

POLÍTICA NACIONAL DE EMPLEO

“GENERACIÓN DE EMPLEO SEGURO, DECENTE Y DE CALIDAD 2012-2021”

GOBIERNO DE GUATEMALA
ADMINISTRACIÓN OTTO PÉREZ MOLINA

“Me comprometo a mejorar el clima de negocios para atraer inversión nacional y extranjera generadora de empleos.

Guatemala tiene el potencial de ser más competitiva, pero requiere que los asuntos económicos sean prioridad para el Gobierno”.

Otto Pérez Molina
Candidato Presidencial 2011
Agenda del Cambio, Partido Patriota

GUATEMALA, 10 de mayo 2012

PRESENTACIÓN

El Gobierno de Guatemala, a través de la Administración del Presidente Otto Pérez Molina, hace patente que el establecimiento de políticas, programas y estrategias para la generación de empleo es una prioridad. El empleo dignifica al ser humano al permitirle ofrecer a su familia un mejor nivel de vida, superando el umbral de la pobreza y fortaleciendo a la clase media. Por ello, no sólo aprueba, sino que también velará por la implementación de la presente Política de Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad.

Ante la necesidad de establecer la generación de empleo como una prioridad para la presente y futuras administraciones de Gobierno, las nuevas autoridades del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y del Ministerio de Economía han generado la política, que aunada a otros que ya existen como la Agenda del Cambio, la Agenda Nacional de Competitividad y otros instrumentos nacionales e internacionales, constituyen el marco estratégico que propiciará las condiciones que permitan la consecución de sus objetivos.

El objetivo de la presente política es:

Mejorar el nivel de vida de las familias guatemaltecas, creando las condiciones que promuevan la generación de Empleo seguro, decente y de calidad en Guatemala.

Este objetivo se inserta dentro del marco jurídico guatemalteco vinculado con el empleo, es decir, la Constitución Política de la República, el Código de Trabajo, así como los Convenios de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), en particular el Convenio No. 117.

La Política tiene 4 ejes:

1. Empresas Competitivas
2. Guatemaltecos Empleables y Productivos
3. Entorno Competitivo
4. Estado Promotor de una Política que Responde a los Retos

Para el cumplimiento de dicho objetivo, la política establece siete estrategias:

1. Velar por el cumplimiento de la legislación laboral en las empresas
2. Incrementar la empleabilidad y productividad de los trabajadores
3. Atraer mayor inversión local y extranjera

4. Incrementar la eficiencia, calidad e innovación de la producción guatemalteca
5. Incrementar la certeza jurídica
6. Impulsar la actualización de la normativa laboral
7. Prepararse ante potenciales crisis

Para garantizar la Gestión por Resultados, mostrar los avances alcanzados, y realizar las modificaciones que a lo largo del camino se hagan necesarias, se acompañará el proceso anterior mediante sistemas de monitoreo y evaluación. De esta manera, estaremos dando un paso serio en profesionalizar la forma en que se realiza política pública en Guatemala.

INDICE

DIAGNÓSTICO	6
Ambiente internacional complicado, aunque ofrece oportunidades.....	6
Una Guatemala cada vez más globalizada	7
Una economía nacional con potencial, pero escaso crecimiento económico.....	8
Una estructura económica cada vez más diversificada	10
Empresas pequeñas y poco preparadas	11
Una fuerza laboral joven y poco calificada	12
Un equilibrio precario en el mercado laboral	13
Bajos ingresos para los guatemaltecos	16
Un salario mínimo lejano	18
RETOS A SUPERAR POR LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE EMPLEO SEGURO, DECENTE Y DE CALIDAD	22
Retos con los trabajadores.....	22
Retos con las empresas.....	24
Retos del entorno	25
BENEFICIOS DE CREAR UNA POLÍTICA EMPLEO SEGURO, DECENTE Y DE CALIDAD	26
Desarrollo y prosperidad	26
Generar un marco de coordinación	26
Certeza jurídica	27
MARCO LEGAL Y POLÍTICO PARA UNA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE EMPLEO SEGURO, DECENTE Y DE CALIDAD	28
Constitución Política de la República	28
Código de Trabajo	31
Convenios Internacionales de la OIT ratificados por Guatemala.....	32
Agenda Nacional de Competitividad	33
Agenda del Cambio	34
PRINCIPIOS GUÍA DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE EMPLEO SEGURO, DECENTE Y DE CALIDAD .	39
POLÍTICA DE GENERACIÓN DE EMPLEO SEGURO, DECENTE Y DE CALIDAD	41
Objetivo.....	42
EJE 1: EMPRESAS COMPETITIVAS.....	42
EJE 2: GUATEMALTECOS EMPLEABLES Y PRODUCTIVOS	47
EJE 3: ENTORNO COMPETITIVO	49

Eje 4: Estado promotor de una política que responde a los retos.	51
GLOSARIO	54

DIAGNÓSTICO

Ambiente internacional complicado, aunque ofrece oportunidades

En los últimos cuarenta años la economía mundial ha crecido sustancialmente. El ingreso del habitante promedio del mundo se ha duplicado en 40 años. El Producto Interno Bruto Real a nivel mundial ha crecido a un ritmo del 3.2%, mientras que la población mundial a 1.6%, lo cual ha permitido que el PIB real per cápita se incremente.

Este crecimiento mundial ha generado oportunidades para países en desarrollo. Con un comercio internacional cada vez más abierto y países en distintas partes del mundo con una creciente demanda, las oportunidades para exportar y desarrollar nuevos productos se han incrementado. Por el otro lado, se ha incrementado la posibilidad de atraer nuevas inversiones provenientes de dichos países. De allí, por ejemplo, que Guatemala se beneficie, no sólo del intercambio comercial, sino también de la inversión con la República de Corea del Sur, país que décadas atrás no habría estado en la posición de hacerlo.

Nuevas tecnologías y consumidores con mayores ingresos están cambiando la cara de la economía mundial. Los costos de logística alrededor del mundo se han disminuido. Hay mayor flujo de información a través de herramientas como el Internet. Además en términos de transporte, existen barcos más grandes y mejores (Post-Panamax) y aviones más rápidos. Al mismo tiempo, el incremento en el ingreso de los consumidores ha permitido generar nichos de mercado más especializados y mercados que demandan distintos niveles de calidad. Todo esto ha generado nuevos mercados de productos y servicios a nivel mundial.

El surgimiento de competidores más fuertes alrededor del mundo impone presiones a países como Guatemala. La oferta de condiciones más favorables en países asiáticos e incluso de Centroamérica y el Caribe, ha afectado distintas industrias. Un claro ejemplo de esto es la industria del vestuario, que ha visto desplazamiento de la producción hacia países asiáticos y, en años recientes, a la región de Centroamérica y el Caribe. Por otro lado, el inicio de operaciones de call centers en Guatemala indica que ese empleo que se pudo generar en otros países se realizó aquí. Por lo mismo, cada vez más, el impacto de malas políticas públicas y de malas condiciones competitivas puede tener un impacto cada vez más rápido en la destrucción de empleos decentes.

El crecimiento económico se ha visto en aprietos en los últimos años. Los últimos años se han caracterizado por afrontar una crisis económica y financiera, que hizo que el crecimiento promedio mundial pasara de 3.34% a 1.83%. Dicha crisis inició hace cinco años, aunque sus efectos todavía se están viviendo. Las economías más grandes del mundo se han visto profundamente golpeadas, primero a través

del sector financiero, para luego también afectar su sector real y sus finanzas públicas.

Los efectos de la crisis pueden llegar a vivirse por varios años más. Los países europeos aún no logran resolver los problemas fiscales y económicos que los han llevado a caídas importantes en su crecimiento económico y a aumentos fuertes en sus tasas de desempleo. Pero, no son los únicos que se encuentran en problemas. Estados Unidos aún no ha logrado desintoxicar a su sector privado. Japón ha anunciado medidas macroeconómicas que llevan a incrementar las preocupaciones por su situación. En cuanto a China, ha trascendido las preocupaciones por los sectores financiero e inmobiliario, al mismo tiempo que la caída en sus exportaciones e importaciones pueden estar señalando una desaceleración económica inminente.

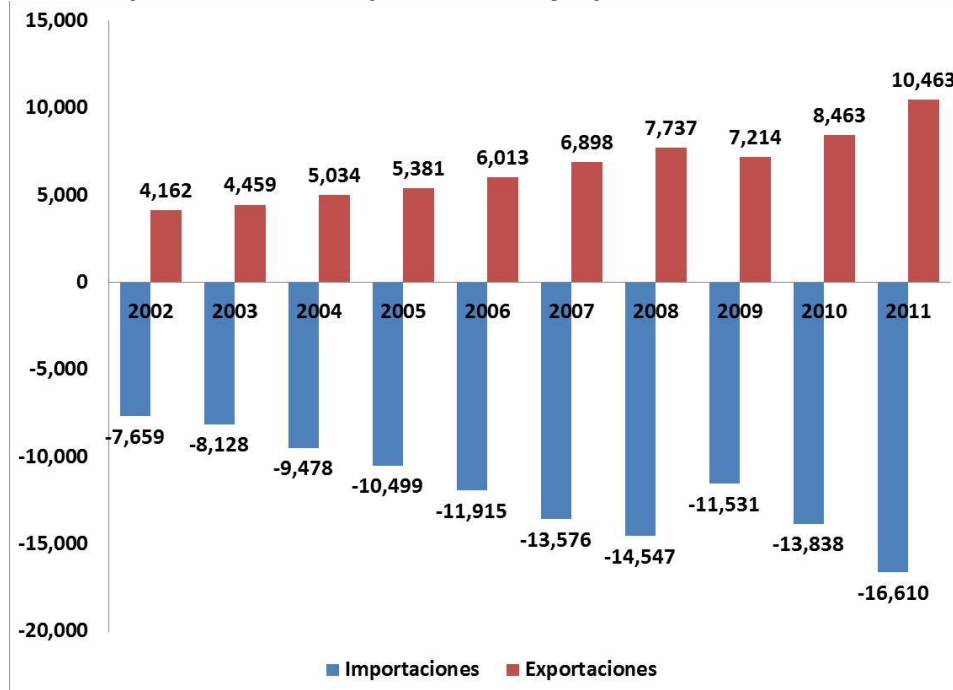
Una Guatemala cada vez más globalizada

El país ha mostrado una fuerte tendencia hacia la apertura comercial. A partir de la década de los ochentas, Guatemala ha seguido una política orientada hacia la apertura comercial, con el fin de integrarse a un mundo globalizado. De hecho, el comercio internacional pasó de representar 47% del PIB en 1980 a representar 61% al 2011. En la actualidad, el país está suscrito a doce acuerdos y tratados de libre comercio. El más importante de estos es el DR-CAFTA, pues el comercio con Estados Unidos, con República Dominicana y los otros países centroamericanos que firmaron el acuerdo representa 69% del comercio guatemalteco de los últimos 5 años. Otros acuerdos importantes por el comercio actual que representan y su cercanía geográfica son México y Panamá (5 y 3 por ciento respectivamente). Por otro lado, también se tienen otros acuerdos comerciales en negociación como el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y el tratado de libre comercio con Panamá..

Se está impulsando la integración regional. Puesto que varios de los tratados comerciales se han negociado como región y el 28 por ciento de las exportaciones totales de Guatemala son hacia los demás países de Centroamérica, se ha apostado fuertemente por la integración aduanera. Actualmente, El Salvador y Guatemala son los países que más avances han logrado en este tema. Se espera que con el paso del tiempo el resto de países se vayan uniendo al proceso. Esto puede apoyar en la disminución de los costos logísticos, así como el poder consolidar una oferta productiva mucho más atractiva para potenciales clientes e inversionistas.

La integración económica con el exterior también afectó a Guatemala. Para Guatemala, el año 2009 fue cuando el comercio exterior sufrió la mayor caída. En este año, el sector que más afectado se vio fue el de las importaciones, pues sufrió una contracción del 21%, mientras que las exportaciones cayeron en un 7%. A pesar de que ambos sectores se resintieron ampliamente por la crisis mundial, para el 2010 ya habían recuperado sus niveles previos e incluso habían aumentado.

Gráfica. Exportaciones e importaciones (expresadas en millones de US\$)



Fuente: Banco de Guatemala

Una economía nacional con potencial, pero escaso crecimiento económico

La economía guatemalteca está incursionando en la nueva economía, ofreciendo productos y servicios. La innovación tecnológica y los avances en telecomunicaciones, han presentado oportunidades de diversificación de la economía. Este ha sido un proceso gradual, en donde las industrias de transformación han tomado un rol importante. Así pues, se empezó con maquilas a principios de los ochenta. Y desde finales de los noventa la innovación ha impulsado el desarrollo de negocios como “call centers”, empresas de exportación de software, entre otros.

La economía guatemalteca está buscando mayores utilidades y salarios, aprovechando oportunidades. Estos esfuerzos se han orillado no sólo a buscar nuevos productos y servicios. También ha implicado la identificación de nichos de mercado dispuestos a pagar mayores precios. Como ejemplo de ello, se ve el cambio de la estrategia de la venta del café guatemalteco, de pasar de un producto básico y homogéneo a un producto diferenciado de mayor valor. Otro ejemplo han sido las empresas de exportación de vestuario, las cuales han incurrido a ofrecer su producto a clientes cada vez más exigentes y que, a cambio que se cumplan estándares laborales fijados por la OIT, están dispuestos a pagar un sobreprecio. Otra estrategia que han empleado algunas empresas es incursionar en el

comercio justo. El comercio justo busca el beneficio ecuánime entre productores, consumidores e intermediarios. El fin de tomar acciones en este sentido es que los productores de materia prima obtengan un precio justo que les permita cubrir sus costos y generar excedentes que sean posteriormente re-invertidos en la comunidad; que el consumidor obtenga un producto sano y sustentable, con características diferentes a las de los productos normalmente adquiridos (MINECO)¹. Sectores que han aprovechado este nicho de mercado son el café, la miel y algunos productos artesanales, aunque hay muchos otros que podrían hacerlo.

Guatemala ha tenido una tasa de crecimiento menor a la necesaria para reducir la pobreza. En los último diez años, el país ha crecido a un ritmo de 3.4%. Lo que es relativamente bajo, dado que la tasa de crecimiento poblacional que es alrededor del 2.5% anual, o la meta de 6% planteada en los acuerdos de paz. Esto indica que el crecimiento apenas ha logrado mantener el mismo nivel de ingresos de los guatemaltecos durante los últimos diez años. De hecho, a duras penas se ha logrado recuperar el nivel de PIB per cápita que se gozaba en 1980. Por lo mismo, mientras en 40 años la población mundial duplicó su PIB per cápita, en Guatemala sólo creció 30%.

El crecimiento económico apenas está generando empleos decentes. Es decir, históricamente la tasa de crecimiento de la economía ha sido más grande que la del sector formal. La única excepción es el período 1960-1980. Esto significa que la creación de empleo formal responde muy poco al crecimiento de la economía. Se ha calculado que si hoy crece la economía 1%, el empleo crecerá sólo un 0.67%.

La productividad de los trabajadores apenas está generando crecimiento económico. El crecimiento del país se encuentra con un problema: tanto el empleo como el capital humano han contribuido 12% al crecimiento del país en los últimos veinte años². Este fenómeno se le atribuye a la baja productividad de la población. La mayor parte del crecimiento está siendo explicada por la inversión en capital físico. Esta ha contribuido alrededor del 47% del crecimiento económico.

Existen barreras importantes para incrementar el crecimiento guatemalteco. Guatemala ha perdido competitividad, este tema ha quedado a la deriva. En la actualidad se han encontrado una serie de limitantes importantes para el crecimiento de la economía: a) inseguridad ciudadana que reduce el atractivo a la inversión e incrementa sus costos; b) la falta o inadecuada infraestructura para reducir los costos de logística de las empresas; c) el bajo nivel educativo de la fuerza laboral así como su experiencia, lo cual limita su productividad; y, d) un

¹ Comisión interinstitucional de Comercio Justo y solidario.

² Estos porcentajes se pueden encontrar realizando la metodología que se conoce como “contabilidad de crecimiento”. La cual desagrega la contribución de cada uno de los factores de producción (capital (humano y físico), trabajo y productividad) al crecimiento.

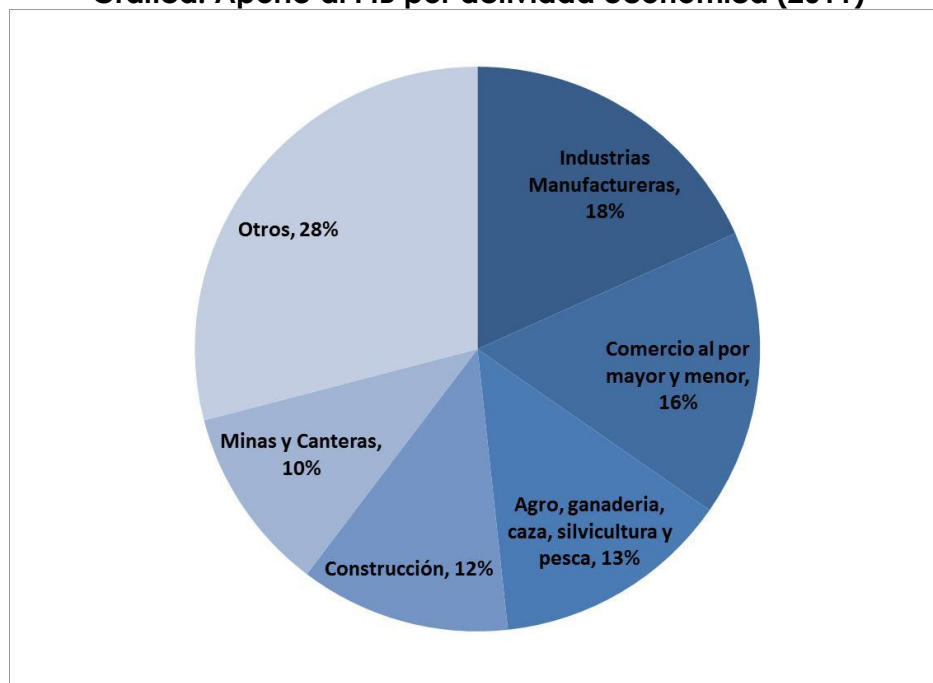
sector informal grande, el cual implica un sector apartado de los estándares productivos que requiere la economía mundial.

Los problemas del crecimiento son compartidos por todos. Hay diferencias, por supuesto. El exportador de software le afecta más la educación de la mano de obra y los costos eléctricos que al productor de miel, a quien le afecta más el costo de transporte y el cumplimiento de requisitos fitosanitarios. Lo importante, es señalar que mejoras en ciertos indicadores, como es la escolaridad de la población y la reducción de los costos logísticos, pueden generar beneficios en distintos sectores de la economía a la vez.

Una estructura económica cada vez más diversificada

La economía guatemalteca se ha diversificado. En la actualidad a pesar de que la agricultura se mantiene como una de las actividades predominantes, ha sido trasladada a la tercera actividad en importancia. Las industrias manufactureras y el comercio al por mayor han pasado a aportar más al PIB.

Gráfica. Aporte al PIB por actividad económica (2011)

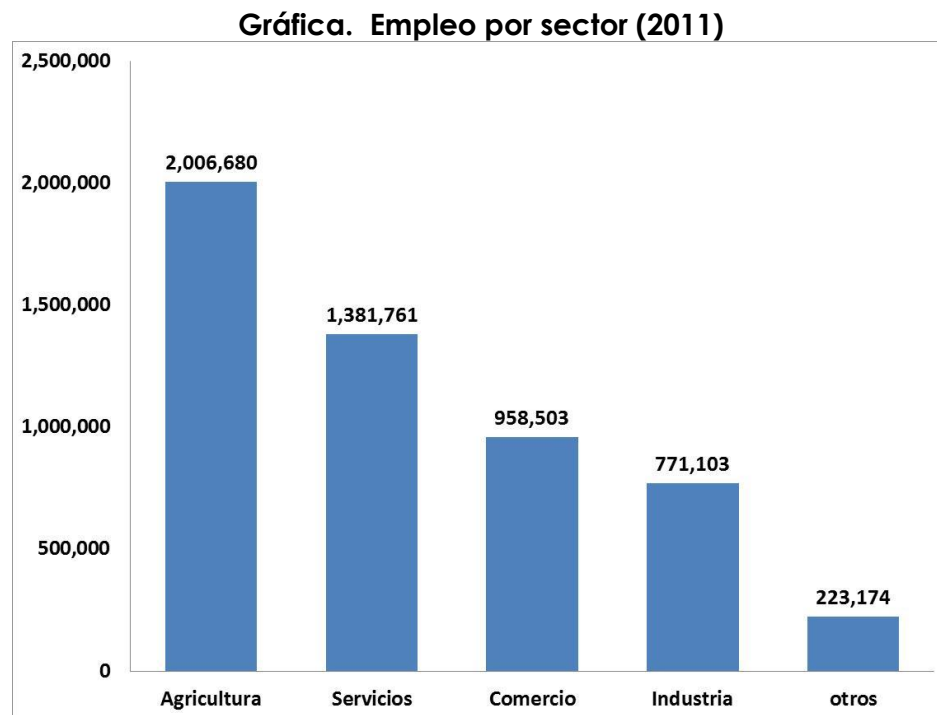


Fuente: BANGUAT

La participación de las actividades manufactureras dentro del total de las exportaciones ha caído. Durante la última década, el sector de manufactura ha pasado de ser el 72 por ciento de las exportaciones al 54 por ciento. Mientras que las actividades extractivas han incrementado su participación de un cinco por ciento a casi el 17% del total exportado. Por otro lado, el sector agrícola ha pasado a tener casi el treinta por ciento del comercio hacia el exterior. Estas últimas dos

actividades han crecido en detrimento de la industria manufacturera. Esto golpea directamente al empleo formal, pues las actividades extractivas requieren poca mano de obra; mientras que las actividades agrícolas tienden a mostrar altos niveles de empleo informal.

A pesar de la diversificación productiva, el sector agrícola sigue siendo el mayor empleador. El 37% de la PEA trabaja en el agro, el que le sigue es el sector de servicios con un 25%. Cabe resaltar que los empleados del agro son los que tienen menor escolaridad promedio 3.53 años (y menor sueldo) respecto de las otras actividades. Industria y servicios son las actividades en las que los trabajadores tienen un mayor salario promedio (por encima de los Q2100).



Fuente: ENEI 2011

Empresas pequeñas y poco preparadas

Empresas pequeñas. El 90.8% de las empresas tienen cinco o menos trabajadores, que en total emplean alrededor del 60% de las personas ocupadas. Además, este tipo de empresas tienden a contratar a familia o personas cercanas a la misma. Esto muestra problemas para generar economías de escala en la producción; poca capacidad para especializar el trabajo, y, problemas importantes de administración interna.

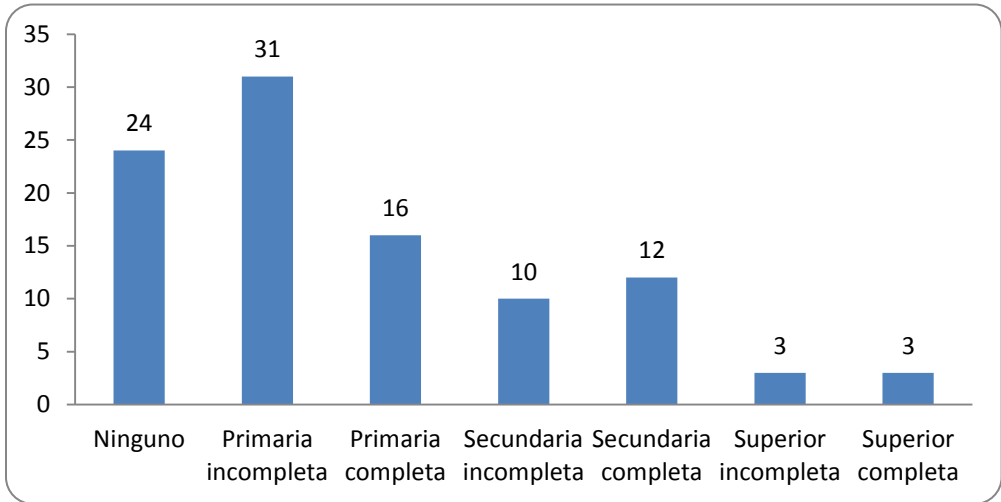
Empresas con poca capacidad de crecer. Menos del 7% de las empresas del país son sociedades anónimas. Esto termina limitando la capacidad de las empresas para poder atraer socios capitalistas que puedan invertir en la empresa y hacerla crecer.

Empresas altamente centralizadas. De la totalidad de empresas en el país, el 43% se encuentran ubicadas dentro de la ciudad capital. Esto hace que en el interior del país se cuente con una débil Generación de Empleo seguro, decente y de calidad.

Una fuerza laboral joven y poco calificada

Guatemala es un país primordialmente joven. En la actualidad, la población guatemalteca suma un poco más de 14 millones de habitantes; de los cuales el 70% es menor a 30 años y alrededor de la mitad (53%) menor a 20 años. Además, el país permanecerá joven por varios años más, pues el país cuenta con la tasa de crecimiento poblacional más alta de Centroamérica, 2.46 por cada 100 habitantes y una tasa de natalidad de 4.15 hijos por mujer.

Gráfica. Porcentaje de la población ocupada por nivel de instrucción



FUENTE: ENCUESTA NACIONAL DE CONDICIONES DE VIDA - ENCOVI 2006 -

La mano de obra guatemalteca se caracteriza por ser poco calificada. Primero, los niveles de instrucción de la población ocupada son bajos: 31% nunca terminó la primaria y una cuarta parte no tiene instrucción alguna. Únicamente 3% de la población ocupada terminó la educación superior (ver gráfica siguiente). Un problema adicional es la calidad de la educación. Según el MINEDUC 66.5% de los graduandos de último año obtuvo una nota insatisfactoria en las pruebas estandarizadas de matemáticas y 74.7% en las pruebas de lectura.

La capacitación no es sustituta de educación formal. Únicamente alrededor del 10% de personas reportaron haber recibido algún tipo de capacitación en el trabajo. Esto se debe a que la capacitación usualmente es ofrecida a trabajadores con un nivel mínimo de educación, para que así puedan comprender los procesos operativos y los manuales. Por otro lado, también depende de las

empresas. Empresas que requieren procesos técnicos requerirán trabajadores más productivos y educados.

La educación termina teniendo un impacto fuerte con el tipo de trabajo. Los bajos niveles de instrucción no permiten a los jóvenes acceder a puestos calificados, generadores de capital humano. La mayor parte de trabajadores se emplean principalmente en un trabajo privado (33%) y luego en un trabajo por cuenta propia no agrícola (18%). Ahora bien, la mayoría de actividades que se realizan en esta clase de empleos requieren de un nivel de competencia bajo o muy bajo, y no permiten la generación de nuevas capacidades y habilidades que son transferibles a nuevos trabajo o nuevas opciones de emprendimiento. En este caso, hablamos de comercio o procesos industriales ligeros, como podría ser la reparación de equipo.

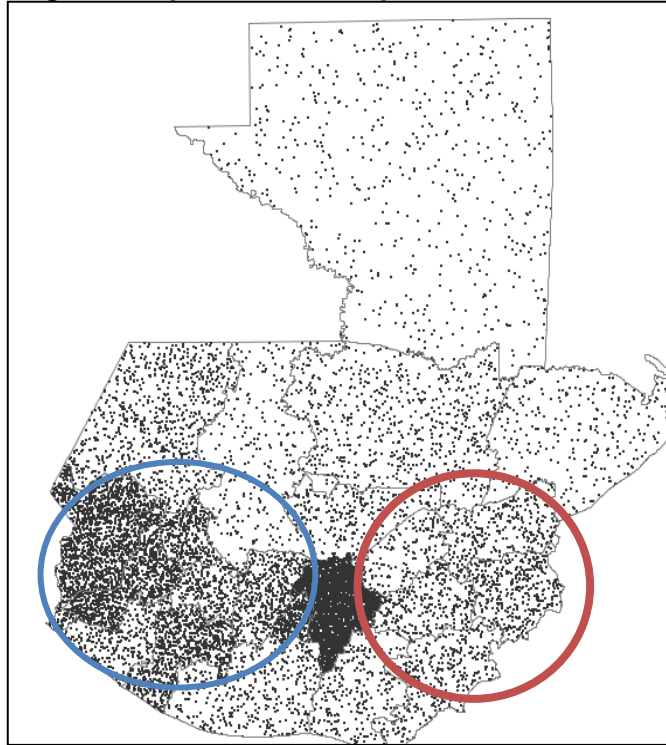
Un equilibrio precario en el mercado laboral

El desempleo no es el problema. La cantidad total de personas ocupadas asciende a 5.3 millones de personas, poco menos del 40% de la población total. A pesar que los trabajadores representan bajo porcentaje de la población, el desempleo es bajo, sólo el 4.1% de la PEA. Esto equivale a un total de 230 mil desempleados. Este es un bajo nivel de desempleo comprado con otros países.

Uno de los grandes problemas es la gran proporción de sub-ocupados. Los sub-ocupados son trabajadores que están buscando un nuevo empleo para lograr: un mayor ingreso, un horario distinto (más o menos horas) y/o desempeñar actividades distintas. Es decir, su condición de empleo es precaria. Este tipo de trabajador representa más de 3.1 millones de guatemaltecos. Ellos representan 56% de los trabajadores totales.

Pueden apreciarse “concentraciones” de sub-ocupados. Los sub-ocupados tienden a concentrarse alrededor de tres grandes áreas. La primera, en el departamento de Guatemala, lo cual de cierta manera responde a que allí se concentra la mayor proporción de población del país. El segundo, hacia el oriente del país; y, el tercero, hacia el occidente del país.

Imagen. Mapa de sub-ocupación en Guatemala

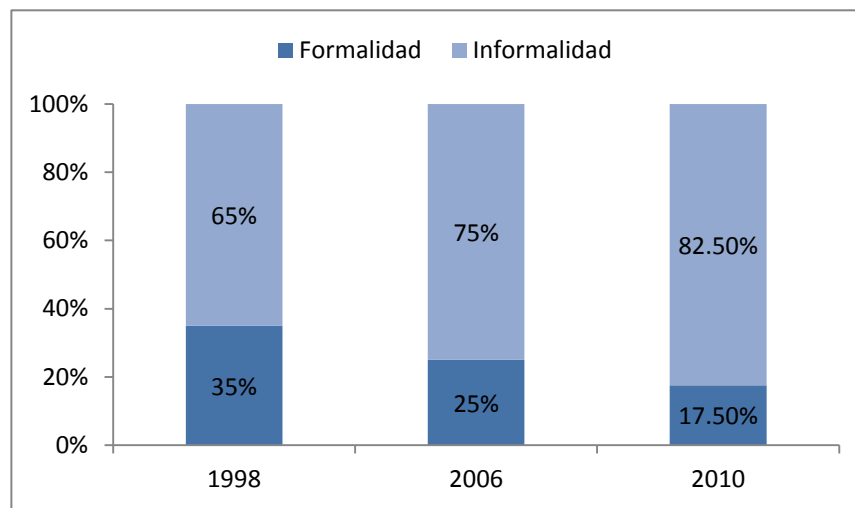


Fuente: ENCOVI 2006 ajustado por el nivel observado en ENEI (2010).

El problema de los sub-ocupados sigue creciendo. Entre el año 2006 y el 2011 entraron cerca de 200,000 personas cada año al mercado laboral guatemalteco. En promedio, esto significa que sólo un 10% entró a una empresa como empleado formal que cotiza al IGSS. Un 28% entró como trabajador ocupado pleno, que no está buscando otro trabajo, aunque no esté recibiendo los beneficios de cotizar al IGSS. Ellos podrían ser nuevos empresarios o nuevos profesionales. Las últimas categorías son a las que se les debe prestar más atención. La tercera categoría son los sub-ocupados, que representan el 55% de los nuevos trabajadores. Es decir, más de la mitad de los nuevos trabajadores son sub-ocupados. La última categoría es la de los desempleados o desocupados, que representan un 7% de los que están entrando al mercado laboral.

Otro gran problema es que el empleo informal es común. En el 2010, más de cuatro quintos de la población ocupada eran empleados o empresarios informales. Esta tasa ha crecido comparado con años anteriores, como lo muestra la siguiente gráfica.

Gráfica. Formalidad e informalidad en el sector laboral.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DEL INE E IGSS.

El empleo informal no es un empleo seguro, decente y de calidad. En el caso de la informalidad, se trata generalmente de un empleo de baja productividad y bajos salarios que, en la mayor parte de los casos, simplemente constituye una estrategia de supervivencia. En efecto, los índices de incidencia de pobreza son mayores en la informalidad que en el resto de la población. Otra preocupación relacionada con el sector informal es que los trabajadores no tienen acceso a la seguridad social, el seguro de desempleo y la capacitación en el marco del trabajo. Ello hace que los trabajadores informales sean vulnerables, ya que son susceptibles a todos los shocks que pueden afectarlos.

La migración ha sido una válvula de escape. La falta de generación de empleo formal, ha hecho a las personas recurrir a la migración; se calculan más de 145 mil al año. Como última opción para generar ingresos y elevar su nivel de vida. Ello ha implicado más de un millón de guatemaltecos viviendo en Estados Unidos, quienes se han ido sin sus familias, a quienes les envían remesas para mejorar su nivel de vida. Esta población se encuentra en situación vulnerable, dado su estatus migratorio precario y que no se encuentran en la mejor posición para desempeñarse en el mercado norteamericano, como lo suele ser su falta de conocimiento del inglés o el contar con un bajo nivel educativo.

Las instituciones laborales no responden a las necesidades del mercado. Parte del problema del equilibrio en el mercado laboral precario son las instituciones a su cargo. No ha habido mayores actualizaciones del marco normativo de las relaciones laborales. Un ejemplo de ello es que el Código de Trabajo no incluye el tiempo parcial, el cual puede ser aprovechado muy bien por empresas que han incursionado en el territorio guatemalteco en los últimos treinta años (vestuario de exportación y call centers) para generar mayores oportunidades laborales.

Las instituciones económicas no responden a las necesidades del mercado. Parte del problema del equilibrio en el mercado laboral precario son las instituciones a su

cargo. A pesar que han existido actualizaciones en el marco normativo empresarial, mucho más recientes que en el tema laboral, aún así la legislación se encuentra detrás de los eventos económicos. Por ejemplo, a pesar del creciente auge de la industria de exportación de servicios, el principal mecanismo normativo para incentivar las exportaciones, el Decreto 29-89, no está diseñado para la exportación de servicios.

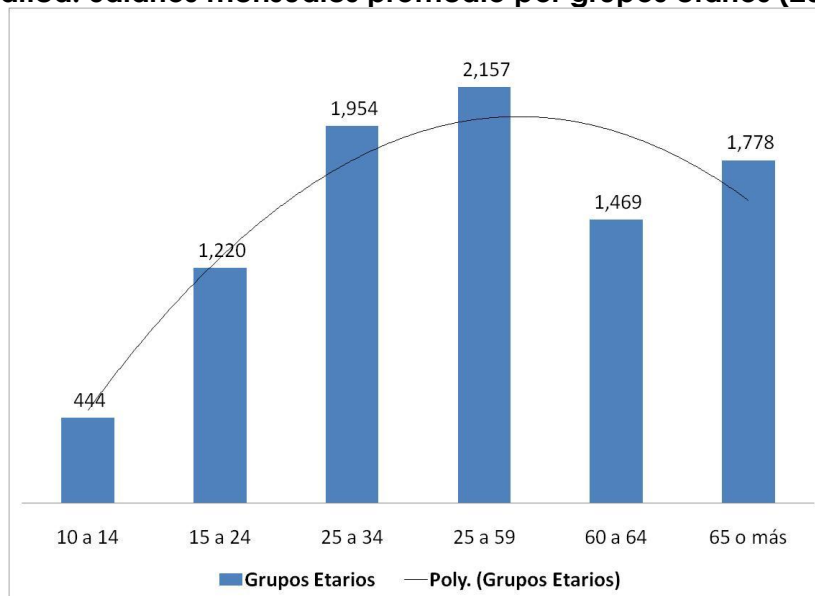
Bajos ingresos para los guatemaltecos

El salario promedio se encuentra por debajo del salario mínimo. Mientras el salario mínimo, con bonificación incentivo, se encuentra en Q.2,256.45, el salario promedio es de Q.1,966.93. Si a ello se agrega que la mayoría de trabajadores son informales, el ingreso real del trabajador promedio guatemalteco es muy inferior, pues no se toma en cuenta prestaciones laborales y el cumplimiento de la legislación laboral.

Los salarios son mayores en áreas urbanas. Los salarios más altos se encuentran en el área urbana metropolitana (Q 2,683.76) y los más bajos en las áreas rurales (Q 1,455.78).

Hasta los 60 años, hay una relación positiva entre la edad del trabajador. En efecto, como lo muestra la **Gráfica**, a medida que la edad aumenta, el nivel de ingresos se incrementa. Sin embargo, a partir de los de los 60 años, la relación es negativa, ya que los ingresos disminuyen.

Gráfica. Salarios mensuales promedio por grupos etarios (2006)



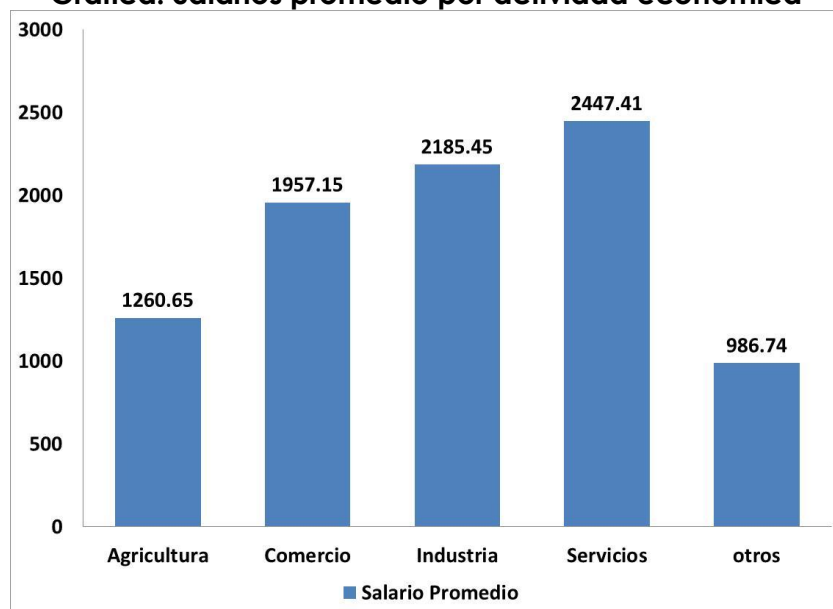
Fuente: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI 2006–

Los ingresos varían según el sector económico. La mayor parte de la población se encuentra empleada por el sector agrícola (más del 60%). En promedio, su nivel de

ingresos es menor a la media del país. Esto se explica porque el empleado agrícola por lo general es poco calificado y porque la actividad agrícola es predominantemente informal o se ejerce para auto-consumo. En el otro extremo, se encuentra el mercado laboral para las personas con mayor escolaridad, por lo general en sectores más productivos, en donde el salario es superior al ingreso medio nacional, como los servicios profesionales. Estas realidades no sólo son diferentes en términos de sus ingresos presentes, sino también futuros, a lo que se agrega el cumplimiento de la legislación laboral.

Las mujeres tienden a recibir menos ingresos laborales que los hombres. En el 2010, el ingreso del hombre representan 2.7 veces el de la mujer. Entre las razones detrás de dicha diferencia pueden mencionarse dos. Primero, las mujeres tienden a trabajar menos tiempo que los hombres: más de dos tercios de las mujeres guatemaltecas que trabajan, lo hacen por un período inferior al tiempo completo, contra un 21% a nivel internacional. Segundo, las mujeres en Guatemala están menos capacitadas que los hombres, lo que afecta la capacidad de obtener una mejor retribución laboral.

Gráfica. Salarios promedio por actividad económica



Fuente: ENEI 2011

Las personas que indígenas tienden a recibir menos ingresos. Según la ENEI 2011, las personas que no declaran pertenecer a un grupo étnico específico ganan 1.8 veces más a un indígena. Entre otras razones, esta diferencia se puede explicar por los bajos niveles de instrucción y capacitación que tienden a tener las poblaciones indígenas comparado con resto de la población, que vuelven más difícil el encontrar empleos con altos niveles de salario.

Un salario mínimo lejano

El salario mínimo (más bono incentivo) ha crecido de manera significativa en los últimos 20 años. En el período 1990-2012, el salario mínimo de actividades no agrícolas (más bono incentivo) se multiplicó aproximadamente por 8, el de actividades agrícolas por 6 y el de maquilas por 9.

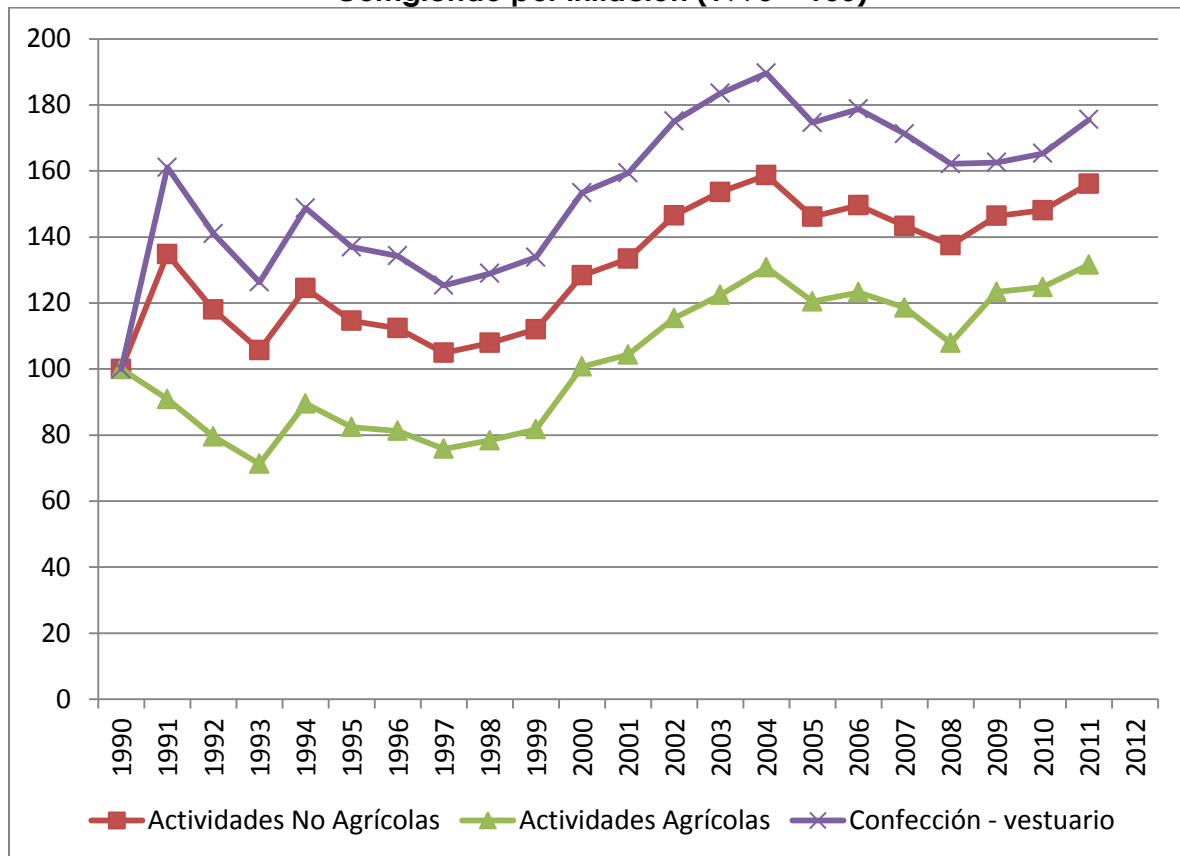
**Tabla. Salarios mínimos mensuales por actividad económica
(Con y sin Bono Incentivo)**

Años	Salario mínimo mensual + bono incentivo		
	Actividades No Agrícolas	Actividades Agrícolas	Maquila y 29-89
1990	283	336	237
1991	420	336	420
1992	420	336	420
1993	420	336	420
1994	552	471	552
1995	552	471	552
1996	600	515	600
1997	600	515	600
1998	663	572	663
1999	722	626	722
2000	870	810	870
2001	985	914	985
2002	1,150	1,075	1,150
2003	1,276	1,207	1,276
2004	1,440	1,408	1,440
2005	1,440	1,408	1,440
2006	1,559	1,524	1,559
2007	1,625	1,595	1,625
2008	1,705	1,587	1,682
2009	1,810	1,810	1,682
2010	1,930	1,930	1,802
2011	2,161	2,161	2,033
2012	2,290	2,290	2,125

Fuente: elaboración propia a partir de diversos Acuerdos Gubernativos

El salario mínimo se ha incrementado de manera significativa, incluso corrigiendo por la inflación. El salario mínimo (+ bono incentivo) para actividades no agrícolas y para confección y vestuario ha afrontado incrementos por arriba de la inflación desde el año 1991. De hecho, se ha incrementado el poder adquisitivo del salario mínimo por arriba del 80% y 60% respectivamente. Respecto al salario mínimo para actividades agrícolas, se vio una reducción de su poder adquisitivo durante la década de 1990. Es posteriormente a dicha década cuando empieza a recuperar su poder adquisitivo. Al día de hoy, el salario mínimo para las actividades agrícola ha incrementado un 40% su poder adquisitivo, respecto a 1990.

**Gráfica. Índice de salarios mínimos (+ bono incentivo)
Corrigiendo por inflación (1990 = 100)**



Fuente: elaboración propia a partir de diversos Acuerdos Gubernativos y Banguat (2011)

Existe una exclusión transversal al momento de gozar del salario mínimo. Como se aprecia en la siguiente tabla, no hay un grupo poblacional que goce completamente de salario mínimo. El que en mejor condición está son los extranjeros, para quienes sólo un 44% no gana el salario mínimo. Sin embargo, es una condición transversal, aunque es evidente que los indígenas, mujeres y jóvenes tienden a gozar menos del salario que otros grupos.

Tabla. Proporción que gana menos del salario mínimo, por característica socioeconómica

Grupo Poblacional	PEA	Proporción que gana menos del Salario Mínimo
Indígenas	1.9 millones	86%
No-indígenas	3.1 millones	63%
Extranjeros	4 mil	44%
Mujeres	1.7 millones	78%
Hombres	3.2 millones	68%
Jóvenes (15-25 años)	1.4 millones	76%
Adultos	2.9 millones	64%

Fuente: ENCOVI 2006

Existe una clara relación entre sectores intensivos en capital y su capacidad para cumplir con el salario mínimo. El salario mínimo no se cumple de igual manera en todos los sectores. El sector agrícola, y en especial el de cultivo de café, muestra altos niveles de incumplimiento de pago de salario mínimo, mientras que ello no sucede en la fabricación de productos químicos. Sin embargo, también se puede decir que la capacidad de generación de empleo de aquellos sectores que más cumplen con el salario mínimo es mucho menor al de los sectores que lo incumplen en su mayoría.

Tabla. Proporción que gana menos del salario mínimo, por sector económico

Sector Económico	Empleados	Proporción que gana menos del Salario Mínimo
Cultivo de café	123 mil	95%
Agricultura, ganadería/otros	459 mil	86%
Construcción	172 mil	52%
Comercio por menor	271 mil	37%
Hoteles y restaurantes	41 mil	34%
Elaboración alimentos y bebidas	71 mil	34%
Fabricación productos químicos	15 mil	4%

Fuente: ENCOVI 2006

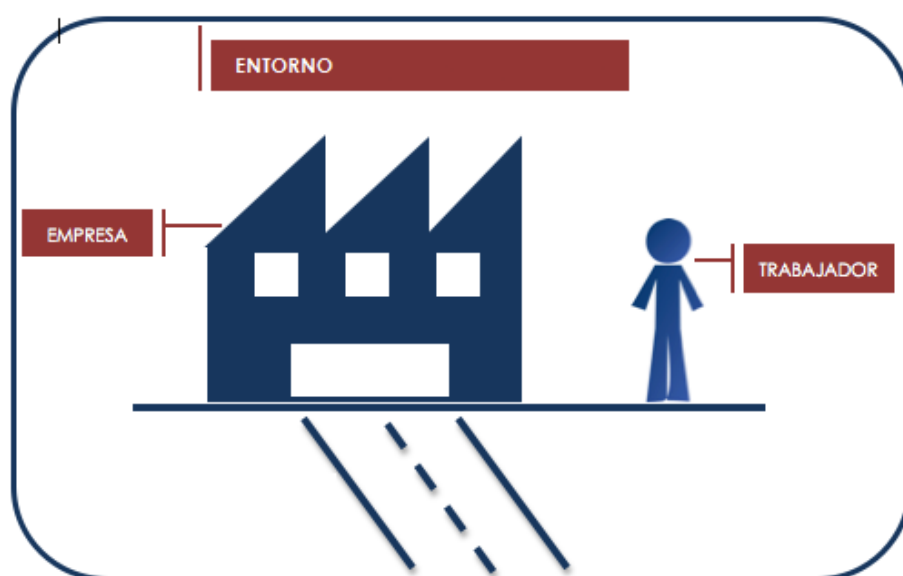
El salario mínimo impacta de manera distinta a mercados distintos. En la medida que el salario mínimo se incrementa menos que el precio de los productos finales, la empresa tendrá menos problemas para absorberlo. Ello ha sucedido en empresas locales, donde el salario mínimo ha crecido ligeramente por arriba del ritmo de la inflación. Por el contrario, las empresas para las cuales el incremento en el salario mínimo ha sido mayor que el crecimiento en el precio de los productos finales, van a tener más problemas para absorber el costo laboral. Esto ha sucedido principalmente en empresas que exportan productos industriales: el precio de los productos ha variado muy poco comparado con el alto crecimiento que ha tenido el salario mínimo guatemalteco. Esto ha hecho que ciertos sectores, como el industrial de exportación sufra más las consecuencias del salario mínimo y se vea incapacitado para crear una mayor cantidad de empleo formal que el que estaría en capacidad de ofrecer.

RETOS A SUPERAR POR LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE EMPLEO SEGURO, DECENTE Y DE CALIDAD

Los retos de la Política de Generación de Empleo seguro, decente y de calidad pueden ilustrarse en la imagen que se muestra a continuación. La política debe afrontar una serie de retos que surgen en 4 dimensiones distintas:

1. Los trabajadores
2. Las empresas
3. El entorno, el cual incluye el ambiente local, nacional e internacional

Imagen. Las tres dimensiones de la Generación de Empleo seguro, decente y de calidad



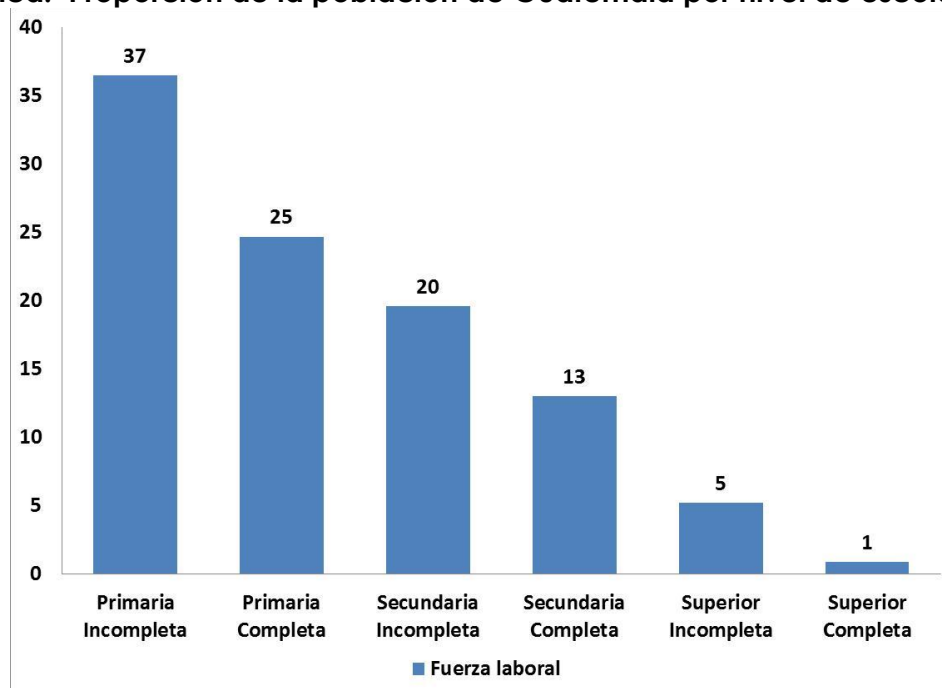
Fuente: elaboración propia.

Retos con los trabajadores

Los bajos niveles educativos no permiten mayores niveles de productividad. Se cuenta con muy poca mano de obra preparada con habilidades técnicas para atraer al país inversiones productivas de gran escala y de alto valor agregado. La población guatemalteca se caracteriza por bajos niveles de escolaridad. Sólo 3% de la población ocupada completan la educación superior. A ello se suma que, en términos generales, el promedio nacional de escolaridad es de sólo 5 años y,

por lo mismo, cerca del 60% de la PEA no ha concluido la primaria. Esto limita el tipo de inversiones que se pueden instalar en el país.

Gráfica. Proporción de la población de Guatemala por nivel de escolaridad



Fuente ENEI 2010.

La capacitación tiene límites para incrementar la productividad de los trabajadores. Una manera de lograr mayores niveles de capital humano es a través de capacitación. Sin embargo únicamente alrededor del 10% de personas reportaron haber recibido algún tipo de capacitación en el trabajo. Esto no sorprende, dado el bajo nivel educativo de la población resulta difícil que la educación técnica pueda expandirse sin que primero llegue a incrementarse la escolaridad de la población.

La fuerza laboral carece de habilidades y destrezas sociales para desempeñarse en trabajos más productivos. Muchas de las empresas de la nueva economía no sólo valoran las habilidades técnicas de los trabajadores, sino también su capacidad de trabajar en equipos, su responsabilidad y sus habilidades comunicativas. Dado que la mano de obra es poco educada y con bajos niveles de capacitación, sumando a esto que la gran mayoría opera en el mercado informal, estas personas carecen de la experiencia para convivir en un empleo formal.

La salud de los trabajadores compromete su productividad. La salud representa un problema para el crecimiento y el empleo, esta impacta directamente en la productividad, pues trabajadores sanos tienen un mejor desempeño y pierden menos horas de trabajo. Además, se encuentran en mayor capacidad física y mental para ser productivos. El problema de la desnutrición crónica, que llega a afectar el 43% de la población infantil no sólo afecta la capacidad física, sino

también la capacidad cognitiva de los guatemaltecos. Adicionalmente, el que Guatemala muestre altos niveles de mortalidad materno-infantil lleva a concluir que la salud promedio de los trabajadores es deficiente.³

No se generan suficientes empleos formales para ocupar a la población en edad de trabajar.

Guatemala se caracteriza por ser un país predominantemente joven. Esta situación permanecerá así por varios años más, ya que el país tiene la tasa de crecimiento poblacional más alta de Centroamérica (2.46 por cada 100 habitantes) y una tasa de natalidad elevada (4.15 hijos por mujer). Sin embargo, el mercado laboral no genera suficientes plazas de trabajo para satisfacer esta necesidad de empleo: cada año ingresan al mercado laboral al menos 200 mil jóvenes, y apenas se generan 25 mil trabajos formales. Si no se promueve el empleo de jóvenes, se seguirá desaprovechando del bono demográfico, a expensas de generación de mejores niveles de vida, mayores niveles de productividad y mayor capacidad de ahorro.

Retos con las empresas

La empresa promedio que opera en el país no tiene la escala suficiente para ofrecer empleo seguro, decente y de calidad.

De acuerdo al Directorio Nacional de Empresas y sus Locales, alrededor de 95% de las empresas que operan en Guatemala tienen entre 1 y 10 trabajadores (pequeña y mediana empresa). La mayor parte de estas empresas son clasificadas como informales. De acuerdo al Monitor Global de Emprendimiento, dos terceras partes de los negocios en Guatemala tienen un nivel de capitalización menor a Q20 mil; una cuarta parte una capitalización inferior a los Q5 mil. Con una escala tan pequeña de trabajadores y de capital, la empresa promedio guatemalteca es difícil que pueda contar con capital humano, físico o tecnológico que le permita ofrecer altos niveles de productividad y, por lo mismo, altos niveles salariales a sus trabajadores.

El empresario promedio guatemalteco tampoco cuenta con la capacidad de generar una empresa altamente productiva.

De acuerdo al Monitor Global de Emprendimiento, el empresario promedio guatemalteco tiene: a) baja escolaridad, únicamente 3% tienen título universitario y alrededor del 50% como máximo a nivel básico; b) poca experiencia, 51% de los negocios son nacientes, esto pareciera ser porque la mayoría de los negocios son estacionales; c) su experiencia es en comercio, el 72% de las empresas están orientadas al consumo; y d) Presentan bajos niveles de capacitación, el 70% de los nuevos emprendimientos tienen capitalización de menos de Q20 mil. Esto muestra que no presenta características que le permitirían generar empresas altamente productivas.

³ La mortalidad para niños menores de 28 días es de 17 por cada 1,000 nacidos vivos. La mortalidad infantil es de 48 por cada 1,000. La mortalidad materna es de 136 por cada 100,000. Esto ubica a Guatemala en la posición 131 con otros países.

Retos del entorno

La infraestructura logística del país no es competitiva. De acuerdo al Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, Guatemala se ubica en el puesto 90 de 150 países en el 2009. Respecto de la región, el país tiene el mejor índice de conectividad de líneas marítimas (LSCI) de la UNCTAD, pero muy por debajo de otros competidores como México. A pesar de la ampliación del Aeropuerto la Aurora y su reclasificación a categoría 1, su expansión no se ha terminado. Además, el mantenimiento de la infraestructura en general es deficiente, el estado carece de recursos para mejorar y ampliar la obra y los marcos institucionales son obsoletos⁴. Por otro lado, el precio de la energía eléctrica es el más alto de la región.⁵

Legislación actual no se acopla al modelo de negocios de la mayoría de empresas guatemaltecas o mundiales. El marco legal vigente, se crea a mediados del Siglo XX, en donde el modelo imperante era el gran latifundio o la gran planta automotriz. Pero el contexto en el cual operan actualmente las empresas es distinto: nuevas tecnologías han permitido cambiar los procesos productivos; y, el mayor ingreso de los consumidores a nivel mundial requiere productos y servicios nuevos generados mediante procesos productivos especializados. Esto ha llevado desde modalidades de trabajo como el trabajo a distancia, al nacimiento de industrias como los “*call centers*”. Este tipo de empresas o nuevas modalidades de trabajo, no se acoplan al paradigma organizacional bajo el cual se inspiró nuestra institucionalidad económica y laboral.

Guatemala necesita adoptar estrategias que le permitan afrontar un ambiente internacional con poco crecimiento económico. El crecimiento de la economía mundial se ha reducido, de 3.3% en las cuatro décadas anteriores, a 1.3% en los últimos cuatro años. Si a ello se agrega que la integración de la economía guatemalteca a la mundial, y que la generación de empleo formal en Guatemala es inferior a su crecimiento económico, se hace evidente que Guatemala está en la necesidad de adoptar una política de atracción de inversiones y generación de empleo que sea sostenible.

⁴ No existe coordinación entre municipalidades y gobierno central, no se tiene inventario de la red vial, entre otros problemas.

⁵ Esto en parte se debe a la estructura de la matriz energética, donde el 62% es representado por las energías fósiles y el 38% por recursos renovables. Por otro lado la cobertura del servicio es desigual, especialmente en áreas rurales (68% de cobertura vs 94% en áreas urbanas).

BENEFICIOS DE CREAR UNA POLÍTICA EMPLEO SEGURO, DECENTE Y DE CALIDAD

¿Por qué es necesaria afrontar los retos señalados en la sección anterior? Es necesario tener en cuenta cuáles son los beneficios que los guatemaltecos podríamos obtener, para así obtener el liderazgo y la fuerza necesaria para avanzar. Entre los beneficios, podemos mencionar los siguientes:

Desarrollo y prosperidad

Guatemala puede mejorar el desarrollo y prosperidad de las familias guatemaltecas. Guatemala puede pasar de duplicar el ingreso de sus habitantes cada 40 años a hacerlo en menos de 10, como es el caso de India, China, Perú y Panamá. Con estos ingresos adicionales, las familias guatemaltecas estarían en la posibilidad de resolver una parte importante de los obstáculos para mejorar los indicadores de nutrición, salud y educación de sus hijos.

Claro, estos ingresos adicionales no sólo implicarán más consumo por parte de las familias sino también el potencial de más impuestos para el Gobierno. De esta manera, el Gobierno tendrá también la posibilidad de utilizar sus recursos para resolver la otra parte importante de los obstáculos para mejorar los indicadores socio-económicos de las nuevas generaciones.

Más empleos decentes permitirán ensanchar la clase media. Además, con una política social bien diseñada e implementada, es posible lograr mejores resultados que los alcanzados al día de hoy por Guatemala en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Generar un marco de coordinación

Se propone que la Política de Generación Empleo seguro, decente y de calidad ayuda a generar un marco de coordinación de las distintas políticas del Estado para lograr un desarrollo integral de la persona. De esa manera, se busca generar un eje que permita que distintas políticas y entidades del sector público establezcan mecanismos de coordinación para lograr metas comunes.

Certeza jurídica

La política está orientada a generar certeza jurídica, tanto de las normas laborales, de la normativa comercial y de las normas que aplican a la inversión extranjera. De esta manera, se propone fortalecer el Estado de Derecho.

MARCO LEGAL Y POLÍTICO PARA UNA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE EMPLEO SEGURO, DECENTE Y DE CALIDAD

Constitución Política de la República

Artículo 101. Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho de la persona y una obligación social. El régimen laboral del país debe organizarse conforme a principios de justicia social.

Artículo 102. Derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo. Son derechos sociales mínimos que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades:

- a) Derecho a la libre elección de trabajo y a condiciones económicas satisfactorias que garanticen al trabajador y a su familia una existencia digna;
- b) Todo trabajo será equitativamente remunerado, salvo lo que al respecto determine la ley;
- c) Igualdad de salario para igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad;
- d) Obligación de pagar al trabajador en moneda de curso legal. Sin embargo, el trabajador del campo puede recibir, a su voluntad, productos alimenticios hasta en un treinta por ciento de su salario. En este caso el empleador suministrará esos productos a un precio no mayor de su costo;
- e) Inembargabilidad del salario en los casos determinados por la ley. Los implementos personales de trabajo no podrán ser embargados por ningún motivo. No obstante, para protección de la familia del trabajador y por orden judicial, sí podrá retenerse y entregarse parte del salario a quien corresponda;
- f) Fijación periódica del salario mínimo de conformidad con la ley;
- g) La jornada ordinaria de trabajo efectivo diurno no puede exceder de ocho horas diarias de trabajo, ni de cuarenta y cuatro horas a la semana, equivalente a cuarenta y ocho horas para los efectos exclusivos del pago del salario.

La jornada ordinaria de trabajo efectivo nocturno no puede exceder de seis horas diarias, ni de treinta y seis a la semana. La jornada ordinaria de trabajo efectivo mixto no puede exceder de siete horas diarias, ni de cuarenta y dos a la semana.

Todo trabajo efectivamente realizado fuera de las jornadas ordinarias, constituye jornada extraordinaria y debe ser remunerada como tal. La ley determinará las situaciones de excepción muy calificadas en las que no son aplicables las disposiciones relativas a las jornadas de trabajo.

Quienes por disposición de la ley, por la costumbre o por acuerdo con los empleadores laboren menos de cuarenta y cuatro horas semanales en jornada diurna, treinta y seis en jornada nocturna, o cuarenta y dos en jornada mixta, tendrán derecho a percibir íntegro el salario semanal.

Se entiende por trabajo efectivo todo el tiempo que el trabajador permanezca a las órdenes o a disposición del empleador;

- h) Derecho del trabajador a un día de descanso remunerado por cada semana ordinaria de trabajo o por cada seis días consecutivos de labores. Los días de asueto reconocidos por la ley también serán remunerados;
- i) Derecho del trabajador a quince días hábiles de vacaciones anuales pagadas después de cada año de servicios continuos, a excepción de los trabajadores de empresas agropecuarias, quienes tendrán derecho de diez días hábiles. Las vacaciones deberán ser efectivas y no podrá el empleador compensar este derecho en forma distinta, salvo cuando ya adquirido cesare la relación del trabajo;
- j) Obligación del empleador de otorgar cada año un aguinaldo no menor del ciento por ciento del salario mensual, o el que ya estuviere establecido si fuere mayor, a los trabajadores que hubieren laborado durante un año ininterrumpido y anterior a la fecha del otorgamiento. La ley regulará su forma de pago. A los trabajadores que tuvieren menos del año de servicios, tal aguinaldo les será cubierto proporcionalmente al tiempo laborado;
- k) Protección a la mujer trabajadora y regulación de las condiciones en que debe prestar sus servicios.

No deben establecerse diferencias entre casadas y solteras en materia de trabajo.

La ley regulará la protección a la maternidad de la mujer trabajadora, a quien no se le debe exigir ningún trabajo que requiera esfuerzo que ponga en peligro su gravidez. La madre trabajadora gozará de un descanso forzoso retribuido con el ciento por ciento de su salario, durante los treinta días que precedan al parto y los cuarenta y cinco días siguientes. En la época de la lactancia tendrá derecho a dos períodos de descanso extraordinarios, dentro de la jornada. Los descansos pre y postnatal serán ampliados según sus condiciones físicas, por prescripción médica;

- l) Los menores de catorce años no podrán ser ocupados en ninguna clase de trabajo, salvo las excepciones establecidas en la ley. Es prohibido ocupar a menores en trabajos incompatibles con su capacidad física o que pongan en peligro su formación moral.

Los trabajadores mayores de sesenta años serán objeto de trato adecuado a su edad;

- m) Protección y fomento al trabajo de los ciegos, minusválidos y personas con deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales;
- n) Preferencia a los trabajadores guatemaltecos sobre los extranjeros en igualdad de condiciones y en los porcentajes determinados por la ley. En paridad de circunstancias, ningún trabajador guatemalteco podrá ganar menor salario que un extranjero, estar sujeto a condiciones inferiores de trabajo, ni obtener menores ventajas económicas u otras prestaciones;
- ñ) Fijación de las normas de cumplimiento obligatorio para empleadores y trabajadores en los contratos individuales y colectivos de trabajo.

Empleadores y trabajadores procurarán el desarrollo económico de la empresa para beneficio común;

- o) Obligación del empleador de indemnizar con un mes de salario por cada año de servicios continuos cuando despida injustificadamente o en forma indirecta a un trabajador, en tanto la ley no establezca otro sistema más conveniente que le otorgue mejores prestaciones.

Para los efectos del cómputo de servicios continuos se tomarán en cuenta la fecha en que se haya iniciado la relación de trabajo, cualquiera que ésta sea;

- p) Es obligación del empleador otorgar al cónyuge o conviviente, hijos menores o incapacitados de un trabajador que fallezca estando a su servicio, una prestación equivalente a un mes de salario por cada año laborado. Esta prestación se cubrirá por mensualidades vencidas y su monto no será menor del último salario recibido por el trabajador.

Si la muerte ocurre por causa cuyo riesgo esté cubierto totalmente por el régimen de seguridad social, cesa esta obligación del empleador. En caso de que este régimen no cubra íntegramente la prestación, el empleador deberá pagar la diferencia;

- q) Derecho de sindicalización libre de los trabajadores. Este derecho lo podrán ejercer sin discriminación alguna y sin estar sujetos a autorización previa, debiendo únicamente cumplir con llenar los requisitos que establezca la ley. Los trabajadores no podrán ser despedidos por participar en la formación de un sindicato, debiendo gozar de este derecho a partir del momento en que den aviso a la Inspección General de Trabajo.

Sólo los guatemaltecos por nacimiento podrán intervenir en la organización, dirección y asesoría de las entidades sindicales. Se exceptúan los casos de asistencia técnica gubernamental y lo dispuesto en tratados internacionales o en convenios intersindicales autorizados por el Organismo Ejecutivo;

- r) El establecimiento de instituciones económicas y de previsión social que, en beneficio de los trabajadores, otorguen prestaciones de todo orden, especialmente por invalidez, jubilación y sobrevivencia;
- s) Si el empleador no probare la justa causa del despido, debe pagar al trabajador a título de daños y perjuicios un mes de salario si el juicio se ventila en una instancia, dos meses de salario en caso de apelación de la sentencia, y si el proceso durare en su trámite más de dos meses, deberá pagar el cincuenta por ciento del salario del trabajador, por cada mes que excediere el trámite de ese plazo, hasta un máximo, en este caso, de seis meses; y

- t) El Estado participará en convenios y tratados internacionales o regionales que se refieran a asuntos de trabajo y que concedan a los trabajadores mejores protecciones o condiciones.

En tales casos, lo establecido en dichos convenios y tratados se considerará como parte de los derechos mínimos de que gozan los trabajadores de la República de Guatemala.

Artículo 106. Irrenunciabilidad de los derechos laborales. Los derechos consignados en esta sección son irrenunciables para los trabajadores, susceptibles de ser superados a través de la contratación individual o colectiva, y en la forma que fija la ley. Para este fin el Estado fomentará y protegerá la negociación colectiva. Serán nulas **ipso jure** y no obligarán a los trabajadores, aunque se expresen en un contrato colectivo o individual de trabajo, en un convenio o en otro documento, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, tergiversación o limitación de los derechos reconocidos a favor de los trabajadores en la Constitución, en la ley, en los tratados internacionales ratificados por Guatemala, en los reglamentos u otras disposiciones relativas al trabajo.

En caso de duda sobre la interpretación o alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, se interpretarán en el sentido más favorable para los trabajadores.

Código de Trabajo

ASIES (2008) señala que las características ideológicas que inspiran la legislación laboral, las siguientes:

- a) El derecho de trabajo es un derecho tutelar de los trabajadores, otorgándoles una protección jurídica preferente;
- b) El derecho de trabajo constituye un mínimo de garantías sociales, protectoras del trabajador, irrenunciables únicamente para éste y llamadas a desarrollarse posteriormente en forma dinámica, en estricta conformidad con las posibilidades de cada empresa patronal, mediante la contratación individual o colectiva y por medio de los pactos colectivos de condiciones de trabajo;
- c) El derecho de trabajo es un derecho necesario e imperativo, de aplicación forzosa en cuanto a las prestaciones mínimas que conceda la ley;
- d) El derecho de trabajo es un derecho realista y objetivo, porque su tendencia es la de resolver los diversos problemas que con motivo de su aplicación surjan, con criterio social y a base de hechos concretos y tangibles;
- e) El derecho de trabajo es una rama del Derecho Público, por lo que en su aplicación, el interés privado debe ceder ante el interés social o colectivo; y
- f) El derecho de trabajo es hondamente democrático porque se orienta a obtener la dignificación económica y moral de los trabajadores, buscando una mayor armonía social, lo que favorece los intereses justos de los patronos; y porque el derecho de trabajo es el antecedente necesario para que impere una efectiva libertad de contratación.

En términos generales, el Código de Trabajo contiene regulaciones sobre los derechos y obligaciones de empleadores y trabajadores, creando instituciones para resolver los conflictos; prohíbe la discriminación por motivo de raza, religión, credos políticos y situación económica en los establecimientos de asistencia social,

educación, cultura, diversión o comercio que funcionen para beneficio de los trabajadores, tanto de propiedad particular como del Estado; regula los contratos colectivos de trabajo; establece obligaciones para los patronos, así como para los trabajadores; contiene normas sobre los salarios, jornadas de trabajo y descansos, días de asueto y vacaciones anuales; también incluye lo relativo al salario mínimo y su fijación.

Contempla además, disposiciones específicas para el trabajo agrícola, de las mujeres y menores de edad, el trabajo a domicilio y el doméstico, el de transporte, en el mar y en las vías navegables, normas sobre higiene y seguridad en el trabajo y sobre los sindicatos, conflictos de carácter económico, prescripciones, sanciones y responsabilidades.

Convenios Internacionales de la OIT ratificados por Guatemala

Parte fundamental de la legislación nacional en materia laboral lo constituye el conjunto de Normas Internacionales del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo, conocidos comúnmente como Convenios, los cuales norman las relaciones laborales desde una perspectiva mundial y que buscan fomentar el respeto y desarrollo de las relaciones laborales en los países miembros de la OIT y que han decidido ratificarlos. Estos por ser considerados Derechos Humanos, tienen adicionalmente al rango de ley interna del Estado de Guatemala, supremacía sobre cualquier norma ordinaria y constitucional, aspecto contemplado en el artículo 46 de nuestra Carta Magna.

Al respecto, son ocho los convenios de la OIT han sido calificados por su Consejo de Administración, como convenios fundamentales para los derechos de quienes trabajan, independientemente del nivel de desarrollo de cada Estado Miembro. Estos derechos se anteponen a los demás porque proporcionan los instrumentos necesarios para luchar libremente por la mejora de las condiciones de trabajo individuales y colectivas. Dichos Convenios son:

- Libertad sindical
 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
- Abolición del trabajo forzoso
 - Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)
 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)
- Igualdad
 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)
 - Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
- Eliminación del trabajo infantil
 - Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)

- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

Con relación a la política, aparte de los Convenios Fundamentales de la OIT, otro convenio de trascendencia es el Convenio No. 117 sobre Política Social (normas y objetivos básicos), el cual entró en vigor en abril de 1964 y fue ratificado por Guatemala. Entre sus principios generales establece que toda política deberá tender en primer lugar al bienestar y al desarrollo de la población y a estimular sus propias aspiraciones para lograr el progreso social. Asimismo, declara que el mejoramiento del nivel de vida deberá ser considerado como el objetivo principal de los planes de desarrollo económico.

Agenda Nacional de Competitividad

Mejorar el clima de negocios para atraer inversión nacional y extranjera generadora de oportunidades de empleos formales para los guatemaltecos, es uno de los objetivos del eje de Desarrollo Económico Competitivo del Plan de Gobierno 2012-2016.

En tal sentido, la competitividad se constituye en el factor fundamental y transversal de las acciones y políticas públicas que impulsemos para ofrecer mejores oportunidades para los guatemaltecos y edificar una Guatemala próspera, solidaria y equitativa.

La competitividad es el “conjunto de factores, políticas e instituciones que determinan el nivel de productividad en un país” (World Economic Forum, 2011). Elevar la competitividad de una nación es un esfuerzo conjunto que requiere compromisos y acciones, tanto del sector público como del privado, del sector doméstico como del externo, de los gobiernos locales como nacionales, en sí de la sociedad en su conjunto.

Construyendo las bases para un país más competitivo

El diseño e implementación de un plan de crecimiento inclusivo requiere integrar distintos elementos para el cambio y la movilización. Para ello, se reconoce que es necesario recorrer dos caminos: a) establecer acciones para elevar las capacidades del país para agregar valor a los sectores productivos y de servicios identificados con alto potencial de crecimiento; y, b) eliminar los obstáculos al desarrollo, como la situación actual de salud, educación, seguridad y estado de derecho.

Los fundamentos del proceso de competitividad se consideran que son los siguientes:

- Continuidad.
- Incluyente.

- Compromiso.
- Amplitud.
- Valores.
- Diálogo.
- Sostenible.

Ejes estratégicos de la Agenda Nacional de Competitividad

1. Sociedad sana, educada, capacitada e incluyente.
2. Modernización y fortalecimiento institucional.
3. Sostenibilidad social y ambiental.
4. Descentralización y desarrollo local.
5. Fortalecimiento de infraestructura productiva y tecnológica.
6. Fortalecimiento del aparato productivo.

Estrategias transversales

1. Capital humano: fundamento para el desarrollo inclusivo.
2. Logística: visión de largo plazo y acciones inmediatas.
3. Clima de negocios y estado moderno: fortaleciendo el estado guatemalteco
4. Tecnología e innovación: cerrando brechas de desarrollo.
5. Certeza jurídica: formando compromisos de largo plazo
6. Financiamiento. Expandiendo las posibilidades de crecer
7. Medio ambiente: fundamento para desarrollo sostenible.
8. Inversiones estratégicas: elevar el nivel de vida del guatemalteco.

Agenda del Cambio

En el Eje de Desarrollo Económico Competitivo el plan de Gobierno del Partido Patriota desarrolló lo relacionado a la generación de empleo y crecimiento económico. Como señala dicho documento:

“Guatemala tiene el potencial de alcanzar un crecimiento económico sostenido de 4-5% anual que sea generador de una mayor cantidad de empleos formales que permitan mejorar la calidad de vida para todos los guatemaltecos.

Para ello se requiere que se retome como una prioridad fundamental de la administración de Gobierno 2012-2016, la promoción del desarrollo económico, la facilitación de los trámites y mejoras al clima de negocios, así como un decidido esfuerzo para retomar la Agenda nacional de Competitividad y de atracción de Inversión Nacional y Extranjera”.

Principios

1. Certeza jurídica.
2. Liderazgo y compromiso.
3. Actitud y valores.
4. Diálogo constante y plural.
5. Construir sobre la institucionalidad y programas meritorios.

Objetivo

Expandir las oportunidades económicas y de generación de empleos formales de los guatemaltecos y guatemaltecas, con prioridad en los sectores motores del desarrollo (turismo, exportación, energía y minas y logística), así como en los dinamizadores de la economía (PYMES, movimientos cooperativos, economías locales y organizaciones productivas de desarrollo).

Estrategias

1. Empleo seguro: aprovechando nuestras fortalezas.

Para que ampliemos la capacidad de generación de empleo, es necesario que el estado facilite las condiciones propicias para producir y elevar la competitividad pero también es necesario que lleve a cabo acciones de apoyo al desarrollo de actividades productivas en sectores, que de acuerdo a las condiciones de mercado, presentan mayor potencial a nivel nacional, centroamericano e internacional. Entre las actividades que el Estado facilita y promueve, incluyen los siguientes componentes:

- Inversión productiva
- Guatemala se conecta al mundo y aprovecha sus tratados comerciales
- Motores y dinamizadores de la economía de Guatemala
- Turismo
- Diversas acciones del Estado
- Plataforma exportadora
- Guatemala como un centro energético mesoamericano
- Guatemala como un centro logístico

2. Un país competitivo.

Guatemala será más competitivo si las condiciones en las que se desenvuelven sus productores y viven sus habitantes, les facilitan generar prosperidad y promover el desarrollo y el uso eficiente y sostenible de los recursos, es decir, la productividad.

La competitividad debe ser sistémica, ya que es un esfuerzo y un compromiso de “todos los guatemaltecos”. Es por ello que consideramos prioritario reimpulsar, con el liderazgo del Gobierno, la Agenda Nacional de Competitividad, motivando una relación armónica entre instituciones públicas, privada y de la sociedad civil, en donde todas asumen con responsabilidad sus roles específicos.

No podemos olvidar que la tendencia mundial es hacia el aumento y la liberalización del comercio a nivel mundial, por lo que, dentro del contexto de inserción de Guatemala en el mercado globalizado, proponemos que el país establezca una estrategia integral y de largo plazo que promueva la competitividad, a través de los siguientes componentes y sus principales acciones:

- Mejorando la calidad y competitividad
 - Capacitación para empleos decentes
 - Fuerza laboral productiva y bien remunerada
 - Ciencia, tecnología e innovación
 - Acceso a información para la toma de decisiones
 - Impulso a los dinamizadores de la economía: apoyo a las cooperativas, organizaciones productivas de desarrollo y las micro, pequeñas y medianas empresas
3. Gestión macroeconómica estable y coherente que promueva el crecimiento.

Mantendremos una gestión macroeconómica coherente y estable, en coordinación con las metas e instrumentos de política fiscal, de apertura comercial, y de modernización del Estado, promoviendo así un marco jurídico que brinde certeza al inversionista.

- Una política fiscal integral
- Política monetaria
- Política cambiaria
- Fortalecimiento del sistema financiero
- Nos enfocaremos en mejorar la calificación del país en los distintos índices y ante las calificadoras de riesgo

4. Ambiente y desarrollo.

Guatemala se encuentra ubicada geográficamente de manera estratégica, cuenta con recursos naturales y características ambientales que aunadas a nuestra multiculturalidad, patrimonio histórico, arqueológico y capital humano, nos permite posicionarnos como un país atractivo para la inversión, brindándonos diversas opciones de desarrollo económico.

La protección del ambiente y los recursos naturales no debe ser un obstáculo al desarrollo del país, sino por el contrario, debe de ser un componente del desarrollo económico sustentable. Para ello es preciso retomar la visión y práctica de nuestros antepasados, que se basa en el equilibrio y convivencia armónica con la madre naturaleza para asegurar la vida de las futuras generaciones, sustentados en los postulados del Buen Vivir.

Impulsaremos el desarrollo sostenible, incentivando la inversión y el desarrollo económico, con responsabilidad ambiental y social, fomentando la adecuada utilización de los recursos naturales y el respeto a los pueblos indígenas que habitan la tierra, para lograr con ello, las fuentes de generación de empleo y riqueza, lo que nos permitirá brindar mejor calidad de vida a todos los guatemaltecos.

El impulso al desarrollo sostenible se implementará en base a los siguientes componentes:

- Certeza jurídica
 - Implementación de reglas claras
 - Agilización de procedimientos
 - Adaptación al cambio climático
5. El rescate del liderazgo de Guatemala en el contexto centroamericano y global.

Durante los últimos cuatro años, la dirección de la política exterior estuvo plagada de volatilidad, incoherencias y por una realidad de deterioro del clima de paz y democracia, que se ha proyectado internacionalmente, con un pobre avance en la agenda de paz, retrocesos significativos en el tema de derechos humanos, niveles altos de corrupción institucionalizada, pocos resultados en la lucha contra el crimen organizado, pocos resultados en materia social y escándalos públicos.

En el Partido Patriota entendemos la política exterior como un instrumento para impulsar los intereses y la estrategia de desarrollo de nuestro país, y para incrementar los beneficios de la interdependencia y la globalización.

Estamos conscientes en el ámbito de política exterior, debemos conducirnos con coherencia, profesionalidad y dinamismo, haciendo que los intereses y prioridades internacionales y de países amigos coincidan con nuestras propias prioridades políticas, comerciales y de cooperación técnica y financiera, dentro del marco de la normativa constitucional y de nuestra propia soberanía y objetivos, a través de los siguientes componentes y sus principales acciones.

- Fortalecimiento institucional
- Política exterior proactiva y coherente
- Fortalecimiento multilateral
- Relaciones bilaterales con países prioritarios
- Integración regional centroamericana
- Atender las necesidades de los migrantes guatemaltecos que residen en el exterior
- Seguridad regional e internacional

PRINCIPIOS GUÍA DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE EMPLEO SEGURO, DECENTE Y DE CALIDAD

A continuación listamos los 5 principios que guían la Política de Generación de Empleo seguro, decente y de calidad. Cada uno de los Lineamientos que conforman la Política fue analizado para garantizar que cumplieran, tanto con el Marco Normativo y Político del capítulo anterior, como con los principios que abajo se enuncian:

1. Favorece la generación de empleos decentes y de calidad
2. Respeta los derechos fundamentales del trabajo
3. Respeta el Estado de derecho y la igualdad ante la ley
4. Respeta la función de subsidiaridad del Estado
5. Mejora la competitividad del país

¿Qué entendemos por empleo seguro, decente y de calidad?

Empleo seguro, decente y de calidad amplía el concepto de empleo decente.

Sólo el empleo decente implicaría contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que sea adecuadamente remunerado; con seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias; con mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad; con libertad para que la gente exprese sus opiniones; con organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas; e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres.

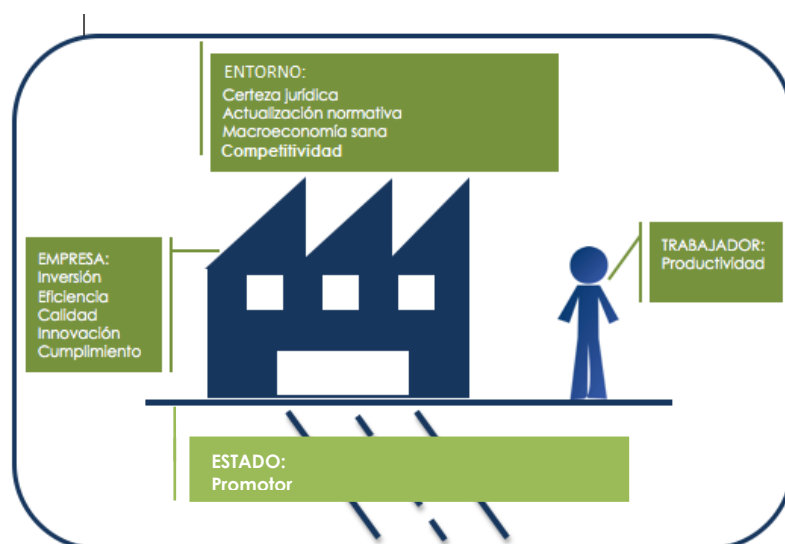
El concepto de empleo seguro, decente y de calidad incluiría, además, el fomento de la formalidad, la productividad y el desarrollo.

POLÍTICA DE GENERACIÓN DE EMPLEO SEGURO, DECENTE Y DE CALIDAD

El problema de la escasa Generación de Empleo seguro, decente y de calidad en Guatemala necesita abordarse desde una política pública con fuerte apoyo político. Un apoyo político que reconozca la importancia de la Generación de Empleo seguro, decente y de calidad como un claro objetivo de política y no simplemente como una consecuencia derivada de promover el crecimiento económico. Un apoyo político que logre coordinar a los distintos actores y a las distintas estrategias que se necesitan para lograr avances concretos en las cuatro dimensiones del empleo seguro, decente y de calidad.

Con lo anterior presente, a continuación se detalla el objetivo de la política y las estrategias para alcanzarlo.

Imagen: Los cuatro ejes para la Generación de Empleo seguro, decente y de calidad y las estrategias que necesitan impulsarse



Fuente: elaboración propia.

Objetivo

Mejorar el nivel de vida de las familias guatemaltecas, creando las condiciones que promuevan la generación de empleo seguro, decente y de calidad en Guatemala.

EJE 1: EMPRESAS COMPETITIVAS

Estrategia 1: Velar por el cumplimiento de la legislación

Mayor presencia y fuerza de la IGT. Uno de los principales temas a fortalecer en la IGT, es la falta de recurso humano. Debiera de existir el personal suficiente para tener presencia en distintas zonas del país. De esta manera poder supervisar industrias de interés y así lograr un mayor cumplimiento de la ley laboral. Además de programas de capacitación y formación al personal que conforma la inspectoría. Entre otras cosas propone:

- a) Fortalecer presupuestariamente la IGT.
- b) Dotar a la inspectoría de planes y programas mejor estructurados para que cumpla con sus funciones sustantivas.
- c) Transparentar la función de la IGT y reducir los costos económicos del proceso de inspección.
- d) Mejorar la producción de información y estadística.

Orientación a empresas para el cumplimiento de los derechos laborales. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, debe orientar a las empresas sobre la legislación laboral sobre cómo prevenir las faltas que son más recurrentes. Es necesario hacer una campaña alrededor de este tema y ofrecer talleres de capacitación para nuevos inversionistas, para luego darles seguimiento. Además ofrecer dichos cursos a las empresas ya instaladas dentro del país.

Promover la inspección laboral preventiva. La meta es reducir el incumplimiento de la legislación laboral. Para ello, se propone que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social capacite a trabajadores y empresarios en el Código de Trabajo y sobre los mecanismos que se requieren para cumplir con él. Para promover esta faceta, se propone el establecimiento de procesos que permitan la identificación y corrección de las faltas dentro de un tiempo estipulado. Adicionalmente, el establecimiento de métricas de evaluación de los inspectores que tomen en cuenta sus logros de prevenir incumplimientos dentro de las empresas.

Resolución alterna de conflictos. Impulsar la creación de mecanismos alternos que resuelvan conflictos laborales de manera más eficiente y que se vuelvan una instancia previa a los órganos jurisdiccionales. Esta instancia estaría conformada por patronos, trabajadores y un mediador. Se deberán generar procesos de

entrenamiento de mediadores que aseguren la objetividad de este en la toma de decisiones.

Difusión de derechos laborales. Se promoverá la difusión de los derechos laborales en general.

Generar convenios de cooperación para monitoreo de las condiciones laborales de trabajadores migrantes. Se propiciarán convenios de cooperación para monitorear las condiciones laborales de los trabajadores migrantes.

Estrategia 2: Incrementar la eficiencia, calidad e innovación de la producción guatemalteca

Impulsar los encadenamientos productivos. Se requiere promover la coordinación entre instituciones públicas y privadas para lograr que las empresas se encadenen a sistemas de valor más grandes, que les permitan generar más ingresos. Para ello se requiere facilitar la formalización de MIPYMES para así llevarlas a integrarse a cadenas productivas. Al mismo tiempo, se requieren facilidades para resolver conflictos comerciales. Por último, se vuelve esencial incrementar la capacitación de las empresas para que cuenten con la capacidad de entregar productos de la calidad esperada, al mismo tiempo que sus dueños tienen la capacidad de administrar una operación comercial cada vez más compleja.

Estándares de calidad. Es necesario ofrecer servicios de asistencia técnica para homogeneizar la producción y elevar la calidad de los bienes y servicios de las empresas. El objetivo es que las empresas logren incorporarse a mercados formales gracias a la aplicación de los estándares de calidad que cumplen con los requisitos de los mercados internacionales. Para ello, un elemento importante es impulsar la implementación de la Ley del Sistema Nacional de Calidad.

Emprendimiento. El impulso al emprendimiento debe de ser uno de los enfoques primordiales dentro de una política de generación de empleo. Ello implica potencializar a los empresarios actuales, así como impulsar a que haya guatemaltecos dispuestos a iniciar nuevas empresas altamente productivas. Entre las acciones que deben impulsarse están:

- a) Delegar en el Viceministerio de la Pequeña y Mediana Empresa el desarrollo de los planes estratégicos orientados promover la empresarialidad altamente productiva.
- b) Generar información de inteligencia de mercados que pueda ser útil a empresarios locales y a inversionistas extranjeros. Dicha información no sólo deberá estar diseñada para grandes inversiones, sino también debiera reconocer las oportunidades para empresarios pequeños que pudieran integrarse a cadenas productivas.
- c) Identificar, fortalecer y acompañar sectores productivos que incentiven la innovación y adopción de tecnología. Ello pasará por la identificación de

necesidades específicas que puedan requerir coordinación del sector público, a cambio de un impacto social amplio.

- d) Apoyar la creación de instancias público privadas regionales que aglomeren universidades, empresas de asesoría empresarial, formuladores de política, funcionarios públicos, autoridades locales y empresarios locales con el objeto de compartir información, diseminar buenas prácticas empresariales e influir en la política relativa a los negocios.

Pensar los servicios financieros más allá de facilitar la entrega de créditos. El acceso al financiamiento no resultó una barrera relevante al crecimiento económico. Sin embargo, debe reconocerse que sí existen limitantes importantes vinculadas con el financiamiento. Las propuestas para superar dichas limitantes son:

- a) Capacitar en manejo financiero al empresario y es el nivel educativo del empresario y sus trabajadores para poder hacer un uso adecuado del crédito. Más aún, de llevar la administración del negocio de tal manera que se genere la documentación necesaria para mostrar a los bancos. Esto permitiría incrementar de forma importante el acceso al crédito.
- b) Facilitar los procesos de exportación e importación de productos, realizando evaluaciones de cómo incrementar el uso de cartas de crédito.
- c) Adoptar una estrategia de inclusión para incrementar el acceso a servicios financieros de clientes no tradicionales (PYMES, microempresas y hogares de bajos recursos). Para esto se debe:
 - Generar información de los distintos sectores económicos, que le permita a los bancos y otras entidades financieras contar con información sobre los riesgos de mercado de dichos sectores.
 - Mejorar la infraestructura de información sobre el historial crediticio de las empresas.
 - Proveer de asistencia técnica a los bancos e instituciones financieras no bancarias interesadas en expandir sus operaciones hacia las MIPYMES.
 - Promover la ampliación de la cartera de productos financieros, incluyendo el otorgamiento de capital semilla, el cual puede llegar a darse en especie.
 - Evaluar la transición de otorgar créditos a PYMES a establecer fondos de garantía que permitan compartir el riesgo y expandir el impacto de los recursos existentes.

Coordinar y adaptar la prestación de los servicios de desarrollo empresarial (SDE) a la demanda existente. Mejorar las capacidades técnicas, administrativas y empresariales, mediante el desarrollo y fortalecimiento de los Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE). Ello parte de esfuerzos más claros por diagnosticar la situación de las empresas. Luego, generar estándares para la contratación de los proveedores de SDE. A ello sigue buscar la permanencia, sostenibilidad y competitividad de los SDE, mediante instrumentos de desarrollo que abarquen: la

capacitación, asistencia técnica, consultoría y asesoría, desarrollo de entidades comerciales, información, y enlaces de negocios (subcontratación, franquicia o redes empresariales); buscando la creación de capacidades. Lo anterior incluye: servicios de comercialización, asociatividad y alianzas empresariales, acceso a mercados de exportación e internos, innovación tecnológica, calidad, inteligencia de mercados, entre otros.

Promover las transferencias tecnológicas facilitando la contratación de extranjeros.

Dentro de los parámetros que establece la Ley, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Relaciones Extranjeras y la Dirección General de Migración del Ministerio de Gobernación, deberán crear los mecanismos para agilizar la emisión de visas y de permisos de trabajo a extranjeros que generen un valor agregado importante (inteligencia de mercado, tecnologías, procedimientos, confianza, etc.) para iniciar las nuevas empresas o hacer crecer las existentes.

Apoyar la innovación productiva. Promover investigación y desarrollo a través Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, premiando a las empresas que muestren la el más alto desempeño en su productividad, ya sea por simplificación de procesos o adopción de nuevas tecnologías.

Facilitar la creación y el crecimiento de las empresas. El Estado debe facilitar los trámites que permitan la creación y el crecimiento de las empresas.

Estrategia 3: Atraer mayor inversión local y extranjera

Seguridad. Sin ahondar en los elementos en los que debe enfocarse una Política de Seguridad, los elementos relevantes para atraer mayor inversión son:

- a) Velar por la seguridad en las principales carreteras del país por donde circulan personas y mercancías.
- b) Velar por la seguridad en áreas geográficas determinadas, promoviendo la cooperación con grupos del sector privado y con las Municipalidades del lugar.

Identificación y priorización de corredores logísticos. Se requiere resolver problemas que impiden que las inversiones migren hacia el interior del país, que involucren temas como transporte, energía eléctrica, telecomunicaciones, infraestructura básica y productiva. Esto se puede resolver a través de la cooperación de instituciones, tales como el MICIVI, FONAPAZ, MEM y los mismos gobiernos locales, para invertir en infraestructura productiva en las áreas priorizadas. En este caso, la cooperación estrecha de SEGEPLAN y el MINECO puede ser importante para priorizar la inversión.

Descentralización de la actividad económica. Resulta necesario diversificar la actividad económica del interior del país, para atraer inversiones que generen empleo masivo. Esto se puede lograr a través de paquetes de incentivos, que deben ser definidos junto a los gobiernos locales, con el fin de empoderarlos y crear

estabilidad para el inversionista. Al mismo tiempo, debe prestarse atención a coordinar y priorizar la inversión productiva, de manera que sea atractiva, tanto para las nuevas inversiones como para los trabajadores. Aquí no sólo es necesaria la labor del Gobierno Central, sino también de los Gobiernos Locales.

Generar paquetes de incentivos de nueva generación para atraer empresas que generen nuevas plazas de trabajo. Según los acuerdos con la OMC las subvenciones a la exportación deben de terminarse en el 2015. Debido a esto, se tiene que reorientar la manera de la estructura actual de incentivos. Dentro de sus regulaciones, la OMC prohíbe dos tipos de subvenciones: las supeditadas a los resultados de exportación y las supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados. Por ello, se propone la evaluación de incentivos, especialmente no-fiscales, a actividades generadoras de empleo y promotoras de descentralización productiva. Entre incentivos no fiscales pueden incluirse la resolución de problemas logísticos vinculados con infraestructura, reglas que otorguen mayor certeza sobre los incrementos de los costos laborales fijos y capacitación. Además, se promueve que las Municipalidades busquen atraer inversión local y extranjera para la generación de empleo en su territorio, apoyando con terrenos, infraestructura básica, entre otros.

Priorizar la atracción de inversionistas que permitan generar brincos de innovación y productividad. Dentro de la estrategia de atracción de inversionistas, debe de haber un enfoque para identificar sectores económicos e inversionistas que puedan generar brincos en innovación y productividad. Para ello, no sólo se propone el acompañamiento de las altas autoridades del Organismo Ejecutivo para atraer a los inversionistas, también el priorizar la generación de infraestructura que resuelva cuellos de botella logísticos para dichos inversionistas.

Promover la estabilidad de las reglas de juego para las inversiones. Generar acuerdos entre Estado (Gobierno Central y/o Municipalidades) e inversionistas, que garanticen certidumbre en un conjunto determinado de reglas. Pueden estar relacionadas con impuestos, reglas de fijación de salario mínimo, entre otros.

Inteligencia de mercados. Se generará información que permita a los inversionistas tomar decisiones sobre la conveniencia de venir a invertir a Guatemala, así como a comprar productos locales.

Facilitar el trámite para atraer inversionistas extranjeros. El Ministerio de Economía y el Ministerio de Relaciones Exteriores deberán de facilitar visas y permisos de trabajo a inversionistas.

EJE 2: GUATEMALTECOS EMPLEABLES Y PRODUCTIVOS

Estrategia 4: Incrementar la empleabilidad y productividad de los trabajadores

Mejorar la salud de la población. Uno de los determinantes principales de la productividad es el estado de salud de los trabajadores. Por ello, es necesario contar con estrategias de promoción, prevención de enfermedades, así como de atención, con un enfoque del ciclo de vida de la persona. Esto implica mejorar la cobertura y calidad los servicios de salud de toda la población.

El enfoque de ciclo de vida de la persona pone atención desde el momento de la gestación hasta la vejez. Si bien ello parece que no está relacionado con una política laboral, la misma termina teniendo efectos importantes. Por ejemplo, una persona que no ha sufrido de desnutrición durante sus primeros dos años de vida, muestra mayores ingresos a lo largo de su vida adulta que alguien que sí la sufrió.

Mejorar el sistema de previsión social. Debe trabajarse alrededor de dos ejes. Por un lado, hacer cumplir a los empresarios su responsabilidad de inscribir a sus trabajadores en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Por otro, es necesario realizar reformas al funcionamiento del sistema previsional. Entre los elementos que se prestará atención, están: a) mayor flexibilidad para que un mayor número de trabajadores puedan beneficiarse; b) mejorar su sostenibilidad financiera; y, c) mejorar la administración de los fondos previsionales.

Incrementar la escolaridad y calidad educativa. El Ministerio de Educación debe de orientar sus acciones a mejorar la calidad educativa⁶ a través de la profesionalización de los docentes y seguir impulsando la reforma educativa. Por otro lado, con la colaboración estrecha entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social se busca promover el acceso, permanencia y la promoción de los estudiantes en el sistema educativo, tanto en primaria como en secundaria. Para lograr lo anterior será necesario generar proyectos pilotos que permitan identificar la conveniencia de promover métodos alternativos e innovadores de enseñanza, que tomen en cuenta, entre otros factores, lo que el mercado laboral está demandando en la actualidad. Además para fortalecer la educación formal, se debe de complementar con educación extraescolar orientada al civismo, deporte u otro tipo de actividades que se consideren necesarias.

Incrementar las habilidades técnicas de los trabajadores. Es necesario desarrollar un sistema destinado a mejorar destrezas laborales de la población para aumentar su empleabilidad y productividad. En un proceso de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Instituto Técnico de Capacitación y

⁶ Parte de la decente educativa es promover la educación bilingüe durante los primeros años de la educación primaria, para lograr reducir el fracaso escolar.

Productividad y el Ministerio de Economía, se debe de realizar un inventario de las necesidades de los sectores con mayor potencial competitivo y posibilidad de generación de empleo, para tener un camino claro que seguir. Junto con dicho inventario, se deberán realizar reuniones con representantes del sector privado para la identificación de mecanismos que permitan, no sólo articular los programas de capacitación, sino también identificar la mejor forma para atraer a potenciales trabajadores, con especial atención a los jóvenes que se incorporan al mercado laboral.

Desarrollar las habilidades de comunicación y liderazgo de los trabajadores.

Promover el desarrollo de habilidades básicas, para lograr que los trabajadores se desenvuelvan mejor en un ambiente formal de trabajo, a través de actividades extracurriculares que se incluyan dentro de los programas de capacitación y en la educación formal. Estos deben reforzar temas como liderazgo, trabajo en equipo, organización, como desempeñarse en los distintos roles dentro de una jerarquía.

Desarrollar experiencias que permitan a los jóvenes insertarse en el mundo laboral.

Los trabajadores deben tener un entrenamiento teórico y práctico, por eso es necesario implementar programas específicos orientados a impulsar la figura legal del aprendiz. De esta manera se logrará que las personas desarrollen un mínimo de destrezas en determinada actividad. Para ello, se propone una colaboración estrecha entre el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de la Juventud y el sector privado, para desarrollar distintas modalidades de aprendices, así como otro tipo de programa que promuevan el primer empleo en los jóvenes que carezcan de experiencia para el trabajo, fortaleciendo la misma con capacitación en las áreas en que se vayan a emplear. Como ejemplo: El desarrollo de proyectos piloto, en costura para el sector de vestuario, o en inglés y computación para el sector de "call centers", puede ayudar a comprender los elementos a los cuales debe prestarse especial atención.

Orientar a trabajadores sobre los nichos de empleabilidad. Se facilitará información para encontrar opciones de trabajo que mejor se adecúen a las calificaciones y competencias de los trabajadores. Asimismo, se informará a estudiantes de secundaria sobre las opciones laborales existentes.

Expandir el número de trabajadores que ganan por arriba del salario mínimo.

Como señala el Código de Trabajo, el salario mínimo debe responder a una serie de principios: a) cubrir las necesidades normales de orden material, moral y cultural de la familia; b) atender las modalidades de cada trabajo; c) atender las particulares condiciones de cada región; y, d) atender las posibilidades patronales en cada actividad intelectual, industrial, comercial, ganadera, o agrícola.

Para ello, debe tomarse en cuenta la necesidad de dos acciones conjuntas. Por un lado, un esfuerzo claro del Ministerio de Trabajo por hacer cumplir el salario mínimo y proceder para que las empresas lo cumplan. Por otro, garantizar la congruencia entre la realidad productiva y competitiva de la población y de las distintas regiones del país y el crecimiento del salario mínimo. Para ello, se propone

que el Ministerio de Trabajo, dentro del proceso tripartito, evalúe la generación de reglas que permitan tomar en cuenta que los ajustes al salario mínimo en base a criterios técnicos que no se conviertan en un mecanismo de exclusión y beneficio para unos pocos.

Desarrollar programas que permitan la integración laboral de las mujeres, jóvenes, discapacitados y otros grupos vulnerables. Un ejemplo de este tipo de programas, es que se implementen guarderías que les permitan a madres trabajadoras el integrarse a empleos formales. El Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Educación deben colaborar con los contenidos y características de las mismas.

Recalificación y reinserción laboral. Impulsar la formación y capacitación que permita la reinserción laboral de las personas desocupadas, acorde a sus necesidades.

EJE 3: ENTORNO COMPETITIVO

Estrategia 5: Incrementar la certeza jurídica

Modernizar los Registros. Es necesario modernizar y fortalecer los distintos registros (registro mercantil, registro de la propiedad, registro de garantías mobiliarias, así como los Registros vinculados al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, entre otros). Ello implica racionalizar los procesos para agilizar los trámites e identificar mecanismos que permitan la facilidad de uso por ciudadanos en los distintos lugares del país. Con ello, se facilitará la formalización de las empresas y de sus transacciones.

Agilización de los procesos de resolución de conflictos. Generar mecanismos más eficientes que permitan reducir los tiempos y los costos legales y la complejidad de los procesos que implica hacer y cumplir los contratos. Esto implica, impulsar opciones alternativas de resolución de conflictos (arbitraje y mediación), para lograr resolver los casos de formas más baratas y en un menor tiempo, ayudando así a descongestionar las cortes.

Establecer criterios técnicos para la fijación del salario mínimo. Se analizarán los criterios que se utilizan actualmente en la Comisión Nacional del Salario para la recomendación de fijación de salario mínimo, con la finalidad de que se utilicen criterios técnicos ya validados por otros países para lograr que el mismo responda a: a) incrementar la predictibilidad de su fijación; b) responder a las necesidades económicas del trabajador; y, c) responder a las características regionales donde se encuentra la actividad económica.

Estrategia 6: Impulsar la actualización de la normativa laboral

Flexibilidad Laboral: Se debe evaluar la implementación de nuevos tipos de contratos que se adapten mejor tanto a la oferta como a la demanda del mercado laboral: tiempo parcial, interims, contratos de aprendices, contratos por hora, contratos para extranjeros, entre otros.

Aprovechar la transferencia tecnológica a través de la contratación de extranjeros. Atenuar las restricciones a contratar extranjeros con ciertas calificaciones y competencia, así como permitir hablar un idioma extranjero dentro del ambiente de trabajo.

Estrategia 7: Garantizar una macroeconomía estable

Velar por una macroeconomía robusta. Guatemala necesita evitar repetir las crisis macroeconómicas de principios de los ochenta y de los noventa, las cuales redujeron el ingreso económico de los guatemaltecos y redujeron el empleo formal. Dichas crisis son responsables que nos atrasáramos los últimos treinta años en generar desarrollo económico en el país. En ese sentido, debe tenerse cuidado con sólo preocuparse porque las variables macroeconómicas sean estables. Guatemala puede contar con estabilidad en su ritmo inflacionario, en su tipo de cambio y en su crecimiento económico; e incluso, contar con altos niveles de Reservas Monetarias Internacionales y un bajo endeudamiento público. Sin embargo, ello no es suficiente para evitar una crisis macroeconómica que borre todos los avances de las estrategias anteriores. Por lo tanto, se propone trabajar alrededor de los siguientes elementos:

- a) Cerrar la brecha fiscal, poniendo atención a un esfuerzo conjunto del lado de los ingresos y egresos;
- b) Realizar las reformas necesarias para evitar que el presupuesto del Gobierno Central vea afectada su sostenibilidad financiera por: a) endeudamiento de Municipalidades; b) el financiamiento de sistemas previsionales; y, c) deuda flotante.
- c) Renegociar la tasa de interés de la deuda pública, identificando las opciones y los momentos más convenientes, sea con organismos multi-laterales o inversionistas locales o extranjeros ; y,
- d) Fortalecer la supervisión bancaria, para evitar que el sistema financiero se sobre-apalanque o esté muy expuesto a activos de alto riesgo.

Preparar al país ante potenciales crisis económicas internacionales futuras. El Gobierno implementará mecanismos para amortiguar el impacto económico y social negativo que lleguen a tener crisis internacionales.

Velar porque ante una crisis, se prevenga el desempleo. Ante crisis económicas nacionales o internacionales, el Gobierno generará programas y mecanismos de contratación, de tipo temporal, que minimice el impacto negativo que pueda darse en el mercado laboral.

Eje 4: Estado promotor de una política que responde a los retos.

Conformar el Gabinete de Empleo. Para impulsar, coordinar y monitorear la política, deberá conformarse el Gabinete de Empleo. El Gabinete de Empleo, al contar con las autoridades del Organismo Ejecutivo, tendrá la capacidad de impulsar las estrategias, a la vez que se logra la coordinación interinstitucional y se busca la mejora continua mediante el monitoreo de las acciones.

Institucionalizar el monitoreo como base para la mejora continua. El establecer sistemas de monitoreo dentro de las distintas entidades públicas a cargo de la política permitirá que sus autoridades cuenten con la información pertinente de qué está funcionando adecuadamente y qué necesita modificarse. Esto pasa por procesos serios de planificación estratégica y operativa, que permitan definir los objetivos y las metas, los productos y servicios, así como los procesos que deberán dársele seguimiento. El apoyo de la Secretaría General de la Planificación en el proceso de generación del sistema de monitoreo dentro de las distintas entidades es vital para que el mismo se lleve a cabo adecuadamente.

Institucionalizar la evaluación intermedia para comprender la vinculación entre procesos y el alcance de objetivos. Las evaluaciones interna permiten aprovechar el conocimiento de la entidad a cargo del programa. Ello le permite calibrar de mejor manera la relación que existe entre los procesos, productos y servicios, y los objetivos del programa. Cada una de las entidades públicas vinculadas con la presente política debieran establecer un proceso de evaluación, al menos una vez cada seis años.

Fortalecer el Sistema Estadístico Nacional. Generar evaluaciones internas y externas pasa por contar con información confiable proveniente de encuestas y censos realizados a nivel nacional. Dicho fortalecimiento no pasa solamente por un la asignación de recursos financieros adecuados para realizar dichas funciones. También debe incluir una reforma legal que le permita contar con el soporte legal necesario para cumplir con su misión.

Mejorar sistemas de información empresarial y laboral. Contar con información de la situación del mercado laboral para evaluar constantemente el desempeño del mismo y la necesidad o no de modificar la implementación o diseño de los programas.

Ello implica la realización de encuestas empresariales, que brinden información sobre el mercado laboral y mejore el flujo de información para nuevos inversionistas. También implica la realización de encuestas a trabajadores que permita determinar la empleabilidad de los mismos para vincularla hacia la demanda de empleo.

Para ello, la colaboración con el Instituto Nacional de Estadísticas, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Secretaría General de la Planificación, así como el Sector Privado, es esencial.

Institucionalizar la evaluación externa para verificar el alcance de objetivos. Las evaluaciones externas permiten un análisis más independiente del funcionamiento de los programas. Cuando se generan dentro de un proceso de acompañamiento por parte de la entidad evaluada pueden arrojar resultados importantes, no sólo porque se cuenta con mayor acceso a la información del programa, sino porque también hay mayor posibilidad de integrar los resultados en recomendación que puedan ser implementadas. En ese sentido, se recomienda que tanto Secretaría General de la Planificación como el Ministerio de Finanzas Públicas establezcan el proceso y el financiamiento que permita la sub-contratación de evaluaciones externas de los programas y de la presente política.

Institucionalizar la mejora continua en la política de generación de empleo decente y de calidad. Recolectar información proveniente del monitoreo y evaluación no es suficiente. Tampoco es suficiente que hoy estemos logrando los resultados. Es necesario que las entidades públicas vinculadas con la política económica y laboral se orienten a generar un proceso de mejora continua que les permita alcanzar y mantener el logro de los resultados. Para ello se requiere de un acompañamiento del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) que permita la capacitación al personal que lo requiera, pero también ayudar en la investigación de las debilidades de los procesos implementados por la administración pública.

Institucionalizar y Fortalecer el Observatorio del Mercado Laboral –OML– del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Su función es investigar e identificar la oferta y demanda de trabajo así como identificar nuevos nichos de empleabilidad para informar a los tomadores de decisiones, proporcionando información analizada.

Institucionalizar y Fortalecer el Servicio Nacional De Empleo

Su función es Orientar, Promover la formación para el trabajo e Intermediar la oferta y demanda de empleo, para lo cual deberán implementarse las herramientas tecnológicas y logísticas para el correcto desempeño de sus funciones.

GLOSARIO

Empleo seguro, decente y de calidad. Sólo el empleo decente implicaría contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que sea adecuadamente remunerado; con seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias; con mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad; con libertad para que la gente exprese sus opiniones; con organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas; e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres.

El concepto de empleo seguro, decente y de calidad incluiría, además, el fomento de la formalidad, la productividad y el desarrollo.

Población económicamente activa: Todas las personas de 15 años y más que en la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica (estaban trabajando o tenían trabajo), y las personas que estaban disponibles para trabajar y hacen gestiones para encontrar un trabajo (desempleados). Se incluyen también las personas que durante la semana de referencia no buscaron trabajo activamente por razones de mercado pero estaban dispuestas a iniciar un trabajo de forma inmediata.

Sector formal: En el sector formal se incluyen: a) los empleados del gobierno; b) los patronos de establecimientos con 6 trabajadores o más. c) los trabajadores por cuenta propia pero con nivel de educación superior alcanzado; d) los patronos de establecimientos con menos de 6 trabajadores pero con nivel de educación superior alcanzado; y e) los empleados privados asalariados en establecimientos con 6 trabajadores o más.

Sector Informal: En el sector informal se incluyen: a) los empleados domésticos; b) los peones o jornaleros; c) los familiares no remunerados; d) los patronos en establecimientos con menos de 6 trabajadores (se excluye los que tienen educación superior) y f) los empleados privados asalariados en establecimientos con menos de 6 trabajadores.

Subempleo. Según el INE, se encuentran en situación de sub-empleo aquellas personas que trabajan involuntariamente menos de la jornada normal (40 hrs/semana en el sector público y 48 hrs/semana en el resto de sectores) y que desearían trabajar más horas.

Trabajo Decente. De acuerdo con la OIT significa contar con oportunidades de trabajo productivo, que produzca ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para la familia, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para expresar opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para mujeres y hombres.