

**Evaluación de las Políticas públicas implementadas, para promover el empleo formal en
Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022**

Fecha de recepción: 26 marzo 2024

Fecha de corrección: 12 abril 2024

MSc. Edson Erick Ronely Castro Herrera¹

RESUMEN

Guatemala está atravesando una época política en la que los guatemaltecos esperan cambios sustanciales, como resultado de las recientes elecciones realizadas en el 2023, donde prevaleció el interés de cambio manifestado en las votaciones, esta condición es un preámbulo preciso para realizar una evaluación de los problemas que no se han logrado resolver.

En este documento se busca evaluar de forma objetiva los resultados obtenidos de las Políticas públicas, con las que se pretendía la promoción del empleo formal y digno, políticas que los gobiernos de Guatemala han heredado y prorrogado o implementado en el periodo comprendido del año 2012 al 2022, para realizar la evaluación se delimitó, en este documento, como empleo formal aquel, que cumple con el requisito mínimo de cobertura del seguro social, en el entendido que las empresas que se inscriben a este régimen cumplen con la normativa vigente de prestaciones y salario mínimo.

Apriori se revela en el estudio que las políticas prorrogadas o implementadas durante el periodo evaluado no demuestran haber

impactado el objetivo a largo plazo que era y sigue siendo “promover el empleo formal y digno para los guatemaltecos”; al mismo tiempo se puede inferir que la prórroga de algunas prácticas heredadas como los incrementos anuales al salario mínimo, obedecen principalmente a presiones políticas populares cuyo efecto resulta inverso al esperado, y no en pro de las poblaciones menos privilegiadas.

Palabras clave: Políticas de Guatemala; Gobierno de Guatemala; empleo formal en Guatemala

ABSTRACT

Guatemala is going through a political time in which Guatemalans expect a significant change, as a result of the recent elections held in 2023, where the interest in change was manifested at political elections. This condition is a precise preamble to carry out an evaluation of the problems, that have not been resolved.

This document seeks to objectively evaluate the results obtained from public policies, which were intended to promote formal and dignifying employment, policies that the past Guatemalan governments have inherited and

¹ Universidad Francisco Marroquín, Master of Business Administration, Licenciado en Informática y Administración de Negocios, Profesional Independiente, ronely46@gmail.com

Evaluación de las Políticas públicas implementadas, para promover el empleo formal en Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022

Fecha de recepción: 26 marzo 2024

Fecha de corrección: 12 abril 2024

Fecha de recepción: 26 marzo 2024

extended or implemented from 2012 to 2022. To carry out the evaluation, in this document, formal employment was defined as those that meet the minimum requirement of social security coverage, understanding that companies that are registered under this system comply with current regulations on benefits and minimum wage.

A priori, the study reveals that the policies extended or implemented during the period evaluated do not demonstrate to have impacted the long-term objective, which was and continues to be "promoting formal and dignifying employment for Guatemalans"; At the same time, it can be inferred that the extension of some inherited practices, such as annual increases in the minimum wage, is mainly due to popular political pressures whose effect is the opposite to what was expected, and not in favor of the less privileged populations.

Keywords: Guatemala Policies; Government of Guatemala; formal employment in Guatemala.

INTRODUCCIÓN

El período evaluado se compone de 4 ejercicios de gobierno, donde se combinaron diversas visiones ideológicas que, no se pueden calificar como extremos izquierda o derecha, sin embargo, expusieron discursos divergentes; adicionalmente en el periodo coincidieron al menos dos fenómenos sociales importantes, para este estudio, que

Fecha de corrección: 12 abril 2024

impactan directamente la relación entre oferta y demanda laboral, fenómenos que se abordaron en forma introductoria en este documento:

- El efecto de la composición por edades de la población económicamente activa en el mercado laboral formal, la que según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas demuestran un bono poblacional.
- El efecto del desarrollo de la tecnología de la mano de la inteligencia artificial y la sustitución de Mano de Obra en los sectores primarios y secundarios de la economía.

Para abordar el tema inicialmente se verificó que los gobernantes que tomaron las decisiones políticas de Guatemala, durante el periodo en observación, se conjetura que representaban a la mayoría de la población, derivado que todos fueron libremente electos como se establece en un estado democrático, como el guatemalteco.

También se deduce que como representantes de un partido político, acomodaron sus políticas económicas, apoyándose en la base teórica de pensadores económicos, que mejor coincidencia tuviera con los intereses de sus partidarios o seguidores, en ese sentido debieron balancearse entre los extremos: por

**Evaluación de las Políticas públicas implementadas, para promover el empleo formal en
Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022**

Fecha de recepción: 26 marzo 2024

Fecha de corrección: 12 abril 2024

Fecha de recepción: 26 marzo 2024

un lado buscando propiciar el crecimiento de demanda de trabajo, liberando la economía de trabas burocráticas y reduciendo cargas tributarias a sectores de la economía que consideran pujantes y demandantes de fuerza laboral, o por el otro lado propiciando el reconocimiento al valor del trabajo, intentando encontrar el justo valor del trabajo, expresado por medio del salario y prestaciones.

Por otra parte, para lograr la comprensión del problema de empleo y su dignificación en Guatemala, no puede abordarse únicamente, a través del estudio teórico económico bidimensional de la oferta y la demanda, ni por medio de la perspectiva bipolar de las funciones del estado, cuyas alternativas son: Intervenir en el mercado laboral o dejar las fuerzas del mercado sean las que se autorregulen y encuentren el equilibrio. Esto conduce necesariamente a considerar otras variables, por ejemplo:

- La temporalidad de las decisiones políticas y su impacto en corto, mediano o largo plazo.
- Las relaciones de poder económico o político, que mantienen los grupos de presión, que en la búsqueda egoísta de sus intereses particulares suele influenciar en las decisiones de gobierno, impactando de forma positiva o negativa a la mayoría.

Fecha de corrección: 12 abril 2024

- El desarrollo acelerado en los últimos años del conocimiento humano mundial y su expansión a nivel mundial, a través del avance tecnológico.
- La limitación territorial que presiona la oferta de trabajo y los incentivos de la migración ilegal.
- La variable subjetiva del valor que cada individuo da a su tiempo de ocio, cuando el precio de su tiempo de trabajo no supera niveles de supervivencia.

Complementariamente si como lo expone (Rothbard, 2004) el individuo actúa deliberadamente eligiendo y buscando su propósito particular, entonces asociarse tiene sentido únicamente si esto le resulta beneficioso, o en otras palabras espera que la asociación le permita obtener mayor cantidad de benefactores que en la forma solitaria, al mismo tiempo se esperaría que la representación de la asociación sea dinámica como lo son los intereses individuales.

Lo expuesto anteriormente impacta en la evolución del concepto Estado, concepto que en el entorno guatemalteco se ha ido moviendo desde la disertación de Estado neoliberal a un Estado social de derecho, el que como lo definen (Ballbé & Franch, 2002) es un estado que reconoce derechos sociales

Evaluación de las Políticas públicas implementadas, para promover el empleo formal en Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022

Fecha de recepción: 26 marzo 2024

Fecha de corrección: 12 abril 2024

Fecha de recepción: 26 marzo 2024
y políticos implicando mayor intervención, fórmula que durante los últimos cuatro ejercicios de gobierno en Guatemala ha sido ensayada, desde distintas perspectivas, sin embargo, persiste el clamor popular que el gobierno Guatemalteco no ha alcanzado adecuadamente la promoción de los derechos sociales que debieran traducirse en índices de desarrollo, trazados como metas, tal es el caso de la promoción del empleo formal, el cual a pesar de políticas de gobierno, el esfuerzo económico de la sociedad sigue siendo infructuoso. Entre las políticas puestas en práctica se puede mencionar:

- El establecimiento de Salarios Mínimos y la actualización anual de este.
- El establecimiento de salarios mínimos diferenciados por regiones del país.
- La protección y promoción de actividades agrícolas, que en años anteriores se pronunciaban como motor de la economía por el nivel de demanda de mano de obra de baja calificación que contrataban en época de cosecha.
- Las ventajas fiscales que gozan algunas empresas del sector industrial maquilas que en otrora tiempo también representaban una

Fecha de corrección: 12 abril 2024
proporción importante en la demanda de mano de obra.

Todas las consideraciones abordadas previamente condujeron a generar cuestiones por resolver, como las siguientes: ¿Cómo impacta el bono poblacional el objetivo de promoción del empleo formal?, ¿Es la política de salarios mínimos efectiva, para lograr la dignificación del empleo?, ¿Qué efecto se genera derivado de la tecnificación de las labores de mano de obra de baja calificación en el empleo formal agrícola?, ¿Son aún pertinentes en este momento las políticas proteccionistas de sectores económicos, para aumentar el empleo formal?.

Las cuestiones fueron abordadas, neutralizando el efecto COBIT por ser un fenómeno que se consideró debe ser evaluado en un documento separado.

RESULTADOS

En la búsqueda de respuestas a los cuestionamientos que surgieron en la introducción, se construyeron indicadores gráficos de fácil interpretación y que a priori reflejaran el desempeño de las variables, para tener una lectura que permitiera hacer deducciones, en ese sentido se abordaron las preguntas de la forma siguiente:

Primero la cuestión de: ¿Cómo impactó el bono poblacional, durante el periodo

Evaluación de las Políticas públicas implementadas, para promover el empleo formal en Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022

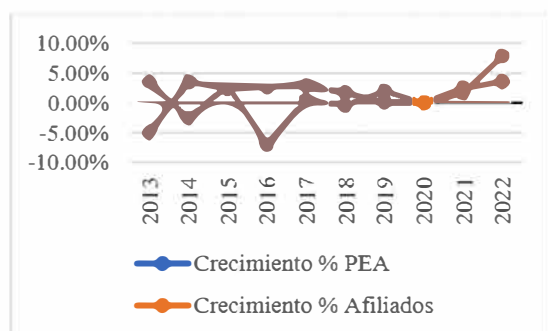
Fecha de recepción: 26 marzo 2024

Fecha de corrección: 12 abril 2024

Fecha de recepción: 26 marzo 2024
evaluado, en el logro del objetivo de promoción del empleo formal?

El primer indicador que buscaba dar respuesta al asunto, se elaboró con las variables: empleo formal del sector privado y población económicamente activa, con la intención de verificar si mantenían una relación conductual similar, hipotéticamente se esperaba que, derivado de la aplicación de Políticas gubernamentales, donde las autoridades reflexionaron sobre el fenómeno demográfico, denominado bono poblacional; con antelación, su efecto debería reflejarse en el desenvolvimiento de las variables:

Ilustración 1: Tasa de Crecimiento Interanual Comparada de las Variables Población Económicamente Activa de Guatemala y el Número de Afiliados al IGSS en Guatemala del 2013 al 2022



Elaboración propia con datos del IGSS <https://www.igssgt.org/informes-y-estadisticas> y del Banco Mundial <https://datos.bancomundial.org/>

En la ilustración se observó que las variables analizadas no presentaron concordancia, adicionalmente con los datos obtenidos se verificó que no existía correlación entre ellas, por lo tanto, empíricamente, se puede derivar que a pesar del aumento nominal en el número de afiliados, anunciado (Instituto

Fecha de corrección: 12 abril 2024
Guatemalteco de Seguridad Social, 2022), el incremento no responde a una política de largo plazo, donde se halla contemplando el incremento de la Población Económicamente Activa causado procedente del bono poblacional.

Aunado a lo anterior al construir un índice que exhibiera la representación porcentual del número de afiliados del sector privado entre la Población Económicamente Activa se obtuvo la ilustración siguiente:

Ilustración 2: Representación porcentual del número de Afiliados con la PEA de Guatemala del año 2012 al 2022



Elaboración propia con datos del IGSS <https://www.igssgt.org/informes-y-estadisticas> y del Banco Mundial <https://datos.bancomundial.org/>

En la ilustración se observó el decaimiento de la tasa representativa de afiliados del sector privado con respecto de la población económicamente activa, esto a pesar del refuerzo a la política de empleo, realizado por la vía fiscal en el año 2012, a través del (DECRETO NÚMERO 10-2012, LEY DE ACTUALIZACIÓN TRIBUTARIA, 2012) artículo 23 literal f, por medio del cual se establece como requisito para lograr

Evaluación de las Políticas públicas implementadas, para promover el empleo formal en Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022

Fecha de recepción: 26 marzo 2024

Fecha de corrección: 12 abril 2024

Fecha de recepción: 26 marzo 2024

deducibilidad de los gastos de sueldos y salarios la acreditación de la planilla del seguro social cuando corresponda, lo indicado previamente demuestra a priori, que incluso el recurso impositivo, como elemento exclusivo del estado; no ha sido suficiente, para motivar el crecimiento del empleo formal y no demuestra ningún impacto positivo de significancia estadística.

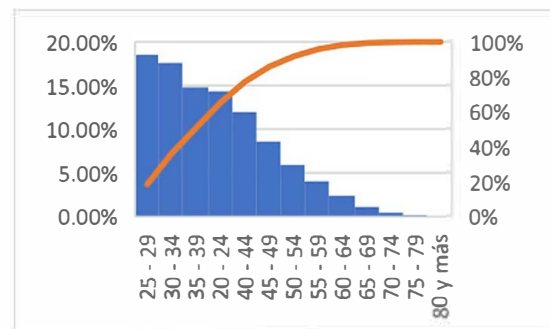
Lo anterior deja al descubierto una de las causas del desequilibrio del mercado laboral en Guatemala, donde la oferta laboral, ha mantenido tasas de crecimiento positivo desde el 2013 al 2022, mientras la demanda incrementa en forma desproporcionada obteniendo tasas positivas entre el 2019 y el 2022, tasas que no son suficientes para mantener la representación porcentual de la variable empleo formal entre la Población económicamente activa, razón por la que se puede observar crecimiento de la población desocupada o ubicada en la informalidad, ocasionando una disputa de salarios que siguiendo la lógica del mercado y las condiciones particulares expuestas apunta hacia la baja, por la falta de oportunidades, forzando a los asalariados guatemaltecos a tomar empleos que no cubren sus expectativas o incluso por debajo de sus costos básicos.

Complementariamente se construyó una evaluación de Pareto, agregando la variable edad al análisis, para comprobar la distribución etaria entre el número de

Fecha de corrección: 12 abril 2024

afiliados, hipotéticamente se esperaba que derivado de una política de protección de las personas adultas, la distribución fuera proporcional o con una declinación paulatina hasta la edad de jubilación.

Ilustración 3: Análisis de Pareto de rangos de Edad entre la población afiliada al IGSS en el año 2022



Elaboración propia con datos del IGSS
<https://www.igssgt.org/informes-y-estadisticas>

Sin embargo, en la ilustración se evidencia que el 80% de la población afiliada al IGSS en el año 2022, se localizaban en el rango de las edades de 20 a 44 años y que los porcentajes más importantes se identifican en las edades de 25 a 35 años, esto contradice el objetivo de la política de empleo formal tomando en cuenta que la edad de jubilación es de 60 años actualmente.

Como efecto de lo observado se puede deducir un conflicto de desplazamiento de Mano de obra disponible en edades mayores a los 45 años, pero aun productivas, además de una preferencia en la demanda formal por empleados en una edad que ha logrado un nivel de madurez y productividad rentable

Evaluación de las Políticas públicas implementadas, para promover el empleo formal en Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022

Fecha de recepción: 26 marzo 2024

Fecha de corrección: 12 abril 2024

Fecha de recepción: 26 marzo 2024

para las empresas, producto de este efecto actualmente se escuchan programas del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social donde ofrecen a través de aportes voluntarios a las personas que han alcanzado la edad de 60 años, pero no han cubierto el mínimo de cuotas exigidas, completar ese rezago de tiempo en el desempleo o en el mercado informal.

Los indicios expuestos son el preámbulo, para sintetizar que los efectos del bono poblacional, sobre el objetivo político de promover el empleo digno y formal, no han sido positivos, al contrario, el bono poblacional se muestra como una variable más que encrudece la situación de informalidad, porque además que desplaza del mercado formal a generaciones que aún no han logrado la edad de jubilación, los esfuerzos por incrementar la demanda de trabajo formal no son suficientes, para alcanzar la dinámica de crecimiento de la Población Económicamente Activa.

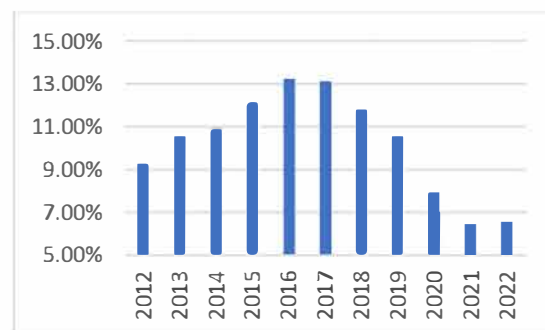
Como segundo objetivo se buscó dar respuesta a las cuestiones que a continuación se exponen:

¿Es la política de salarios mínimos efectiva, para lograr la dignificación del empleo? y ¿Qué efecto se genera derivado de la tecnificación de las labores de mano de obra de baja calificación en el empleo formal agrícola?

Fecha de corrección: 12 abril 2024

En ese sentido se consideraron las variables: el empleo formal del sector privado a través del número de afiliados total, dividido entre el número de afiliados del sector agrícola, para obtener una representación porcentual, estableciendo como premisas que: muchos de los empleos de baja calificación están ubicados en el rango de salarios mínimos y son absorbidos por el sector primario de la economía, el objetivo era identificar el impulso que ha recibido el empleo formal desde este importante motor de la economía guatemalteca.

Ilustración 4: Representación porcentual del número de empleados del sector agrícola afiliados al IGSS



Elaboración propia con datos del IGSS
<https://www.igssgt.org/informes-y-estadisticas>

En la ilustración se identificó una caída de la representación porcentual a partir del 2016, y para verificar que la decadencia no fuera causada por una baja en el nivel de producción, se complementó la información con un indicador de desempeño de la producción agrícola, en ese sentido se consideró el Producto Interno Bruto por el enfoque de la Producción a precios

Evaluación de las Políticas públicas implementadas, para promover el empleo formal en Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022

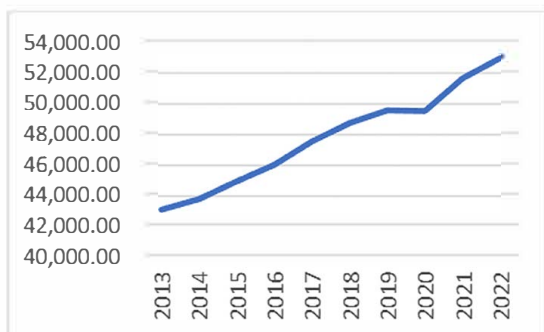
Fecha de recepción: 26 marzo 2024

Fecha de corrección: 12 abril 2024

Fecha de recepción: 26 marzo 2024

constantes, para eludir el efecto inflación de allí se obtuvo la ilustración siguiente:

Ilustración 5: PIB por el enfoque de la producción del Sector Agrícola a precios constantes



Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala
<https://www.banguat.gob.gt>

Esta ilustración denota que la producción agrícola ha mantenido la tendencia al alza contrario a lo que se observa con el número de afiliados al IGSS del sector, similar efecto se observó en la industria manufacturera y maquilas, esto induce a especular que las empresas demandantes de mano de obra del sector primario y secundario están cambiando su matriz de producción y aprovechando el crecimiento tecnológico, para reducir sus costos en mano de obra y lograr mayor productividad, esto confirma lo que se conoce por los informes de memorias de labores de los gremios agrícolas (Camara del Agro, s.f.), los cuales indican que muchos de los procesos de mantenimiento de las plantaciones y cosecha de cultivos se han ido mecanizando y tecnificando.

Fecha de corrección: 12 abril 2024

Lo anterior tiene congruencia con la lógica empresarial, como resultado de que los costos de mano de obra de baja calificación han venido en ascenso, por ejemplo: si se establece como punto de partida el salario mínimo del año 2012, se observa que éstos comparados con los del 2023 han incrementado un 44%, eso sin considerar los costos complementarios de prestaciones y el seguro social.

Por otra parte se escucha frecuentemente que las cámaras representantes de los inversionistas demandan del gobierno que se capacite adecuadamente la mano de obra, con el objetivo de cubrir las necesidades de Mano de obra calificada, en ese sentido se puede inferir en base a los datos evaluados que dicho requerimiento se ha ido cubriendo, pero ha afectado a la población económicamente activa de mayor edad beneficiando al empresario, derivado que la cantidad de profesionales en las distintas áreas ha incrementado pero la demanda no ha tenido la misma dinámica, muchos son los profesionales universitarios desempleados originando que incluso la mano de obra calificada tenga que bajar su precio para lograr un puesto de trabajo.

En otras palabras, las políticas de gobierno se han visto influenciadas: primero por los liderazgos que buscan popularidad y abogan anualmente por el incremento del salario mínimo, como un medio, para responder a los bajos índices de desarrollo achacados a la

Evaluación de las Políticas públicas implementadas, para promover el empleo formal en Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022

Fecha de recepción: 26 marzo 2024

Fecha de corrección: 12 abril 2024

Fecha de recepción: 26 marzo 2024

distribución desigual de la riqueza, sin tomar en cuenta la realidad del mercado laboral guatemalteco, que se ve atado a un mercado de bienes y servicios con déficit en la balanza comercial y en segundo lugar por los planteamientos empresariales soportados con teorías neoliberales, que piden la intervención del estado únicamente en aspectos que les puedan generar renta o proteger de eventos no contemplados en sus escenarios económicos.

Otra arista que influye en el mercado laboral nacional es el atractivo precio de la mano de obra de baja calificación en el país vecino del norte Estados Unidos que es de 7.25 US\$ por hora, (<https://www.usa.gov/es/salario-minimo>, 2023) el incentivo es tan alto que a pesar de las restricciones legales y los peligros que se corren se observa en Guatemala la constantemente migración ilegal.

CONCLUSIONES

Las políticas impulsadas por líderes que buscan la popularidad, promueven regularmente políticas como el incremento del salario mínimo, como un medio para lograr la redistribución de la riqueza, sin embargo, el interés particular es acceder a posiciones de poder y no la dignificación del trabajo, como se expone. Estas políticas son causa de mayor desempleo en las poblaciones más desprotegidas, derivado de la sustitución por recursos más económicos y productivos.

Fecha de corrección: 12 abril 2024

La preparación académica debe enfocarse a preparar profesionales que estén capacitados, para llenar las necesidades de la demanda laboral del extranjero, o sea más allá de las fronteras nacionales, para compensar el estancamiento de la demanda del mercado laboral interno, el establecimiento de un idioma extranjero como el Inglés ya no es un plus, es una normalidad que se debería impulsar en la educación pública desde los primeros años de educación, aunque la pluralidad de la población Guatemalteca nos conduce a ser inclusivos, esto no debe ser un obstáculo para buscar el desarrollo y utilizar pensum de estudios para hacer una limpieza de conciencia social.

Las políticas económicas deben ser evaluadas desde una perspectiva objetiva, y no por medio de discursos políticos transmitidos por los mismos que proponen e implementan la política, como se observa actualmente en las buenas intenciones de la rendición del Presupuesto por resultados implementado por el Ministerio de Finanzas de Guatemala. En el cual se evalúa el cumplimiento de la entrega de productos aislados como, por ejemplo: la entrega de bonos a determinado sector de la población, productos que únicamente suplen necesidades de corto plazo y no atienden problemas de largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

**Evaluación de las Políticas públicas implementadas, para promover el empleo formal en
Guatemala, durante el periodo 2012 al 2022**

Fecha de recepción: 26 marzo 2024

Fecha de corrección: 12 abril 2024

Fecha de recepción: 26 marzo 2024

Fecha de corrección: 12 abril 2024

Ballbé, M., & Franch, M. (2002). *Manual de
Derecho Administrativo*. Barcelona:
Universidad Autónoma de Barcelona.

Camara del Agro. (s.f.).
<https://www.camaradelagro.org/>.

Obtenido de
<https://www.camaradelagro.org/>:
<https://www.camaradelagro.org/>

DECRETO NÚMERO 10-2012, LEY DE
ACTUALIZACIÓN TRIBUTARIA.
(2012). *LEY DE ACTUALIZACIÓN
TRIBUTARIA*. Guatemala.

<https://www.usa.gov/es/salario-minimo>.
(2023).

[https://www.usa.gov/es/salario-
minimo](https://www.usa.gov/es/salario-minimo). Obtenido de
[https://www.usa.gov/es/salario-
minimo](https://www.usa.gov/es/salario-minimo).

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
(2022). *Informe Anual de Labores
2022*. Guatemala.

Rothbard, M. N. (2004). *EL HOMBRE, LA
ECONOMÍA Y EL ESTADO*. Buenos
Aires: Eseade.