacionales e internacionales.

- d) **Crear un programa de becas para las capacitaciones en el empresa y en el sistema educativo.** Los costos en los que tienen que incurrir las personas que están buscando capacitarse para mejorar su empleabilidad, especialmente los jóvenes y las personas que viven en el interior del país, son uno de los primeros retos para mejorar la calidad del recurso humano del país. Ello debido a que no siempre las empresas cuentan con recursos adicionales para tener programas de aprendices y demandar jóvenes que quieran tener su primera experiencia laboral, pero también debido a que el gobierno no cuenta con un programa de becas que puedan subsidiar estos costos. En este sentido es importante que el gobierno, desde el Ministerio de Trabajo, coordine la implementación de un programa permanente de becas que pueda subsidiar parte de los costos de las capacitaciones, en empresas y en centros de capacitación técnica públicos y privados, especialmente en el interior del país, y con una amplia cobertura, que mejore la calidad del recurso humano del país y que mejore la empleabilidad de los guatemaltecos en el sector económico formal.
- e) **Actualizar el marco normativo que rige las licencias y patentes.** La ausencia de un marco normativo que establezca reglas claras y mecanismos ágiles para la provisión de licencias y patentes para nuevos productos químicos, cosméticos, para nuevas variedades vegetales, para la protección de derechos de propiedad intelectual sobre creaciones artísticas y científicas, limita el acceso y desarrollo de las empresas a tecnologías para mejorar su eficiencia y productividad. En el caso del sector farmacéutico esto ha generado retrasos de hasta 1 año en la provisión de licencias para medicamentos para tratar enfermedades, y en el sector agrícola ello ha limitado el desarrollo o acceso a variedades vegetales más productivas o resistentes a plagas o a climas extremos. En este sentido, se recomienda que tanto el Gobierno como el Congreso de la República desarrollen iniciativas de ley que ordenen, regulen y faciliten el desarrollo y acceso a estos productos, con el objetivo de mejorar la competitividad global de los guatemaltecos.
- f) **Mejorar la cobertura y calidad de la educación digital.** La digitalización de los procesos administrativos, financieros, contables y operativos de las empresas, así como el incremento de los servicios digitales en línea, y de la creación de herramientas virtuales que funcionan por medio de las telecomunicaciones está cambiando la forma de hacer negocios en el mundo. Entre estos cambios están el aumento en la velocidad de las

transacciones, la reducción en la utilización de infraestructura física para la interacción entre clientes y empresas, el desarrollo de productos personalizados, la ampliación del comercio virtual internacional, así como el desarrollo de aplicaciones y productos virtuales y la sustitución de recursos humanos en algunas partes de las cadenas o procesos productivos. Todos estos cambios obligan a que la educación formal en Guatemala esté en un constante proceso de modernización que permita que los niños y jóvenes puedan hacer el uso más eficiente y pueden insertarse en las cadenas de producción globales gracias a un mejor manejo de estos avances tecnológicos que están haciendo cada vez más obsoleta la forma tradicional de trabajar.

- g) **Crear programas de capacitación en una segunda lengua global.** Uno de los sectores de mayor crecimiento y que ha provisto de mayor cantidad de oportunidades laborales para los jóvenes del país, en el corto plazo, son las empresas de “outsourcing” o BPOs. Sin embargo, el sistema educativo público y privado guatemalteco no ha tenido la capacidad suficiente para adaptarse a las necesidades globales de recursos humanos y para generar programas de capacitación en una segunda lengua global para los estudiantes. Esto ha limitado seriamente el crecimiento de las empresas de “outsourcing”, las cuáles podrían aumentar su demanda de trabajadores jóvenes formales en cientos de miles en el corto plazo. Es por esto que una recomendación importante es que el gobierno, en conjunto con el sector de BPOs y distintos gobiernos locales creen programas con esquemas para facilitar el acceso de los estudiantes a cursos de un segundo idioma, especialmente a nivel de básicos, diversificado y técnico-vocacional, tanto en el sector público como en el privado.

8. Bibliografía

- Armendáriz, C. (2012). *Guatemala y el camino al crecimiento: una revisión del diagnóstico*. Resumen de Políticas, BID.
- Carluccio, J., Cuña, A., H.Fadinger, & C.Fons. (Enero de 1917). *Offshoring and Skill-upgrading in French Manufacturing: A Heckscher-Ohlin-Melitz View*. Recuperado el 16 de Marzo de 2019, de <http://juancarluccio.com>: http://juancarluccio.com/wp-content/uploads/2015/03/CCFF_jan_2017.pdf
- Schott, P. (2003). One Size Fits All? Heckscher-Ohlin Specialization in Global Production . *American Economic Review* , 93 (3), 687-708.
- Leamer, E., H.Maul, P.Schott, & S.Rodriguez. (1999). Does Nature's Resources Abundance Increase Latin American Income Inequality? *Journal of Development Economics* , 59, 3-42.
- Taylor, J., & Lybbert, T. (2015). *Essentials of Development Economics*. Oakland, CA, EUA: University of California Press.
- CIEN. (2015). *Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2011-2021*. Guatemala.
- Maul, H., Bolaños, L., & J.Díaz. (2007). *El Mercado Laboral Contemporáneo y sus Tendencias Futuras*. Guatemala.
- McMillan, M. S. (2012). *Globalization, structural change and productivity growth*. International Food Policy Research Institute. .
- IMF. (2018). Guatemala: Selected Issues Paper. *IMF Country Report* , 18 (155), 11.
- IMF. (2014). Guatemala: Selected Issues and Analytical Notes. *IMF Country Report* , 14 (288), 5.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2018*. Santiago.
- Ramírez, V. (2013). *FACTORES DETERMINANTES DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN GUATEMALA*. MINFIN, Dirección Análisis Financiero.
- IMF. (1998). Guatemala: Recent Economic Developments -Supplementary Information. *IMF Staff Country Report* , 98 (72), 26-27.
- World Bank. (2015). *Working to End Poverty in Latin America: Workers, Jobs and Wages*. (T. W. Bank, Ed.) Washington.
- IGSS. (2017). *Boletín Estadístico Afiliación*. Actuarial y Estadístico, Guatemala.
- World Bank. (2018). *TCdata360*. Recuperado el 20 de Marzo de 2019, de WEF Infrastructure subindex: https://tcdata360.worldbank.org/indicators/tour.infr?country=GTM&indicator=3531&viz=line_chart&years=2015,2017
- FUNDESA. (12 de octubre de 2017). *Más y Mejor Infraestructura Vial a Futuro*. Recuperado el 20 de Marzo de 2019, de Fundesa: [http://www.fundesa.org.gt/content/files/c_civica/enade2017/ENADE_2017_-_Mas_y_Mejor_Infraestructura_Vial_a-Futuro_\(270917\)_Columnistas.pdf](http://www.fundesa.org.gt/content/files/c_civica/enade2017/ENADE_2017_-_Mas_y_Mejor_Infraestructura_Vial_a-Futuro_(270917)_Columnistas.pdf)
- World Bank. (2018). *Logistics Performance Index*. Recuperado el 20 de Marzo de 2019, de World Bank: <https://lpi.worldbank.org/>

- BID. (7 de March de 2019). *GU-L1169 PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL*. Recuperado el 23 de Marzo de 2019, de iadbdocs: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1990667305-78>
- Coffey, B., McLaughlin, P., & P.Peretto. (April de 2016). The Cumulative Cost of Regulations. *Mercatus Working Paper* .
- Heritage Foundation. (2019). *Index of Economic Freedom*. Washington, DC.
- WEF. (2018). *Reports Webforum*. Recuperado el 20 de Marzo de 2019, de Global Competitiveness Index 2018: http://reports.weforum.org/pdf/gci-2017-2018-scorecard/WEF_GCI_2017_2018_Scorecard_EOSQ057.pdf
- WEF GCI 4.0. (2018). *The Global Competitiveness Report 2018*. Recuperado el 24 de Marzo de 2019, de Competitiveness Rankings: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/#series=GCI4.C.08.01>
- Duran, G., & Kremerman, M. (2018). Mini Salario Mínimo. *Ideas para el Buen Vivir* (12), 4.
- Zwart, S., & Baker, M. (2018). IMPROVING PRODUCTIVITY AND JOB QUALITY OF LOW-SKILLED WORKERS IN THE UNITED KINGDOM. *Economics Department Working Papers* , 4 (1457).