

Análisis y Desafíos Generación de Empleo

Elaborado por Ángel Roberto Meléndez Ortiz para el Consejo Económico y Social de Guatemala 2017

"Análisis y Desafíos Generación de empleo e inversión"

Informe Final

Consejo Económico y Social de Guatemala CES

Diciembre/2017



"Análisis y Desafíos Generación de empleo e inversión"

DICIEMBRE DE 2017

APOYO PARA LA CREACIÓN DE INSTRUMENTOS QUE SERVIRÁ DE INFORMACIÓN PARA LAS ACTIVIDADES ASOCIADAS AL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE LLEVA A CABO EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE GUATEMALA



Contenidos

1. Introducción	4
Metodologia para recolección de información	6
II. Antecedentes	
III. Resultados	S
Beneficios Esperados	
Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad	
Desafíos fundamentales	
Retos a superar por la Política de Generación de Empleo Seguro, Decente	
y de Calidad	23
Beneficios de Crear una Política de Empleo Seguro, Decente y de Calidad	
IV Conclusiones	
Bibliografía	
minima di milimini il	

I. Introducción

El presente informe parte de la visión de desarrollo que plantea la Política Nacional de empleo generación de empleo, seguro, decente y de calidad 2012 - 2021 El Gobierno de Guatemala, por medio de esta política, 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 de esta manera estaremos dando un paso serio en profesionalizar la forma en que se realiza política pública en Guatemala.

El presente es un trabajo de carácter profesional con énfasis en la realización de un análisis integral que se proporcione al CES referencias, prospectivas y avances orientados al análisis y desafíos involucrados en la generación de empleo e inversión del país. El mismo persigue como objetivo: orientar en el cumplimiento de los fines del Consejo de propiciar opiniones concretas de los sectores que se traduzcan o constituyen en políticas de naturaleza económicas y social, obedeciendo esa línea el presente efectúa un análisis sobre los desafíos involucrados en la generación de empleo e inversión del país, con lo que se podrá contar con un instrumento a lo interno del CES que contenga información para las actividades asociadas al análisis de políticas públicas y emisión de opiniones que se lleva a cabo en el Consejo Económico y Social de Guatemala.

Metodología para recolección de información

Dentro de las posibles metodologías para la obtención y sistematización de la información, se consideró pertinente diseñar una estrategia que permitiera el acceso a fuentes primarias y secundarias.

Por lo que se procedió a la revisión documental disponible procurando que las fuentes consultadas reflejaran la situación actualizada no más allá del año 2016.

En secuencia con lo mencionado, la metodología resume los aspectos que más se adaptan al Análisis y Desafíos Generación de empleo e inversión. Para la preparación del documento se ha tomado la información la iniciativa de ley que dispone aprobar ley de promoción de inversiones y empleo. Análisis de la estrategia para el crecimiento y generación de empleo de calidad de la oficina internacional de trabajo, de reportajes de prensa libre y de la política general de empleo "generación de empleo seguro, decente y digno 2012 - 2021

Durante todo el proceso de recolección de información, se procedió a la consulta de referencias bibliográficas que sustentan el análisis de estudio.

II. Antecedentes

La inversión y la generación de empleo, como medidas para generar condiciones que eviten la migración irregular. El tema tiene que ver con desarrollo, con la atracción de más empresas que ofrezcan oportunidades dignas para que la población no considere el desplazamiento como una opción.

Seguridad

La agenda incluye sesiones sobre seguridad y el combate al crimen organizado y el narcotráfico, lo cual será abordado el viernes, agregó el diplomático.

Guatemala enfrenta importantes desafíos para erradicar el hambre, la pobreza y mejorar el nivel de vida de los guatemaltecos, especialmente en las zonas más deprimidas del país, las cuales se han visto fuertemente impactadas por fenómenos naturales, algunos de ellos asociados al cambio climático.

Las tormentas como el Stan (2005), Agatha (2010) y la depresión tropical Doce-E(2011) deterioran la infraestructura y causaron severos daños en las áreas cultivables del sur y el occidente del país. La sequía que se presentó en 2012, agravó la situación de 76 municipios del oriente ubicados en el denominado "corredor seco". A lo anterior se suma el terremoto que asoló a la región occidental el 7 de noviembre de 2012, habiendo afectado más sensiblemente los departamentos de San Marcos,

Quetzaltenango, Sololá, Retalhuleu, Totonicapán, Quiché, Huehuetenango y suchitepéquez.

La situación descrita hace evidente la necesidad de establecer una plataforma legal para crear las condiciones para atraer nuevas inversiones al país, la cual debe ir acompañada de una estrategia y acciones dirigidas a mejorar el clima de negocios, la seguridad y la certeza jurídica.

Países como México, Perú, Colombia, Chile, Costa Rica y República Dominicana, entre otros también están focalizando sus esfuerzos por atraer la inversión extranjera directa, utilizando como herramientas básicas esquemas de incentivos tributarios y no tributarios.

Marco Legal

El artículo 118 de la Constitución de la República de Guatemala, establece como obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y logar el pleno empleo. Asimismo el artículo 119 en sus literales a, b, f, l y n; instituye como obligaciones del Estado la equitativa distribución del ingreso nacional, promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza, promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país, otorgar incentivos de conformidad con la ley, a las empresas industriales que se establezcan en el interior de la República y contribuyan a la descentralización promover el desarrollo ordenado y eficiente del comercio interior y exterior del país, fomentando mercados para los productos nacionales así como crear las condiciones adecuadas para promover la inversión de capitales nacionales y extranjeros.

En concordancia con los mandatos constitucionales, dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco se encuentran vigentes leyes que están orientadas a incentivar algunas actividades como el cooperativismo (ley General de Cooperativas, Decreto 82-78 del Congreso de la República) o para promover la exportaciones, siendo estas:

- a) Ley Orgánica de la zona Libe de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla (ZOLIC), Decreto 22-73 del Congreso de la República, la cual creó la zona libre en dicho municipio, estableciendo un régimen aduanero especial y otorgándole incentivos fiscales a los usuarios que se establezcan dentro de la zona. Esta ley fue reformada en 2008, para permitir que ZOLIC pudiera expandir sus operaciones a otras regiones del país. Los incentivos fiscales que se otorgan en esta ley no están condicionadas a las exportaciones.
- b) Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, Decreto 29-89 del Congreso de la República, la cual estableció los regímenes de perfeccionamiento activo, e incentivos de carácter tributario para promover las

exportaciones. Los sectores beneficiarios son el comercial, industrial, agropecuario y de servicios, siempre que cumplan con la condición de vender los bienes o servicios que produzcan, fuera del territorio aduanero nacional.

c) Ley de zonas francas, Decreto 65-89 del Congreso de la República, la cual creó el régimen aduanero de zona franca, según el cual este espacio se considera como si estuviera fuera del territorio guatemalteco para efectos de pago de tributos, esta ley concede los beneficios únicamente a aquellas entidades que se dediquen a la exportación de bienes y servicios.

la Normativa internacional aun cuando constituyen valiosos instrumentos para promover las exportaciones requieren ser actualizadas para poderlas adaptar a los compromisos internacionales que Guatemala ha adquirido ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) para la reducción y eliminación de las subvenciones. De acuerdo a la OMC, la definición de "subvención" incluye tres elementos básicos:

- a) Una contribución financiera
- b) De un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro y
- c) Que otorgue un beneficio.

Para que exista subvención deben reunirse los tres elementos.

La subvenciones per se, no están sujetas a compromisos de reducción o eliminación, sino solamente aquellas que se consideran prohibidas por la OMC. El artículo 3 del Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias (SMC), prohíbe dos categorías de subvenciones.

- a) La primera, se trata de las subvenciones supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación como condición única o entre otras varias condiciones ("subvenciones a la exportación")
- La segunda categoría corresponde a las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones ("subvenciones al contenido nacional")

Estas dos categorías de subvenciones están prohibidas porque se establecen para influir en el comercio, y en consecuencia, es muy probable que tengan efectos desfavorables para los intereses de otros miembros.

El alcance de estas prohibiciones es relativamente limitado pues abarcan únicamente las mercancías no agropecuarias, las subvenciones a los productos agropecuarios y a los servicios no están incluidas en el Acuerdo SMC, por lo cual los países pueden continuar aplicándolas.

En el caso de las subvenciones prohibidas la OMC estableció un compromiso de eliminación inmediata, salvo para los países en desarrollo o los países menos adelantados. Entre los países en desarrollo, entre los cuales se ubica Guatemala, se estableció en el artículo 27.4 del Acuerdo SMC un período de transición e ocho años para la eliminación de las subvenciones prohibidas lo cual venia en 2003.

Sin embargo, debido a las dificultades que los países en desarrollo han enfrentado para mejorar sus perspectivas comerciales en el marco de las negociaciones de la Ronda de Doha, se extendió el plazo para la supervisión de las subvenciones a la exportación hasta 2013, con un período último de eliminación gradual que fue programada su finalización no más tarde el 31 de diciembre 2015.

Par poder cumplir con las obligaciones establecidas en la OMC, se requería por una parte, reformar los Decretos 29-89 y 65-89, ambos del congreso de la República, eliminando aquellos beneficios que se caractericen como subsidios prohibidos conforme al Acuerdo SMC.

Por otra parte, se hace indispensable crear incentivos que sean compatibles con la normativa multilateral, y que a la vez generen las condiciones para atraer la IED, como un elemento fundamental dentro de la estrategia de desarrollo de Guatemala.

A los subsidios "permitidos" por la OMC, comúnmente se les denomina "subsidios de nueva generación" que básicamente consisten en incentivos fiscales de tipo horizontal combinados con otros incentivos no fiscales. Entre los países que ya han puesto en conformidad con la OMC sus programas de incentivos, se encuentran Costa Rica, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay. República Dominicana está en proceso de desmontar las subvenciones prohibida en forma progresiva.

Estos países están focalizando sus programas de incentivos en la atracción de inversión, el desarrollo de zonas con menor grado de desarrollo relativo, la creación de estímulos para incrementar el empleo o bien para motivar la protección del medio ambiente. Algunos, dirigen sus incentivos al desarrollo de determinadas actividades o sectores económicos.

III. Resultados

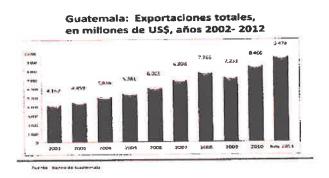
En base a la información lograda hasta principios del año 2013 Guatemala no había actualizado sus esquemas de incentivos, salvo el caso de la ley de la Zona libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla ZOLIC. Que desde sus inicios ha otorgado los incentivos fiscales sin que estén condicionados al desempeño exportador. La reforma realizada mediante el Decreto 30-2008 del Congreso de la República permite la ampliación del régimen de zona libre a otras áreas del territorio nacional.

Por lo demás Guatemala continuaba aplicando beneficios fiscales para las exportaciones a través de la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila (decreto 29-89 del Congreso de la República) las cuales eran necesarios actualizarlas.

Adicionalmente es necesario que Guatemala incorpore a su legislación incentivos de nueva generación, como ya lo han hecho otros países, que generen las facilidades para que la nueva inversión, tanto nacional como extranjera, se establezca en el país.

Guatemala ha realizado una serie de acciones encaminadas a mejorar la competitividad del país y atraer los flujos de IED. Dentro de estas acciones sobresalen las medidas para mantener estabilidad económica y la neutralidad en el tipo de cambio, la puesta en vigencia de leyes para fomentar las exportaciones, a lo que se suma el proceso de apertura comercial con terceros países y la participación activa en la construcción de la Unión Aduanera Centroamericana.

Como resultado en los últimos ocho años, Guatemala ha duplicado sus exportaciones



Para el año 2013 se tenían vigentes 11 tratados de libre comercio y 2 se encontraban pendientes de entrar en vigor, siendo uno de ellos el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. El 88 por ciento de las exportaciones de Guatemala se realizan bajo acuerdos preferenciales. Uno de los logros más significativos ha sido la ampliación y diversificación de la oferta exportable.

Uno de los grandes desafíos que debe enfrentar Guatemala es equiparar las condiciones para atraer las inversiones con sus competidores más cercanos, según datos del Consejo Monetario Centroamericano, Costa Rica y Honduras son los países que captan la mayor IED en Centroamérica. Guatemala se ubica en el tercer lugar, seguido muy de cerca por Nicaragua.

INDICE DE COMPETITIVIDAD

	10G 2011-2012	ICG 2010-2011	Variación 2010-2011	
Pais	Posicion	Posicion		
Panamá	49	53	4	
Costa Rica	61	56	-5	
Guatemala	84	78	-6	
Honduras	86	91	5	
El Salvador	91	82	-9	
Nicaragua	115	112	-3	

De acuerdo al índice de competitividad del Banco Mundial, de 2010 a 2012, Guatemala ha descendido del puesto 78 al 84 ubicándose por debajo de Costa Rica y Panamá, en tanto que Honduras ha mejorado en 5 puntos en el mismo período.

Beneficio Esperados

Como parte de los análisis realizados para desarrollar la iniciativa de ley, se realizó una evaluación del crecimiento y desarrollo económico que pueda generarse como resultado de la implementación de la iniciativa de Ley de Promoción de Inversiones y Empleo.

El objetivo específico de la investigación fue medir el posible impacto en el crecimiento del PIB; en la creación de nuevos empleos y; en el desarrollo inducido en zonas desfavorecidas.

Se tomó como base el texto de la iniciativa considerando aspectos relevantes como: la ley no estaría orientada a un sector específico, sino al crecimiento y desarrollo con oportunidades iguales para todos los sectores económicos, dentro de un contexto integral y utilizando los nuevos criterios que permitan la reducción de costos y el incremento de la productividad global.

Incentiv	vos Incremento De la Inversión	Incremento de la Producción	Efecto multiplicador de Inversión
\Box	Efecto en la renta Nacional y el PIB		

De acuerdo a la metodología utilizada para la medición de cada una de las variables anteriores, la evaluación permitió determinar lo siguientes impactos:

a) Impacto en el crecimiento de la producción

El crecimiento económico y del ingreso nacional, se produciría como resultado del efecto multiplicador de la inversión, lo que permitiría un crecimiento adicional del PIB dentro de los rangos de 1.2% al 2.7%; según la probable respuesta de los contribuyentes a los incentivos fiscales.

Escenario	Incremento inicial de La producción o renta Millones Q	Producción o rente generada por efecto multiplicador Millones Q	Incremento del PIB. %
Inferior A	1,600.0	4,742 7	1.2
Intermedio	2,400.0	7,114.1	1.9
Superior B	3,200 0	9.485.5	2.7

b) Efecto Multiplicador de las Inversiones

El siguiente cuadro contiene el efecto multiplicador de la nueva inversión generada por la iniciativa de ley, sobre la producción nacional. En el margen inferior del área probable

(20%), el incremento en la producción nacional como resultado del efecto multiplicador, sería de alrededor de Q 4,742.7 millones, equivalente al1.2% del PIB a precios corrientes del 2011. En el margen superior (40.0%), el incremento en la producción nacional sería de alrededor de Q 9,48550 equivalente al 2.7% del PIB.

			OS A LA PRO de Quetzale		PENAICIOS		
		Efecto del multiplicador sobre la renta					
		Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Total
Multiplicador		1.00	0.84	0.71	0.59	0.50	
Valor producción Mill.	20000				1	1	
valor agregado 40%	8000	1		1	- 1	4	
Incremento 20% del VA	1600	1	1		1	1	
	i	1600.0	1344.0	954.2	563.0	281.5	4742.7
incremento 30% del VA	2400.0	1	1	1		1	
		2400.0	2016.0	1431.4	844.5	422.3	7114.1
Incremento 40% del VA	3200.0	1					
intremento 40% dei VA	1200.0	3200.0	2688.0	1908.5	1126.0	563.0	9485.5
	1	.,,,,,,,	2000.0	1906.5	1126.0	363.0	*******
ncrementa 50% del VA	4000.0	- 1			- 1		
		4000.0	3360.0	2385.6	1407.5	703.8	11856.9
Incremento 60% del VA	4800.0	1	1	1	. 1		
	1	4800.0	4032.0	2862.7	1689.0	844.5	14228.2
Intremento 70% del VA	\$600.0		- 1		,		
ricielliento 70% del VA	3600.0	5600.0	4704.0	3339.8	1970.5	985.3	16599.6
	î l	3000.0	4704.0	34334	1370.5	300.3	20333.0
Incremento 80% del VA	6400.0				1		
	i	6400.0	5376.0	3817.0	2252.0	1126.0	18971.0
Incremento 90% del VA	7290.0		1	- 1		1	
	1	7200.0	6048.0	4294.1	2533 5	1266 8	21342.3
Incremento del 100%	0,0008						
	2000.0	8000.0	6720.0	4771.2	2815.0	1407.5	23713.7

c) Impacto en el crecimiento del empleo

La creación de nuevos empleos, es uno de los impactos más significativos, que puede esperarse en la implementación de la iniciativa de ley, conforme la dinámica de incremento de la inversión y producción que se produzca, la formación de nuevos empleos crecerá en forma proporcional. Desde el punto de vista teórico, es necesario que la producción y la demanda agregada crezca (efecto multiplicador), para alcanzar el pleno empleo, no solo para alcanzarlo, sino también para mantenerlo. Dadas las condiciones actuales de desempleo estructural de la economía guatemalteca, con un índice de desempleo del 56% (INE 2011), la creación de nuevos empleos a través de la política fiscal tendrá un fuerte potencial de expansión de la demanda agregada.

Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad

Parones de Crecimiento Económico y la Economía Informal Establecer una combinación de política para reducir la informalidad

Si bien el crecimiento económico es un elemento esencial para reducir la informalidad, los datos empíricos indican que no hay una relación automática entre ambos. Lo cierto es que en algunos casos la informalidad persiste pese a un crecimiento económico fuerte. En este documento se trata de mostrar que la combinación de políticas de apoyo al crecimiento económico es un factor determinante clave de la forma en que ese crecimiento repercute en la informalidad. A continuación se presenta la justificación de la importancia de las políticas favorables al crecimiento incluyente y de alto coeficiente

de empleo, y en la sección de nuevos enfoques se examinan los tipos de políticas integradas que pueden lograrlo.

Desafíos Fundamentales

El crecimiento económico por sí solo no puede reducir la informalidad

PIB per cápita e informalidad

Tendencias recientes de la informalidad

- Tendencias de la informalidad durante las últimas décadas del siglo XX
- Tendencias de la informalidad a comienzos del siglo XXI
- El período a partir de la crisis financiera

Los primeros análisis teóricos de la economía informal (o sector informal o tradicional) sostenían que la informalidad era un fenómeno temporal que desaparecería una vez que las economías crecieran y absorbieran el superávit de mano de obra que tenían. Contrariamente a esa expectativa, la informalidad no ha desaparecido, sino que persiste y muchas veces asume nuevas formas tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. Es aún más sorprendente que la informalidad a veces se mantenga a pesar de un crecimiento económico firme y sostenido.

Una forma de capturar los efectos del crecimiento económico sostenido en la incidencia de la informalidad a largo plazo es centrarse en la relación entre el PIB per cápita y la estructura económica imperante. La utilización de los aumentos del PIB per cápita como indicador indirecto de la transformación estructural tiene sentido si hay una asociación empírica fiable entre los niveles del PIB per cápita y un índice de la estructura económica. Es razonable suponer que la proporción de actividades informales en una economía puede utilizarse como indicador indirecto de la preponderancia de actividades de baja productividad. En este caso, los aumentos del PIB per cápita deberían servir para seguir la evolución de la economía informal, es decir, se asocia un mayor PIB per cápita con menores niveles de informalidad.

Otra razón por la cual la orientación debe ir más allá del crecimiento únicamente es que el gráfico de la relación entre PIB per cápita e informalidad muestra que hay desvíos considerables de la «línea de ajuste óptimo». En otras palabras, hay variaciones importantes en la incidencia de la informalidad entre países que tienen niveles semejantes de PIB per cápita. Ello significa que hay factores específicos de cada país que guardan relación con una combinación compleja de instituciones y políticas que pueden facilitar la reducción del nivel de informalidad para cualquier valor del ingreso per cápita.

Es útil analizar las tendencias generales recientes en materia de informalidad para seguir destacando la importancia crítica que tienen las políticas relativas al crecimiento y las que lo complementan respecto de los efectos en la informalidad.

En esta parte se examina tres períodos, a saber: las últimas décadas del siglo XX, en las que se registró un aumento de la informalidad; los comienzos del siglo XXI, en que hubo una disminución moderada de la informalidad; y el período desde la crisis financiera mundial de 2008 hasta el presente.

Tendencias de la informalidad durante las últimas décadas del siglo XX. A fines del siglo XX se registró un aumento general de la economía informal en muchos países de todo el mundo. Por ejemplo, Heintz y Pollin señalan que en un conjunto de datos de 23 países, en 19 hubo un incremento de la informalidad. Del mismo modo, los datos de la OIT de 2002 indican que el trabajo independiente aumentó en todas las regiones en desarrollo, y que a nivel mundial creció de una cuarta parte del empleo no agrícola a una tercera parte en el período 1980-20002. Además, Charmes (2000), utilizando datos de fuentes nacionales, muestra que el peso relativo del sector informal aumentó considerablemente en todas las regiones respecto del empleo no agrícola entre 1980 y 19993.

Es importante examinar el entorno de políticas de esa época para observar los factores subyacentes del aumento. En las últimas décadas del siglo XX muchos países aplicaron modelos económicos de desarrollo basados en lo que se conocía como el "consenso de Washington". Este modelo promovía una política monetaria restrictiva para mantener baja la inflación, la prudencia fiscal, mercados libres y un papel limitado del Estado. El entorno normativo respaldaba el libre comercio, la liberalización financiera, la desregulación de los mercados, las privatizaciones, la flexibilidad de los mercados de trabajo, la externalización de la producción y el crecimiento del trabajo temporal y ocasional. Estas políticas muchas veces dieron por resultado un crecimiento económico de contenido de empleo muy bajo. Además, los tipos de puestos de trabajo creados muchas veces eran de mala calidad, es decir mal remunerados y mal reglamentados, en general en la economía informal. El análisis de este tipo de estrategia de crecimiento ha revelado que sin una orientación explícita al aumento de la demanda de trabajo, el crecimiento económico no generará la cantidad de puestos de trabajo necesarios ni tendrá efectos importantes en la reducción de la pobreza y la informalidad.

Habida cuenta de que el trabajo es la fuente primaria de ingresos de los pobres, los empleos mal remunerados y poco productivos no permitirán que los pobres ganen lo suficiente para que ellos y sus familias salgan de la pobreza mediante el trabajo. Así, se observa que el período de aumento de la informalidad en muchos países y regiones de todo el mundo ocurrió en un momento en que los modelos económicos orientados al libre mercado dominaban la formulación de políticas.

Tendencias de la informalidad a comienzos del siglo XXI. Aunque la informalidad aumentó durante las dos últimas décadas del siglo XX, a comienzos del siglo XXI, un período de prosperidad económica mundial, registró una reducción moderada. A continuación se exponen los datos de los indicadores del número de trabajadores pobres y del empleo vulnerable, y las estimaciones directas.

Número de trabajadores pobres Los datos recientes de la OIT de 2012 sobre el número de trabajadores pobres muestran que en el último decenio se logró cierto progreso; sin embargo, los altos niveles y tasas de trabajadores pobres siguen siendo inaceptables. Se registró una disminución de la pobreza extrema de los trabajadores (los que viven por debajo del umbral de pobreza de 1,25 dólares por día). Del mismo modo, también se redujo el número de personas que viven por debajo del umbral de pobreza de 2 dólares por día, principalmente debido a las disminuciones de la pobreza registradas en Asia Oriental y China.

Empleo vulnerable muestra una tendencia de disminución del empleo vulnerable a nivel mundial (definido como los trabajadores por cuenta propia más los trabajadores familiares no remunerados) del 49,1 por ciento, respecto del 52,8 por ciento registrado en 2009. No obstante, esta disminución moderada no fue suficiente para evitar que el número de trabajadores en empleos vulnerables aumentara en casi 23 millones desde 2009 como resultado de la expansión de la fuerza de trabajo en los países muy afectados por condiciones de empleo vulnerable.

Estimaciones directas de la informalidad La OIT posee series cronológicas de 15 países sobre el empleo informal total, el empleo en el sector informal y el empleo informal fuera del sector informal como proporción del empleo no agrícola en dos o tres momentos, en 2000, 2005 y 2010, o cerca de esos años. Esta muestra de 15 países es demasiado pequeña, por lo cual no es representativa. No obstante, los datos disponibles parecen indicar que en el mundo en desarrollo el empleo informal total está aumentando en algunos países, como Zambia e India, y disminuyendo en países de ingresos medios o más altos (América Latina, con excepción de México, y Tailandia); y que en los países en transición el empleo en el sector informal está creciendo. Así, sobre la base de las distintas fuentes de datos podemos observar que el patrón reciente, al menos hasta el inicio de la crisis financiera mundial en 2008, ha sido una tendencia de moderada disminución de la informalidad. Cabe destacar que esta trayectoria descendente tuvo lugar en un período de auge económico mundial. En el período 2000-2007 se estimó que el PIB mundial creció un 4,2 por ciento, mientras que en los ocho años anteriores (1992-1999) lo hizo un 3,1 por ciento12. Las economías emergentes y las economías en desarrollo experimentaron tasas particularmente elevadas de crecimiento económico, del 6,5 por ciento en promedio en 2000-2007, mientras que en 1992-1999 estas habían sido del 3,6 por ciento. A pesar del gran crecimiento económico en muchas partes del mundo, los efectos en la reducción de la informalidad fueron sorprendentemente modestos. Aunque una evaluación de las distintas estrategias de crecimiento aplicadas durante ese período en el mundo va más allá del alcance de este documento informativo, este resultado también indica que el crecimiento económico por sí solo no basta para reducir la informalidad.

El período a partir de la crisis financiera. En lo que se refiere al período más reciente desde la crisis financiera mundial, aún no se han determinado los efectos de largo plazo

en el tamaño de la economía informal. El epicentro de la crisis se ha registrado en países de ingresos altos, mientas que las economías emergentes y en desarrollo se vieron menos afectadas y en algunos casos tuvieron una recuperación más rápida. Los datos agregados de los países indican una desaceleración universal del crecimiento y puede postularse que la tasa de reducción de la pobreza al menos se ha frenado en muchos países en desarrollo. Es sumamente probable que ello haya contribuido también a la desaceleración de la disminución de la informalidad, aunque el impacto exacto en el tamaño de la economía informal en los distintos países aún no está claro. Dado que parece haber un vínculo sólido entre el entorno de políticas relativo al crecimiento y sus efectos en la informalidad, se desprende que un conjunto de factores afectará la determinación del impacto en la economía informal en cada país, entre otras cosas, la forma en que se ha propagado la crisis a países concretos, los sectores afectados y, no menos importante, las respuestas de política adoptadas para mitigar la crisis.

Estos datos y tendencias de la informalidad permiten comprender mejor la compleja relación entre crecimiento e informalidad. La economía informal creció en las últimas décadas del siglo XX, un período en que muchos países adoptaron modelos económicos neoclásicos. La tendencia más reciente de la informalidad (de los primeros años del siglo XXI) ha seguido una trayectoria descendente en un momento de considerable prosperidad económica en todo el mundo. No obstante, esa disminución ha sido bastante modesta. Aún no se han determinado las tendencias durante la crisis financiera mundial y el período posterior a esta. Lo cierto es que es esencial, por sí solo no basta para reducir la informalidad. Heintz y Pollin han confirmado esto en un estudio de 20 países, que indica que el crecimiento reducirá la tasa en que la informalización crece en países en desarrollo, aunque por sí solo no puede crear un entorno en que la informalización realmente disminuya. El estudio también ha concluido que tasas crecientes de informalización son coherentes con tasas medias positivas de crecimiento económico. Por último, el peso de los datos indica que, después de tener en cuenta los factores cíclicos de corto plazo, las tasas altas de crecimiento económico guardan relación con una disminución de la informalidad o menores tasas de aumento de la informalidad.

Nuevos enfoques y buenas prácticas

- La necesidad de un enfoque integrado
- Ámbito de políticas
- Estrategias de crecimiento y generación de empleo de calidad
- El empleo como un eje de las políticas económicas y sociales
- Reorientación de las políticas macroeconómicas
- Reforma del sector monetario y financiero
- Políticas de tipo de cambio
- Inversiones públicas, acceso a bienes públicos y política tributaria
- Políticas sectoriales
- Marco regulatorio

- Ámbito de políticas
- Diálogo social, organización y representación
- Promoción de la igualdad y respuesta a la discriminación
- Ámbito de políticas
- Apoyo al desarrollo de la iniciativa empresarial
- Ámbito de políticas
- Ampliación de la protección social
- Estrategias de desarrollo local

La necesidad de un enfoque integrado. La informalidad se manifiesta de formas distintas según el país, por lo cual la combinación de políticas destinadas a respaldar la reducción de la informalidad debe adaptarse a los impulsores de la informalidad específicos de los diferentes mercados de trabajo. La experiencia a nivel de país muestra la importancia de varios elementos para poner freno a la informalidad, entre otros garantizar que las políticas de empleo se integren en las estrategias de crecimiento y no se consideren un producto residual del crecimiento económico, y elaborar una estrategia explícita destinada a detener la informalidad.

Políticas públicas para invertir la informalidad La Argentina es un ejemplo de una estrategia explícita desarrollada por el Ministerio de Trabajo con apoyo de la OIT que ha logrado frenar la tendencia de aumento de la informalidad posterior a la crisis económica de 2001. En un contexto de alto crecimiento del empleo, el empleo asalariado no registrado disminuyó del 43 al 39 por ciento entre 2004 y 2007. Entre las lecciones extraídas figuran las siguientes:

- La estrategia para la transición hacia la formalidad debería integrarse en el centro de la estrategia gubernamental de empleo y trabajo, y no ser un proyecto independiente:
- La disminución de la informalidad se estableció como prioridad y desafío importante;
- La estrategia empleada era coherente con el marco de políticas públicas y las alianzas sociales fomentadas; y
- La aplicación debería vigilarse y evaluarse periódicamente. La OIT promovió una estrategia integrada en el marco del Programa de Trabajo Decente por País que incluía seis esferas, a saber: asignar prioridad al empleo en la estrategia de crecimiento, formular una política y un marco reglamentario coherentes, fortalecer la inspección del trabajo y la administración del trabajo, promover la educación y la sensibilización acerca de las cuestiones de la formalización, ampliar la protección social a la economía informal y fomentar las alianzas con los actores sociales y las alianzas público-privadas.

El empleo como un eje de las políticas económicas y sociales. El primer ámbito de políticas incluye las políticas macroeconómicas de apoyo a la transición hacia la formalidad, en particular asignar a las políticas de empleo un lugar central en los marcos

macroeconómicos. Poner freno a la propagación de la informalidad significa ante todo situar el empleo en el centro de las políticas económicas y sociales, promover marcos macroeconómicos favorables al empleo y dar prioridad a los sectores productivos de la economía en las estrategias de lucha contra la pobreza. Una parte importante de la respuesta al crecimiento de la informalidad es canalizar niveles adecuados de inversiones, tanto internas como externas, a los sectores de la economía que aumentan la absorción de mano de obra y mejoran la productividad de la economía rural y urbana.

- Reorientación de las políticas macroeconómicas. Abordar la cuestión de la economía informal supone reorientar las políticas macroeconómicas. Estas deben centrarse en el logro de las metas de crecimiento del empleo y reducción de la pobreza, además de la estabilidad macroeconómica. Los objetivos explícitos del nuevo marco macroeconómico deberían ser incrementar la productividad, facilitar la transformación económica y aumentar la oferta de trabajos formales, y al mismo tiempo mejorar la capacidad de los trabajadores de realizar esos trabajos. Así pues, la política macroeconómica debería centrarse en crear un entorno propicio para la generación de empleo, la movilización y asignación de recursos, y la transformación económica. Esto tiene repercusiones en la política de los bancos centrales, la política y la reglamentación financieras, la política industrial y la política fiscal. Por ejemplo, implica que las políticas de los bancos centrales de algunos países pueden orientarse para formar parte de las iniciativas gubernamentales coordinadas generales de desarrollo y no estar completamente aisladas, aunque manteniendo la autonomía suficiente para garantizar su función de estabilización. Además, el sector financiero debe apoyar en mayor medida el desarrollo y el crecimiento económicos que lo que lo hace actualmente.
- Reforma del sector monetario y financiero. La ejecución de la política monetaria puede tener un impacto directo en dos limitaciones clave para los trabajadores de la economía informal: el desarrollo de los mercados internos y el acceso a activos productivos (por conducto de instituciones crediticias y financieras. Para generar mejores oportunidades de empleo, la política monetaria debe alentar las inversiones en activos productivos, facilitar el desarrollo de los mercados y mantener la estabilidad macroeconómica. Una política monetaria inadecuada restringirá el crecimiento económico y las inversiones, y como resultado de ello obstaculizará los esfuerzos por crear mejores oportunidades de empleo. En consecuencia, es importante analizar qué régimen de política monetaria contribuiría más al logro de los objetivos de desarrollo relativos a la mejora del empleo y la reducción de la pobreza. Una política monetaria restrictiva puede afectar al potencial productivo de la economía limitando el acceso a los recursos productivos y las inversiones en estos. Los servicios crediticios y financieros pueden desempeñar un papel decisivo en la adquisición y acumulación de activos productivos de las empresas, incluidas las empresas pequeñas e informales. Las políticas monetarias destinadas a reducir la inflación a valores lo más bajo posible inferiores al por ciento afectan al costo del crédito en toda la economía pues aumentan los tipos de interés reales. El racionamiento del crédito que impera en la mayoría de los países en desarrollo y las limitaciones al crecimiento del crédito, impuestos por regímenes

monetarios restrictivos, pueden exacerbar el problema. Deberían facilitarse los instrumentos macroeconómicos, como los requisitos de reservas basadas en los activos, la banca para el desarrollo y las garantías de los préstamos, para apoyar a los sectores prioritarios que tienen un elevado efecto multiplicador en el empleo, tanto para dirigir las inversiones como para movilizar recursos en favor de sectores de valor añadido y coeficiente de empleo altos.

- Políticas de tipo de cambio. Teniendo en cuenta la heterogeneidad de la economía informal, las repercusiones de la política de tipo de cambio en los actores de la economía informal pueden ser ambiguas. Un tipo de cambio competitivo administrado mediante devaluaciones puede perjudicar el nivel de vida de los comerciantes al por menor de artículos importados de la economía informal, en particular si no pueden trasladar los aumentos de los costos a los precios o si la demanda de sus productos es muy sensible a las variaciones de precio. Por otra parte, las empresas informales podrían beneficiarse de una devaluación competitiva si ofrecen artículos y servicios específicos a sectores orientados a la exportación o que compiten con las importaciones. Del mismo modo, un régimen que mantiene un tipo de cambio competitivo podría respaldar indirectamente el crecimiento más rápido del mercado interno, si los sectores orientados a la exportación o que compiten con las importaciones son fuentes importantes de ingresos en otros segmentos del mercado de trabajo. En este caso, el crecimiento de esos sectores también podría traducirse en el crecimiento del mercado interno, a medida que aumentan los ingresos y el poder adquisitivo.
- Inversiones públicas, acceso a bienes públicos y política fiscal. La inversión pública es decisiva para incrementar la productividad, mejorar el acceso a los mercados y reducir los obstáculos físicos a la movilidad. Una mala infraestructura y el acceso limitado a los servicios públicos incrementan los costos operativos de las empresas informales, limitan su capacidad para cumplir las normas de calidad y reducen su acceso a los mercados y su productividad (como consecuencia de niveles de salud y educación deficientes).

Además, los enfoques de las obras de infraestructura basadas en la mano de obra se han constituido en un elemento importante de las estrategias de creación de empleo en muchos países en desarrollo de salarios bajos que tienen una sobreoferta de mano de obra desocupada. Los métodos basados en la mano de obra bien administrados han demostrado ser una alternativa viable y eficaz en función de los costos a los métodos basados en equipo, porque producen resultados de buena calidad, permiten economías en los costos, en particular en función de las divisas, y pueden generar niveles elevados de producción, siempre que se incorporen en un marco institucional adecuado. La electrificación, las carreteras rurales, los centros de salud y de educación, o los espacios de mercado tienen impacto en la productividad privada y los ingresos de los productores en pequeña escala. La cuestión de la productividad es importante porque

en última instancia limita los ingresos individuales y el nivel de vida de las familias. Por consiguiente, los obstáculos al potencial de mejora de la productividad y los ingresos de los trabajadores informales constituyen un conjunto de factores que mantienen bajos los ingresos. Las mejoras de la productividad son necesarias, aunque no suficientes, para lograr mejoras sostenibles de las condiciones de vida. No incrementarán los ingresos si, por ejemplo, esas mejoras llevan a condiciones comerciales menos favorables para los trabajadores independientes informales debido a ajustes de precios perjudiciales. No obstante, las mejoras de la productividad hacen posible la obtención de mayores ingresos.

En lo que respecta a las políticas tributarias, los encargados de formular políticas deben elaborar los tipos de medidas adecuadas que no sobrecarguen a los diferentes tipos de empresa, como las empresas pequeñas y medianas y las microempresas. Las exenciones fiscales y los sistemas impositivos progresivos que posibilitan una menor imposición a las empresas más pequeñas son parte importante de un marco de políticas de apoyo a la salida de la informalidad. El caso de la Ley Simples es un buen ejemplo de política tributaria adaptada a las necesidades de las empresas de diferentes tamaños para alentarlas a cumplir las reglamentaciones fiscales.

• Políticas sectoriales. La adopción de un enfoque sectorial y subsectorial para alentar la salida de la informalidad puede ayudar a identificar claramente los sectores y subsectores en que predomina la informalidad, por ejemplo la agricultura y los servicios, y a elaborar respuestas de políticas adecuadas. Por ejemplo, muchos países, en especial de América Latina, han adoptado medidas para incorporar el subsector de los servicios domésticos al ámbito de protección de la ley y promover así la transición a la formalidad.

Un enfoque sectorial también es importante para identificar sectores particularmente dinámicos y orientados al crecimiento a fin de prestarles apoyo mediante políticas nacionales. Al tratar de lograr el objetivo de garantizar el empleo pleno y productivo, muchos países en desarrollo se enfrentan con una amplia gama de preguntas fundamentales sobre políticas, incluidas las siguientes: ¿cuáles deberían ser los sectores prioritarios para la posible creación de puestos de trabajo?, ¿qué medidas y reformas normativas industriales clave pueden acelerar el crecimiento con alto coeficiente de empleo? Los países están elaborando nuevos marcos analíticos y de políticas para examinar las limitaciones y las oportunidades de ampliar el contenido de empleo del crecimiento y el nivel de acceso de los trabajadores pobres y los desempleados a los beneficios del desarrollo económico.

Marco regulatorio Otro ámbito de políticas esencial para abordar la cuestión de la informalidad es el marco reglamentario. La reglamentación laboral es uno de los ejes del debate sobre políticas relativas al crecimiento de la informalidad. Para algunos analistas las reglamentaciones gubernamentales del mercado de trabajo imponen limitaciones y costos excesivos a los actores económicos, que a su vez tratan de evitar estos costos

funcionando en la economía informal. Según esta postura, los costos de transacción de la economía formal para las empresas pequeñas y los trabajadores independientes probablemente sean superiores a los beneficios que estas empresas obtienen del sistema legal. No obstante, a medida que las empresas crecen o tienen un mayor coeficiente de capital, aumenta la necesidad de trabajar con instituciones que protegen la propiedad, aseguran el cumplimiento de los contratos, suministran acceso a créditos de bajo costo o mancomunan los riesgos. Cuando los beneficios de la formalidad superan los costos, las tasas de informalidad probablemente disminuyan. Este enfoque puede proveer información útil sobre la forma en que un marco regulatorio vigente puede influir en el crecimiento de la informalidad, aunque las condiciones históricas en las que aumentó la informalidad en las décadas de 1980 y 1990 le restan fuerza. En otras palabras, se trata justamente del período en que se relajaron las regulaciones del mercado de trabajo en los países en desarrollo y al mismo tiempo aumentó la informalidad.

La otra cara del debate está representada por los que consideran que el aumento de la informalidad en ese período fue el resultado de la proliferación de los modelos económicos neoclásicos, caracterizados por una disminución de las regulaciones gubernamentales de los mercados financiero y de trabajo, las privatizaciones, la reducción de las barreras al libre comercio y las políticas macroeconómicas orientadas al control de la inflación y no al empleo pleno. Según esta postura, la combinación de estas políticas se tradujo en el fuerte crecimiento de la economía informal en ese período. Por consiguiente, la combinación de políticas destinadas a invertir la informalización debe incorporar la buena gobernanza en el mercado de trabajo mediante una reglamentación laboral eficaz y adecuada adaptada a los contextos nacionales concretos. Este enfoque se ajusta al Programa de Trabajo Decente, en el que se considera que asegurar los derechos y el reconocimiento de los trabajadores, los trabajadores independientes y los empleadores que actualmente no están protegidos en la economía informal es un paso importante para salir de la informalidad. Los ejemplos de la Argentina y el Brasil demuestran que la reducción de la informalidad no se logra mediante la desregulación sistemática del mercado de trabajo, sino por una reglamentación mejor y más eficaz.

La combinación de políticas de apoyo a la reducción de la informalidad y la pobreza requiere un entorno en que pueda prosperar el diálogo social. Este constituye la base de la buena gobernanza y la adopción de decisiones democráticas sobre el mercado de trabajo. La formulación de políticas sobre la economía informal requiere que los actores puedan organizarse, expresar sus necesidades, ejercer sus derechos y participar activamente en las plataformas de diálogo social. Los gobiernos desempeñan un papel decisivo en el establecimiento de un marco propicio para el diálogo social, entre otras cosas asegurando los derechos fundamentales de libertad sindical y de asociación, y el derecho de negociación colectiva. Promoción de la igualdad y respuesta a la discriminación Poner un freno a la informalidad significa abordar los factores que empujan a muchos grupos vulnerables a la economía informal. La discriminación en el mercado de trabajo contra las mujeres más pobres, los jóvenes, las personas con

discapacidad, los grupos étnicos y los grupos migrantes muchas veces se traduce en la concentración de estos grupos en la economía informal. Los marcos jurídicos y de políticas deben eliminar la discriminación en el mercado de trabajo formal y facilitar el acceso a la economía formal por medio de estrategias selectivas en todos los ámbitos de políticas. Podrían requerirse tanto estrategias de incorporación como políticas específicas para asegurar el funcionamiento más eficaz de los mercados de trabajo y facilitar las oportunidades para que los grupos vulnerables salgan de la informalidad. El apoyo al desarrollo de la iniciativa empresarial La iniciativa empresarial es una de las mayores fuentes de empleo en los países en desarrollo, aunque muchas veces las empresas establecidas funcionan en la economía informal. El desafío con que se enfrentan los encargados de formular políticas es abordar la heterogeneidad de las empresas informales y suministrar el equilibrio correcto entre incentivos para pasar a la formalidad y desincentivos para permanecer en la informalidad. Un entorno propicio para reducir el número de empresas informales incluye, entre otras cosas, el establecimiento de procedimientos de registro simplificados, racionalizados y eficaces en función de los costos; la creación de la capacidad de las empresas para cumplir las reglamentaciones y mejorar las condiciones de trabajo; incentivos fiscales; y el acceso a formación profesional, microfinanciación, servicios de asesoramiento empresarial, información de mercado, tecnologías, recursos productivos, protección social y oportunidades comerciales.

La protección social es un medio de redistribuir los beneficios del crecimiento económico y es parte esencial del fortalecimiento de la demanda agregada y la mitigación de los riesgos de la pobreza. Se dispone de una serie de instrumentos que suelen usarse en combinaciones diferentes para llegar a los segmentos más vulnerables de la sociedad situados en la economía informal. La protección social, que puede tomar la forma de seguros contra los riesgos o de políticas de estabilización de los ingresos, como sistemas de garantía del empleo, tiene numerosos efectos multiplicadores en la economía local. Aumenta los ingresos disponibles de los hogares, reduce la vulnerabilidad a las conmociones y estimula la demanda de productos y servicios en la economía local, lo que a su vez puede incrementar el empleo y los ingresos en las comunidades pobres. La reciente recomendación de la OIT sobre protección social, Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), explicita que las estrategias de seguridad social deberían aplicarse a las personas que forman parte tanto de la economía formal como de la economía informal y apoyar el crecimiento del empleo formal y la reducción de la informalidad.

Las distintas medidas de protección social en diferentes países tienen efectos importantes en la reducción de la vulnerabilidad en la economía informal. Por ejemplo, la India está en vías de establecer una cobertura mínima de seguridad social a todos los trabajadores informales y al mismo tiempo ha establecido el Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural que ofrece hasta 100 días de trabajo. Ambas estrategias reducirán considerablemente la vulnerabilidad de los hogares pobres. Ghana y Tailandia han puesto en práctica medidas importantes para ampliar el alcance de la cobertura de

salud a la economía informal, mientras que Argentina, Chile y Uruguay figuran entre los numerosos países que procuran reducir las vulnerabilidades de los trabajadores independientes. Brasil ha establecido el programa Bolsa Familia y otros instrumentos que incluyen a una gran proporción de la sociedad brasileña. Estrategias de desarrollo local El último ámbito amplio de políticas corresponde a las estrategias de desarrollo local. Estas brindan una oportunidad importante de trasladar las prioridades nacionales de apoyo a la transición hacia la formalidad al ámbito local. En este ámbito es más fácil aplicar estrategias integradas para salir de la informalidad basada en el diálogo social. Se dispone de un conjunto amplio de estrategias que pueden incorporarse a las de desarrollo local, como establecer la infraestructura básica, apoyar el desarrollo de las empresas pequeñas y las microempresas, racionalizar las reglamentaciones sobre registro y el régimen urbanístico, facilitar la contratación pública y los procesos de licitación, fomentar las alianzas público-privadas, apoyar el acceso a los mercados, dirigirse a grupos desfavorecidos y utilizar metodologías de alto coeficiente de empleo. Las combinaciones de estas y otras herramientas pueden tener repercusiones importantes en el apoyo a la salida de la informalidad a nivel local.

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
- 4. Imagen.

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.

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.

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.

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 por que 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.

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.

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 obsoletos. Por otro lado, el precio de la energía eléctrica es el más alto de la región.

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.

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

Principios Guía de la Política de Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad

A continuación se listan 5 principios que guían la Política de Generación de Empleo seguro, decente y de calidad. Cada uno de estos Lineamientos deberán conformar la Política su profundo análisis garantizara que cumpla, tanto con el Marco Normativo y Político, 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.

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.



Eje 1: Empresas Competitivas

Estrategia 1: Velar por el cumplimiento de la legislación

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 especia. 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 Extranjeros 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: Guatemalteco 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 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 seimplementen 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 de 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 multilaterales 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.

IV Conclusiones

Se estima que se deben generar anualmente al menos cinco millones de nuevos empleos para que la fuerza laboral joven que entra al mercado laboral en los países en desarrollo tenga la oportunidad para construirse una vida digna.

Claro está que la materia prima para la generación de esos nuevos empleos es el capital. Así como nos resulta impensable preparar el fiambre sin embutidos, generar empleos estables es inimaginable sin capital de emprendedores que han encontrado un nicho de oportunidad para obtener retornos —ganancias—, que es la razón principal de arriesgarse.

Esta lógica se aplica tanto a una empresa multinacional que factura cientos de millones de dólares en proyectos de generación de energía como al vendedor de shucos que veo preparar los tomates sobre la parrilla todos los días a las 6 am en Fraijanes. La expectativa de ganar más de lo que invierte al levantarse a las 4 de la mañana tomando en consideración el riesgo que supone montar su negocio en un ambiente donde abundan las extorsiones es la única razón para montar el negocio.

En octubre 2016, en reunión de la Alianza para el Desarrollo entre los presidentes de Guatemala, El Salvador y Honduras con el vicepresidente de los Estados Unidos, mencionaron explícitamente al sector privado. Los presidentes solicitaron que el sector privado se involucre en el proceso; en palabras del presidente hondureño Hernández, la inversión del sector privado "es vital" porque, en última instancia, "si Centroamérica prospera, nos va ir mejor a todos".

Un acontecimiento local que viene a ejemplificar esta relación inversión-empleo y participación del sector privado ha sido la reciente publicación de las bases de precalificación por parte de la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (Anadie) del proyecto de rehabilitación, administración y operación de la autopista Escuintla-Puerto Quetzal con cobro de peaje", un proyecto de US\$60 millones, la que será la primera obra construida bajo la Ley de Alianza Público-Privada.

Se espera que este proyecto mejore la competitividad del país, conectando centros de producción, consumo y distribución con el principal puerto de Guatemala, y claro está, con la aduana del país que genera la mayor recaudación de impuestos, es decir, mayores ingresos para el gobierno. Esto sin mencionar la generación de empleos directos e indirectos, albañiles, maestros de obra, ingenieros, vendedores de shucos que hoy día posiblemente se encuentran sin empleo o subempleados.

Todo esto requiere reglas de negocio claras y estables. La inestabilidad provocada por propuestas de leyes que no permiten hacer el cálculo económico del retorno a la inversión va a afectar la toma de decisiones por parte de potenciales inversionistas, a lo que llamamos riesgo.

La reunión en Washington sirvió también para que instituciones de financiamiento, como la IFC del Grupo del Banco Mundial, presentaran nuevas herramientas que faciliten la inversión, concretamente el Programa de Carteras de Cofinanciamiento Administradas sobre Infraestructura, un programa innovador dirigido a recaudar US\$5 mil millones de inversionistas institucionales de todo el mundo para modernizar la infraestructura en mercados emergentes durante los próximos cinco años. El programa pretende abrir las puertas a nuevos flujos de capital para mejorar los sistemas de energía, agua, transporte y telecomunicaciones de los países en desarrollo.

La generación del milenio y emprendedores del sector tecnológico que abundan en nuestro país requieren financiamiento con el que se generan empleo; iniciativas como la del IFC pretenden apoyar a estos emprendedores disminuyendo el riesgo para poder obtener financiamiento.

Ryan Brennan, vicepresidente de la Opic, quien se reunió con potenciales inversionistas en Antigua Guatemala en el mes de noviembre del año 2017, afirmó que hay "grandes expectativas" respecto del interés que puede generar la disposición de una línea de crédito de US\$1 mil millones —Q7 mil 300 millones—.

"Los inversionistas fueron abiertos y directos con los proyectos que se presentaron y sus necesidades financieras. Nosotros fuimos claros en que lo que queremos es atraer a inversionistas en proyectos de países del Triángulo Norte", explicó a *Prensa Libre*.

Brennan agregó que durante las reuniones se pudo percibir que hay mucho interés en programas de emprendimiento, sobre todo de guatemaltecos.

"Ellos —los empresarios— están esperando a que Opic llegue o que alguien más llegue y les dé financiamiento para hacer sus negocios. Nosotros los pondríamos en contacto con cualquier empresario en Estados Unidos para hacer negocios en la región", subrayó.

Explicó que lo que observaron fue un nivel alto de elasticidad y energía en el mercado de los pequeños negocios en Guatemala y por esa razón, dijo que se comunicarán con las fuentes de capital para decirles que es tiempo de invertir en el país.

Brennan expuso que no hay una cuota de fondos para cada uno de los países del Triángulo Norte, pero que en Guatemala detectaron que hay potencial para financiar distintos proyectos. La cartera de financiamiento que otorga la Opic se destinaría a proyectos para la industria manufacturera, comercio, construcción, vivienda popular e intermediación financiera.

El ejecutivo dijo que se podrían financiar proyectos de infraestructura hasta por un techo de US\$450 millones. Brennan explicó que trabajan en tres modelos de negocios.

El primero son las alianzas con instituciones financieras, cooperativas, grupos financieros y entidades de microcrédito, para que pueda recibir fondos y multiplicarlos.

El segundo modelo es la contratación directa con préstamos superiores a los US\$2 millones y el tercero con empresas estadounidenses o grupos empresariales que deseen invertir en Guatemala en proyectos con socios locales.

La tasa de interés será de acuerdo a la oferta de mercado, subrayó.

Juan Carlos Tefel, presidente de la Cámara de Industria, explicó que a pesar de que el país tuvo una baja en la calificación de riesgo país por parte de la calificadora Standar & Poors y la reducción de puestos en el índice doing business —clima de negocios— por el Banco Mundial, la oferta de financiamiento de Opic es una muestra de la señal de confianza para el país.

"Este ofrecimiento de portafolios de inversión para los empresarios guatemaltecos muestra que el Gobierno de EE. UU. confía en la inversión para atraer capitales hacia Guatemala por medio de esta iniciativa que será beneficiosa por los proyectos que se logren concretar en el plazo de dos años", dijo el ejecutivo.

Aconsejó que los proyectos sean integrales, por ejemplo, que empresarios guatemaltecos vean inversiones en los países del Triángulo Norte.

Acisclo Valladares Urruela, comisionado presidencial para la Competitividad e Inversión, indicó que ya hay grupos empresariales privados guatemaltecos que trabajan con Opic, pero con este anuncio con seguridad se acercarán otros.

"Una de las ventajas que ofrece Opic a los inversionistas es que otorgan las garantías y trabajan con un seguro de riesgo político que garantiza el capital", aseguró Valladares Urruela.

El comisionado explicó que en las reuniones que han sostenido con Opic, en el marco del Plan para la Prosperidad, se ha dicho que el objetivo es crear en Guatemala un modelo de banca de segundo piso que permita dar acceso al microcrédito.

Portafolio de la Opic en Guatemala					
Nexo	Año	Nombre del proyecto	Descripción	Monto	
Grupo Multivistas, S.A.	2015	Destino Desarrollos Inmobiliarios		\$7,500.000	
Wells Fargo Bank	2013	Industrial DPR Funding	Ampliar cartera de préstamos PYME del Banco Industrial	\$229,166,667	
Citibank	2012	Chous-Banco Reformador	Expansión cartera PYME en sectores agrícola, manufacturero e industrial.	\$12,857,139	
Ace Hardware Corporation	2008	WBC Nuevos Almacenes (Cemaco)	Expansión de múltiples puntos de venta	\$2,787,525	
Citibank	2006	Chous-Banrural	Cartera hipotecaria de ingresos medio-bajos	\$11,785,713	
Central American Produce Inc.	2007	La Futura	Financiamiento para cultivo y empaque de melones	\$2,193,444	
			TOTAL	\$266,290,488	

El embajador —Luis Arreaga— expuso que hay señales de impulso a la lucha contra la corrupción en Guatemala. Se ha reiterado lo importante que es esa lucha para el apoyo de EE. UU., y se percibe que se está combatiendo el flagelo.

Hay un riesgo. El papel más importante de nosotros es reducir el riesgo para los inversionistas. Pero también hay un compromiso de trabajar con el Triángulo Norte, por el Gobierno de EE. UU. Es decir cómo podemos crear trabajo y empleo para crear prosperidad en estos países.

El inversionista siempre está preocupado por los señalamientos de corrupción, pero Guatemala está trabajando en esa etapa. Nosotros siempre salimos del mercado estadounidense para buscar colocar capitales y los embajadores siempre garantizan los casos de préstamo a los inversionistas. Es decir, Opic siempre hace un seguro de riesgo político, entonces nosotros ponemos la fe en los gobiernos.

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 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 una comercio internacional cada vez más abierto y países en distintas partes. 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.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) público en el año 2008 un documento "Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles", donde expone discusiones que sobre este tema se tuvieron en la Conferencia Internacional del Trabajo en el 2007.

Como extracto del mismo se puede percibir en el documento es que trata de promover que el desarrollo empresarial de alguna manera concilie el crecimiento de las empresas con los objetivos del desarrollo sostenible y la creación de empleos productivos y trabajo decente.

Para la fase del ciclo económico en el cual se encuentra inmerso el sistema mundial, la generación de empleo es fundamental y más allá de lo oportuno que resulta para la coyuntura mundial, durante la campaña electoral en que se halla Guatemala, ha sido tema recurrente la promesa de generar empleos. Pero no debe ser abordado el tema desde la óptica de un simple generar por generar, reforzar las instituciones y los sistemas de gobernanza que fomentan las empresas, o sea que un mercado fuerte y eficiente requiere instituciones fuertes y eficaces.

Lo que significa que es eminente garantizar una combinación equitativa y eficiente de los recursos humanos, financieros y naturales que permita lograr innovaciones y un aumento en la productividad; por lo que se supone que hacen falta nuevas formas de cooperación entre el gobierno, la empresa y la sociedad que aseguren la mejor calidad de vida y de empleo ahora y en el futuro.

Se supone que empresas sostenibles precisan sociedades sostenibles, las empresas suelen prosperar cuando las sociedades prosperan y viceversa; por lo tanto es necesario crear un entorno propicio para empresas sostenibles, o sea un entorno que combina la búsqueda legítima de ganancias con la necesidad de un desarrollo que respete la dignidad humana, la sostenibilidad medioambiental y el trabajo decente. Entre las condiciones del entorno propicio se hace mención a: la paz y estabilidad política, la buena gobernanza, el diálogo social, el respeto a los derechos humanos universales, la cultura empresarial, una política macroeconómica acertada y estable, un comercio e integración económica sostenible, un entorno jurídico y reglamentario propicio, un respeto al estado de derecho y a la garantía de los derechos de propiedad.

Se requiere también de una competencia leal, oportuno acceso a los servicios financieros, existencia de infraestructura material, adaptación y desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, procesos de educación, formación y

aprendizaje permanente, justicia e inclusión social, protección social adecuada y una gestión responsable del medio ambiente.

Igualmente es necesario analizar detenidamente en los que el Gobierno debe actuar para promover las empresas sostenibles; la implementación efectiva de un enfoque balanceado de desarrollo sostenible a nivel nacional e internacional, y en términos de inversión privada y crecimiento empresarial continúa siendo un reto fundamental.

Bibliografía

- ✓ Iniciativa de ley que dispone aprobar ley de promoción de Inversiones y Empleo
- ✓ Política Nacional de Empleo "generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012 – 2021
- ✓ Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad de la oficina internacional de trabajo
- ✓ Reportes de prensa libre
 Octubre 2016 de Álvaro Sarmiento
 Noviembre 2017 Urías Gamarro