

# REVISTA ECONOMÍA

**IIIES USAC**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES

AÑO LVIII

OCTUBRE - DICIEMBRE 2020

EDICIÓN 226



"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-

---

CONSEJO DIRECTIVO

Lic. Luis Antonio Suárez Roldán  
Lic. Erwin Rolando Díaz Aldana  
Lic. Jorge Roberto Cancino Toledo  
Lic. Miguel Ángel Castro Pérez

DIRECTOR

Miguel Ángel Castro Pérez

INVESTIGADORES

MSc. Herlem Isol Reyes López  
Dr. Jorge Víctor Murga Armas  
Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume  
Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz  
Lic. Carlos Morales López  
Lic. Axel Ely Ruch Molina  
MSc. Mónica Floridalma Hidalgo Motta  
MSc. Edgar Arturo Marroquín López  
MSc. Andrely Maelí Cisneros Flores

ANALISTAS DE INVESTIGACIÓN

P.C. Carlos Enrique Solís García

DIAGRAMACIÓN

Ana Corina Janet Canel Ich

---

PERSONAL ADMINISTRATIVO

---

SECRETARIAS

María Eugenia Quiñónez Pérez  
Ana Corina Janet Canel Ich

TESORERO

Guillermo Borrayo Osuna

ALMACÉN E INVENTARIO

César Augusto Matzul Morales

REPRODUCCIÓN

Marlon Gadiel Velásquez Escobar

BIBLIOTECA

Héctor José Mario Rosales De León

PUBLICACIONES

Lcda. Loida Iris Herrera Girón

MENSAJERO

Mynor Francisco Bamaca Pérez

AUXILIAR DE SERVICIO

Evelia Ávila Valiente de Estrada

---

# REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL  
DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES  
-IIES-  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

AÑO LVIII

OCTUBRE-DICIEMBRE 2020

No. 226

## Contenido

## Página

**Cambios en la estructura poblacional de Guatemala y su impacto socioeconómico, según Censo 2018**

*MSc. Andrey Cisneros*

1

**El problema del desempleo y su relación con la pobreza**

*MSc. Edgar Arturo Marroquín López*

35

**Accidentes laborales y las medidas de salud y seguridad ocupacional en Guatemala**

*MSc. Herlem Isol Reyes López*

71

**La Política general del gobierno y las finanzas públicas en el contexto de la pandemia del COVID-19**

*Lcda. Mara Luz Polanco S.*

109

## PRESENTACIÓN

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presenta a sus lectores la Revista Economía 226, correspondiente al trimestre octubre-diciembre del año 2020.

En el primer artículo, **Cambios en la estructura poblacional de Guatemala y su impacto socioeconómico, según Censo 2018**, elaborado por *MSc. Andrelly Cisneros*, después de transcurridos 16 años desde el XI Censo Nacional de población y VI de habitación 2002, en Guatemala por fin se llevó a cabo el XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018, siendo el instrumento estadístico más importante de un país y, la principal fuente de datos demográficos por la cantidad de información que se recopila. Dichos resultados han permitido actualizar datos y saber cuántos guatemaltecos habitan en todo el territorio nacional, además de otras características.

El mayor crecimiento de la población de un censo a otro, se dio en los segmentos más jóvenes, siendo el grupo quinquenal de edad de 15-19 años el que presenta mayor proporción en relación al total de la población. Esta situación provoca transformaciones en la estructura por edad de los guatemaltecos, es decir, una transición demográfica, en la que los niveles de población dependiente, son menores a la población potencialmente activa, provocando así, el llamado bono demográfico, el cual se considera una ventana de oportunidad para el crecimiento y desarrollo económico del país. Sin embargo, esta población joven también representa mayor demanda de servicios públicos, además puestos de trabajo.

En este sentido, Guatemala es el país más poblado de la región centroamericana, donde el 61% se encuentra en edad potencialmente activa, una cifra superior a la registrada en el censo 2002. De acuerdo a las proyecciones de población, en el país apenas está iniciando

el periodo de dicho bono, mismo que durará aproximadamente un poco más de cinco décadas. Ante esta situación, se debe tomar en cuenta la baja inversión en salud y educación del país, así como la generación de empleo para aprovechar la cantidad de población potencialmente activa.

En el segundo artículo, **El problema del desempleo y su relación con la pobreza**, elaborado por *MSc. Edgar Arturo Marroquín López*, el contenido de este artículo (redactado entre los meses de marzo y mayo de 2020) pretende exponer y explicar el fuerte vínculo existente entre el desempleo y la pobreza; a juicio del autor, la falta de trabajo y de los ingresos que genera a las personas por su realización y los bajos salarios que se pagan por su prestación, son los principales causantes de la creciente pobreza del país, en cualquiera de sus manifestaciones o expresiones: pobreza total, pobreza extrema, pobreza multidimensional, indigencia, entre otras.

Por sus características propias, a través de muchas décadas, el aparato productivo del país ha sido incapaz de generar los empleos necesarios para el desempeño normal y productivo de la economía. Al contrario, lo que se deriva de este modelo económico-político caduco, es cada vez más desempleo, pobreza, informalidad, migraciones ilegales, entre otros.

El desempleo en Guatemala es galopante y se manifiesta no sólo en la forma de desempleo abierto o pleno, sino a través de diferentes formas que esconden o minimizan ese grave problema social, tal es el caso de los también altos índices de subempleo visible e invisible, trabajo infantil y de servicios en el hogar, trabajo informal, entre otros.

En el transcurso de la exposición se va revelando una realidad causal recíproca donde el desempleo es causante de pobreza, y esta, a la vez, suele ser una manifestación del grave problema del desempleo, en cualquier sociedad y en la guatemalteca en lo particular.

En el tercer artículo sobre **“Accidentes Laborales y las Medidas de Salud y Seguridad Ocupacional en Guatemala”**, elaborado por la *MSc. Herlem Isol Reyes López*, se señala que las medidas de prevención en salud y seguridad ocupacional, constituyen una herramienta indispensable para prevenir accidentes laborales en el lugar de trabajo. Tanto patronos como trabajadores están obligados a cumplir y poner en práctica las medidas necesarias para proteger la vida, la seguridad y la salud de los grupos de interés. No obstante, como parte de la investigación se plantea que la falta de cumplimiento de la normativa vigente en el país relacionada con la temática, provoca que el riesgo de accidentes de trabajo vaya en aumento durante los últimos años.

Como parte del estudio se analizan los diferentes conceptos, definiciones, normativa y convenios involucrados en el contexto de la seguridad y salud en el trabajo en Guatemala para comprender las diferentes áreas de aplicación. Se presenta un apartado relacionado con el registro de accidentes laborales a nivel de la Inspección General de Trabajo y del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, así como de las acciones gubernamentales para el control y aseguramiento de la salud y seguridad ocupacional de los trabajadores.

En este marco, como parte del estudio se resaltan los tipos y causas de accidentes laborales y el nivel de siniestralidad por sector económico productivo. Se analizan las diferencias que presentan ambas Instituciones con relación a la información de los accidentes laborales que se suscitan en el país, que a su vez hace notar un subregistro de los datos y la falta de coordinación interinstitucional para integrar la estadística oficial a nivel nacional, lo cual se considera una limitante para implementar estrategias de medidas de prevención de seguridad y salud en el trabajo de acuerdo con las necesidades más urgentes que presentan los trabajadores.

Y finalmente, el cuarto artículo, **“La Política general del gobierno y las finanzas públicas en el contexto de la pandemia del COVID-19”**, elaborado por *Lcda. Mara Luz Polanco*, en este estudio se analiza la situación financiera del gobierno central existente en el período previo a la pandemia del COVID-19 y las dificultades existentes hasta entonces para concretar la Política General del Gobierno 2020-2024 (PGG), así como la nueva situación política y financiera que se generó a partir de las ampliaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso de la República para hacer frente al efecto de la crisis sanitaria sobre la economía del país. Se concluyó al respecto que éstas pueden por un lado coadyuvar a la implementación de la PGG, y por el otro, suponen un considerable aumento de la deuda pública y mayores dificultades para la recaudación tributaria, lo que requeriría de un nuevo acuerdo político fiscal que haga posible una mayor recaudación, la implementación de efectivos mecanismos para el combate a la evasión y elusión fiscales, así como de una acción más coordinada y eficiente de los órganos de control del Estado para frenar la hipercorrupción que se encuentra siempre al acecho del presupuesto público y ahora de la gran cantidad de recursos destinados a disminuir el impacto de la pandemia sobre la economía.

**“Id y Enseñad a Todos”**

# **Cambios en la estructura poblacional de Guatemala y su impacto socioeconómico, según Censo 2018**

*Por: Andrely Cisneros\**

## **Introducción**

De acuerdo a la Teoría de la Transición Demográfica (TTD), en la dinámica poblacional de un país existe una etapa donde la fecundidad desciende de forma sostenida y la población infantil y juvenil se reduce sustancialmente en términos relativos, mientras que el peso relativo de la población en edades mayores sobre el total poblacional aún no es muy grande, por lo tanto, la principal proporción de personas se concentra en las edades activas (15 a 64 años), lo que provoca una transición de la población.

En el caso particular de Guatemala y atendiendo a los resultados del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018, en 16 años, el país ha tenido considerables cambios en su estructura poblacional. Siendo el país más poblado y con mayor ritmo de crecimiento poblacional de Centroamérica, la población joven representa la mayor proporción de la población total. Es decir, el país se encuentra en una etapa de transición demográfica donde existe mayor número de personas en edad de trabajar, por lo tanto, es preciso identificar los principales cambios en la estructura por edad y sexo, según Censo 2018 y haciendo una comparación con el Censo 2002.

Bajo este contexto y con el objetivo de analizar los principales cambios en la estructura poblacional de Guatemala, así como los efectos socioeconómicos que dichos cambios traen al país, el presente documento expone tres apartados, en el primero se exponen los antecedentes y marco teórico del tema analizado; posteriormente, se

---

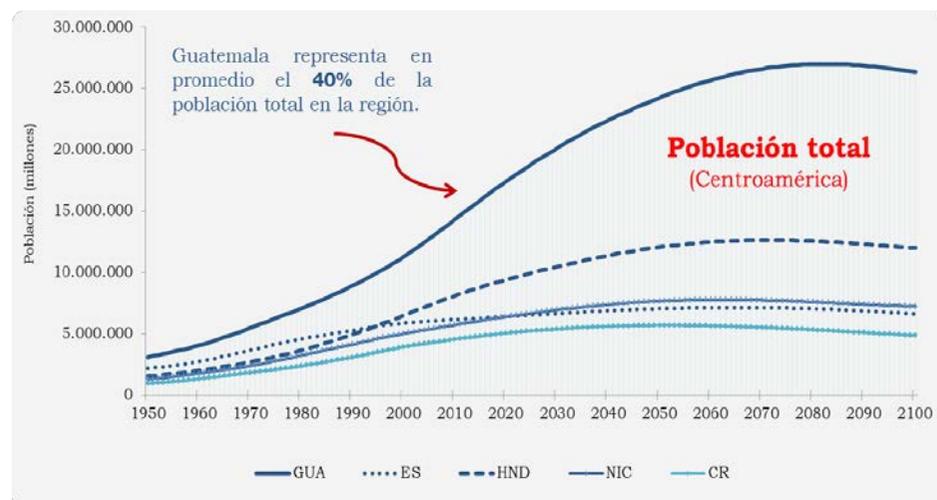
\* Economista y Máster en demografía y desarrollo. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES– de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

describe la evolución y características de la población guatemalteca. En el tercer apartado se presentan los efectos socioeconómicos de dichos cambios en la estructura poblacional del país. Por último, se presentan las conclusiones y fuentes consultadas en el documento.

## I. Antecedentes y marco teórico

Históricamente Guatemala ha sido el país más poblado de Centroamérica, de acuerdo a las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE), en el 2020 el país tiene una densidad poblacional de 159 habitantes por km<sup>2</sup>, y una tasa de crecimiento poblacional de 2.3%.<sup>1</sup> Además, representa en promedio, el 40% de la población total de la región, (Gráfica 1)

**Gráfica 1.** Crecimiento de la población total en Centroamérica. (Proyecciones 1950-2100)



Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL/CELADE. Proyecciones de Población. División de Población. Revisión 2019.

<sup>1</sup> Aunque la densidad poblacional en Guatemala aún no se considera elevada, existe un problema de sobrepoblación en el departamento de Guatemala, siendo este, el lugar más denso del país (1,566 habitantes por km<sup>2</sup>) y representando más del 20% de la población total.

Al igual que la mayoría de países de América Latina, Guatemala se encuentra en un proceso de transición demográfica que afecta la estructura poblacional del país, es decir, se dan cambios en la distribución por edades de la población. Estos cambios en la estructura por edades, tienden a producir un impacto importante en el proceso de desarrollo económico, ya que el comportamiento económico de las personas varía según la etapa del ciclo de vida en la que se encuentran.

En este sentido, la estructura poblacional expresa el peso relativo de cada grupo de edades en relación a la población total de un país, dicha estructura se desagrega por sexo y se vincula con las tasas de fecundidad y mortalidad, además de los movimientos migratorios. Según sea la proporción de la población en los distintos grupos de edad (normalmente quinquenales), se puede considerar que un país tiene población joven o vieja.

### 1.1. Teoría de la Transición Demográfica

Al considerar los cambios en la estructura por edad de una población, es necesario hablar de la Teoría de la Transición Demográfica (TTD), considerada como la principal teoría en el campo demográfico que explica dichos cambios y que supone que existe un fenómeno que determina al crecimiento económico, mismo que se da por los cambios en la composición etaria dentro de una sociedad.

Entre los precursores en el estudio de los procesos de transición demográfica se puede destacar a Landry, quien en 1909 denominó *revolución demográfica* al fenómeno del descenso de la fecundidad en la Francia del siglo XIX (Landry, 1982); por otro lado está Thompson (1929), quien originalmente planteó la existencia de tres tipos de países en relación con su crecimiento poblacional, y Notenstein (1945), quien acuñaría el concepto de transición demográfica y sentaría las bases para los estudios del cambio demográfico que se desarrollaron vastamente en la segunda mitad del siglo pasado. Fue entonces cuando, bajo los paradigmas teóricos de la *modernización*, se formuló

originalmente la *teoría de la transición demográfica* al relacionarse el cambio en la fecundidad y la mortalidad con el desarrollo económico y social, es decir, con la modernización de las sociedades. (Govea, 2013)

La TTD explica las variaciones de la población a lo largo del tiempo, basándose en la evolución de las tasas brutas de natalidad y mortalidad, asimismo, establece que las sociedades que experimentan un proceso de modernización evolucionan desde un régimen premoderno de alta natalidad y alta mortalidad, hacia un estado postmoderno, en el cual ambos indicadores demográficos se presentan con valores bajos (Kirk, D. 1999). Es decir, se trata de un pasaje de elevados a bajos niveles de natalidad y de mortalidad. (Torrado, 2003)

De acuerdo a dicha teoría, existe una etapa, en la cual, se da un descenso sostenido de la fecundidad, la población infantil y juvenil se ha reducido sustancialmente en términos relativos, mientras que aún no es muy grande el peso relativo de la población mayor de edad sobre el total poblacional, por lo tanto, la principal proporción de población se concentra en las edades activas (15 a 64 años). Como consecuencia, las relaciones de dependencia, descienden hasta alcanzar sus niveles más bajos.

Por otro lado, a medida que la fertilidad disminuye de forma permanente durante varias décadas, la distribución de la población por edad cambia de una estructura etaria joven a una dominada por jóvenes adultos en edad de trabajar. Esto proporciona una ventana de oportunidad para un mayor crecimiento económico y una reducción de la pobreza. Es decir, a medida que el tamaño relativo de la fuerza laboral aumenta, la producción del país se expande porque simplemente hay más personas trabajadoras y productivas.

De acuerdo a Torrado, (2007), existen cuatro etapas en el proceso de transición demográfica:

**Tabla 1.** Etapas de la transición demográfica

<b>Etapas</b>	<b>Sucesos</b>
<b>Pretransicional</b>	El crecimiento es negativo debido a las grandes pestes, hambrunas y guerras del periodo (se da desde antes de la Revolución industrial hasta comienzos del S.XIX).
<b>Transicional</b>	En esta etapa comienza el proceso de industrialización, se desarrolla la medicina y se erradican enfermedades, por lo tanto y, en un primer momento el ritmo de crecimiento es muy acelerado, ya que disminuye la Tasa Bruta de Mortalidad (TBM) y la Tasa Bruta de Natalidad (TBN) permanece constante. En un segundo momento la TBN disminuye rápidamente, se empieza a regular la fecundidad, luego la TBN disminuye pero lentamente y por consiguiente el crecimiento vegetativo también disminuye.
<b>Postransicional</b>	Se da desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX. En esta etapa el crecimiento poblacional es bajo y se produce un envejecimiento de la población.
<b>Segunda transición demográfica</b>	Consiste en un evidente descenso de la fecundidad y población bastante envejecida, aumentando así la TBM.

Fuente: Torrado (2007).

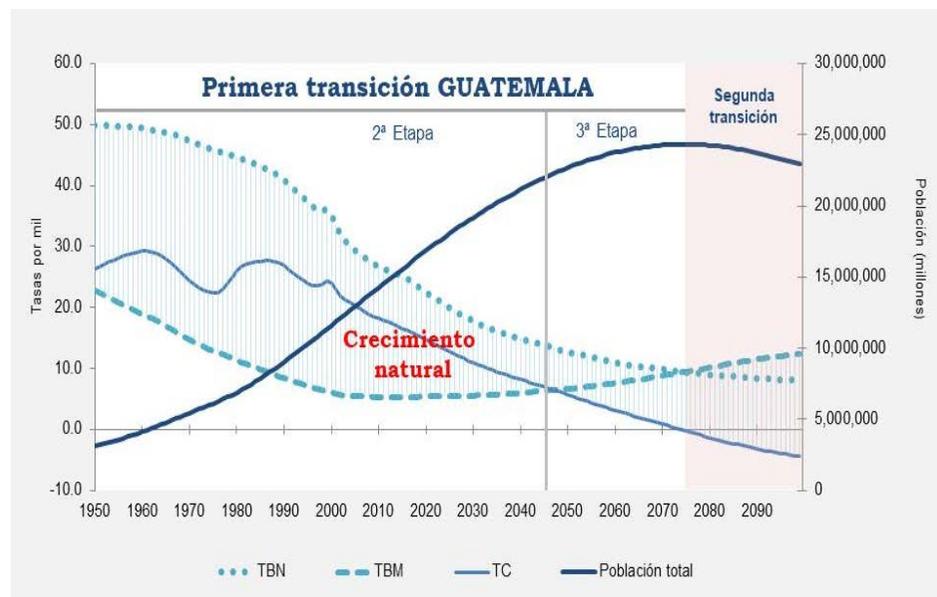
## **1.2 Transición demográfica en Guatemala**

Una vez descrito el proceso de transición demográfica de acuerdo a la TTD, es preciso presentar la etapa en la que se encuentra Guatemala. Según las proyecciones de población y considerando las tasas brutas de natalidad y mortalidad, actualmente el país está en el segundo momento de la segunda etapa de transición demográfica.

Dicha etapa comenzó desde 1965 y terminará aproximadamente hasta el 2044, es decir, se trata de una transición moderada. La

tercera etapa se dará aproximadamente entre 2045 y 2075 con población bastante envejecida. Por último, es a partir del 2076 que se dará la segunda transición demográfica<sup>2</sup>. (Gráfica 2)

**Gráfica 2.** Etapas de la transición demográfica en Guatemala



Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL/CELADE. Proyecciones de Población. División de Población. Revisión 2019.

### 1.3. Causas del cambio en la estructura poblacional

Bajo el contexto anterior se puede decir entonces, que las causas de los cambios en la estructura poblacional, son esos mismos cambios que se dan en las tasas de natalidad y mortalidad, además de los flujos migratorios internacionales. Pero, profundizando un poco, es importante mencionar que la acumulación de capital cada vez

<sup>2</sup> Aunque es difícil indicar los años exactos de las etapas de transición, las proyecciones de población ayudan a dar aproximaciones que de igual forma sirven para el análisis.

necesita más personas jóvenes y sus reemplazos, sin embargo, la transición demográfica que ha tenido lugar durante la historia del capitalismo ha desembocado en una incapacidad de absorber la mano de obra joven así como la incapacidad de reemplazo generacional. Situación que tiene que ver con la obsolescencia programada.

Es importante resaltar que la racionalidad económica del capitalismo tiende a acortar la vida media útil de los valores de uso, volviendo los productos siempre más desechables. Con esta obsolescencia programada no solo se acorta la vida útil de los productos, sino también la de los trabajadores, ya que se reemplaza la mano de obra desgastada y/o la más cara, para sustituirla por otra nueva, más 'productiva' (más barata, más joven), antes de garantizar la reproducción de la misma durante la vida de los trabajadores y a través de las generaciones.

De acuerdo a Win Dierckxsens, al internacionalizarse el mercado de trabajo, se eleva la capacidad de reemplazo de la fuerza de trabajo, por lo tanto, los trabajadores no están en la mejor condición para negociar sus derechos económicos y sociales. En este mismo sentido, los migrantes contribuyen a aumentar la capacidad de reemplazo y a bajar los salarios de la fuerza de trabajo en general. Los migrantes indocumentados, que logran superar toda clase de barreras para entrar ya sea a EEUU o la UE, ejercen la mayor presión sobre el mercado laboral en los países del Norte (Dierckxsens, 2014). Es por ello que el propio sistema crea las condiciones para que exista gran número de población joven en edad productiva, situación que ejerce presión a la baja sobre los salarios, favoreciendo el incremento de la ganancia.

## II. Evolución y características de la población guatemalteca

Durante el 2018 se recolectaron los datos del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda en Guatemala, en el cual, se obtuvo información que permitió saber cuántos guatemaltecos habitan en el país y cómo viven. Es decir, 16 años después del Censo 2002, cuando lo recomendable es realizarlo cada 10 años.

Los resultados del Censo 2018 se presentaron aproximadamente un año después de obtener los datos, mismos que generaron dudas y críticas debido a que las proyecciones de población, emitidas por el INE años anteriores, reflejaban una cantidad cercana a los 17.6 millones de habitantes; además, de acuerdo con los datos del Registro Nacional de las Personas (Renap), hasta el 17 de septiembre del 2019 se reportaron un poco más de 20 millones de guatemaltecos vivos.

Luego de una conciliación censal, el 23 de diciembre de 2019 se presenta el último resultado del Censo 2018, con una cifra calculada de 16,346,950 de habitantes, estimando la omisión censal en un 9%.

Por lo anterior, es necesario tomar en cuenta que el Renap no considera a la población migrante, además, los datos estimados se realizan con base a proyecciones. Por otro lado, en todo censo existe omisión censal, incluso cuando al planificarlo y ejecutarlo se trate de cumplir con los requerimientos señalados al inicio, es difícil obtener una cobertura total, es por esto que todos los censos muestran un mayor o menor grado de exactitud.

Es importante resaltar que el Censo es el instrumento estadístico más importante de un país, es la principal fuente de datos demográficos por la cantidad de información que se recopila. Además de saber cuántos guatemaltecos habitan en todo el territorio nacional, permite detallar las características de la población, lo cual servirá para fines de políticas públicas y planificación económica y social, asimismo, para determinar los sistemas electorales del país.

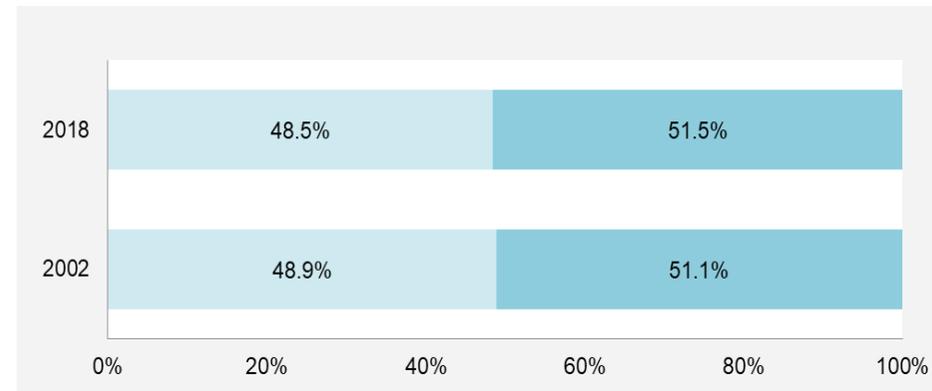
Por lo descrito anteriormente y haciendo uso de datos oficiales, a continuación se presentan datos de los Censos 2002 y 2018, como fuente de información para analizar los cambios en la estructura poblacional de Guatemala, además de otras características de la población.

## 2.1. Población total en Guatemala

En el año 2002, la población censada en Guatemala ascendió a 11,237,196 de habitantes, mientras que en el Censo 2018, la cantidad fue de 16,346,950. Es decir que en 16 años, hubo un incremento de 5,109,754 de personas, cifra que equivale al 45.5%. (INE, 2019)

En ambos censos, existen más mujeres que hombres, y aunque la proporción es casi la misma para ambos sexos, las mujeres representan un poco más del 51%. Es en el 2018 que se incrementa el porcentaje de mujeres, pasando de 51.1% a 51.5% ante un 48.5% de hombres, representando un índice de masculinidad de 94.1 a nivel nacional, quiere decir, que por cada 100 mujeres existen 94 hombres en Guatemala. (Gráfica 3)

**Gráfica 3.** Proporción de hombres y mujeres en Guatemala, según Censos 2002 y 2018



Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.

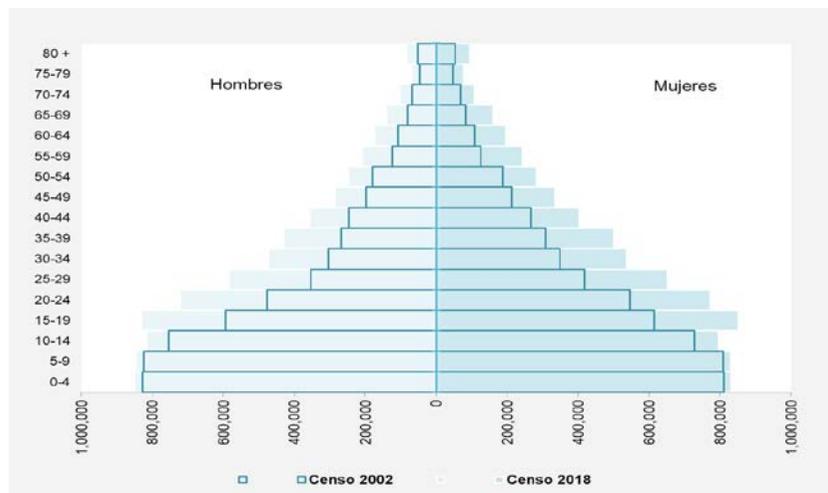
## 2.2. Estructura por edad y sexo

Los cambios en la estructura por edad y sexo del país, además de otras características de la población, permiten determinar cuáles son

los segmentos de la población con mayor o menor crecimiento, lo cual define la cantidad de población en edad de trabajar, es decir, quienes demandan mayor nivel de empleo.

De acuerdo a la pirámide poblacional y considerando los grupos quinquenales de edad, Guatemala sigue siendo un país eminentemente joven con una edad media de 23 años en el 2002 y 26 años en el 2018. Tanto para el 2002 como para el 2018 se tiene una base ancha de la pirámide, esto quiere decir que aún existen altas tasas de natalidad, sin embargo, se empiezan a dar cambios en la edad media, además, en el 2018 la población de 0 a 14 años de edad disminuye considerablemente, volviendo la base de la pirámide un poco más estrecha. (Gráfica 4)

**Gráfica 4.** Estructura por edad y sexo en Guatemala, según Censos 2002 y 2018 (En términos absolutos)



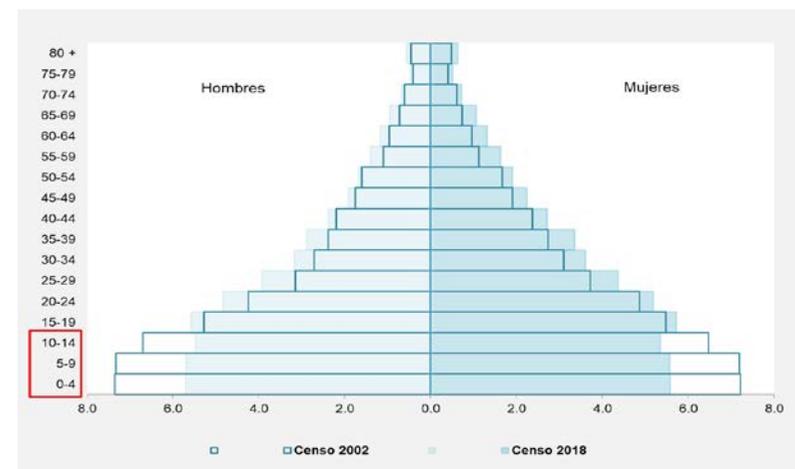
Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.

En términos absolutos, en el 2018 hubo un incremento en todos los grupos quinquenales de edad con relación al 2002, siendo el grupo de 15 a 29 el que presenta mayor incremento en el número de personas.

Es importante mencionar que el mayor incremento de la población se da en las mujeres a partir de los 15 años de edad, tanto en términos absolutos como relativos.

Por otro lado, el grupo de edades de 0 a 4 años al igual que el de 5 a 9 tienen un mínimo incremento, se podría decir que casi es igual en ambos años. Sin embargo, en términos relativos, la proporción de la población de 0 a 4 años se redujo, pasando de 14.6% en 2002 a 11.3% en 2018, esto representa una reducción de 3.3%. Caso similar en los grupos de 5 a 9 y 10 a 14, es a partir de los 15 años que la proporción incrementa en cada grupo de edad en el 2018, siendo la población de 20 a 39 años la que se incrementa en mayor proporción de un censo a otro. (Gráficas 4 y 5)

**Gráfica 5.** Estructura por edad y sexo en Guatemala, según Censos 2002 y 2018 (En términos porcentuales)



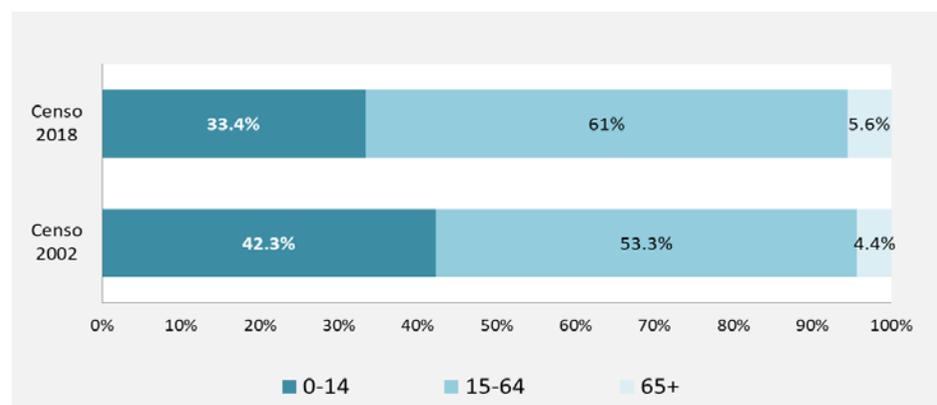
Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.

En términos generales, en el 2002, el grupo de edad de 0-14 años representaba el 42.3%, mientras que en el 2018 representó 33.4%. Esto quiere decir, que hubo un descenso en la tasa de natalidad, y que la población aunque sigue siendo joven, está comenzando una

etapa de transición, donde el peso de la misma, se corre hacia los grupos de edades mayores.

En ambos censos, el mayor peso de la población se centra en el grupo de edades de 15-64 años, es decir, en la población joven y potencialmente activa. Claramente se incrementó en el 2018, lógicamente porque disminuyó el grupo base (0-14). Asimismo, como se puede observar en el gráfica 6, la población mayor de 65 años o en edad avanzada, representa únicamente el 5.6% de la población total, también aquí hubo un incremento en relación al 2002 (4.4%).

**Gráfica 6.** Cambios en la estructura poblacional de Guatemala, por grandes grupos de edad, según Censos 2002 y 2018. (En términos porcentuales)



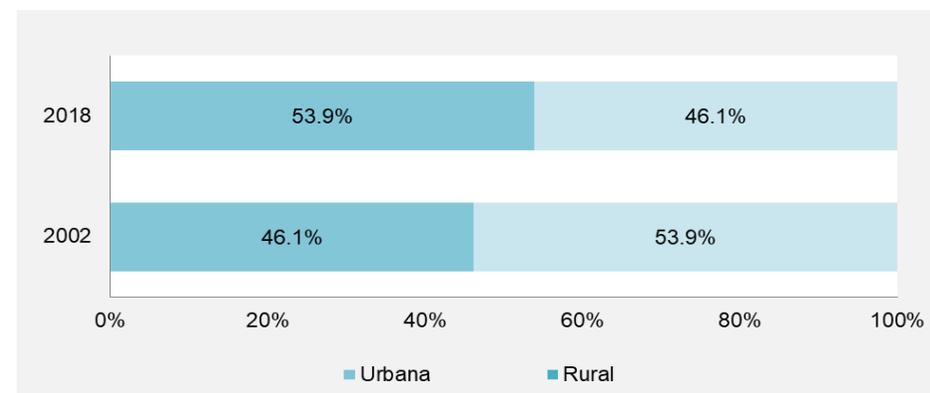
Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.

### 2.3. Estructura poblacional por área geográfica

De acuerdo al 2018, el 53.9% de la población vivía en el área urbana y 46.1% en el área rural; es decir, en 16 años la población urbana aumentó 7.8%, ya que según el censo 2002, esta relación era contraria con mayor ruralidad y en las mismas proporciones. En el 2018, los departamentos con mayor porcentaje de población urbana son: Guatemala y Sacatepéquez con 91.2% y 88.5% respectivamente,

en contraste con San Marcos, Huehuetenango y Alta Verapaz que muestran los porcentajes más bajos con 25.4%, 28.0% y 31.3%, en su orden. (Gráfica 7)

**Gráfica 7.** Distribución de la población total por área geográfica

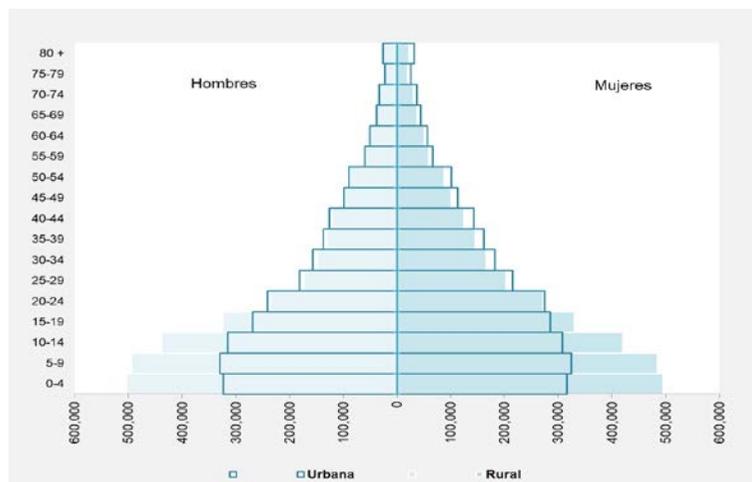


Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.

De acuerdo a la relación de urbanidad que corresponde a la razón entre la población que vive en áreas urbanas, con respecto a las que residen en áreas rurales. La relación de urbanidad de Guatemala de acuerdo a los datos del censo 2018 es de 116.7, esto quiere decir que por cada 100 personas que vivían en el área rural, 117 viven en el área urbana. Mientras que según el censo 2002, dicho indicador fue 85.7, es decir, por cada 100 personas que vivían en el área urbana, 86 vivían en el área rural en dicho año. Ante estos cambios, evidentemente se puede observar el incremento en la urbanidad del país, con diferencias entre departamentos como se menciona anteriormente.

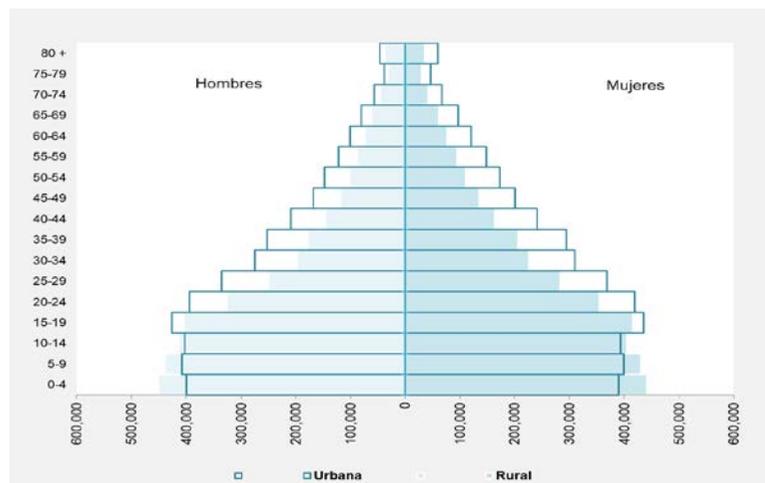
Al realizar una pirámide poblacional por área geográfica, tanto en el 2002 como en el 2018, se observa que es el área rural donde existe mayor proporción de personas entre 0-19 años. Sin embargo, en el 2018, hubo una reducción considerable de la población rural, además de incrementarse la población urbana a partir de los grupos de edades de 15-19 años en adelante. (Gráfica 8, 9, 10 y 11)

**Gráfica 8.** Estructura por edad y sexo, según área geográfica. Censo 2002



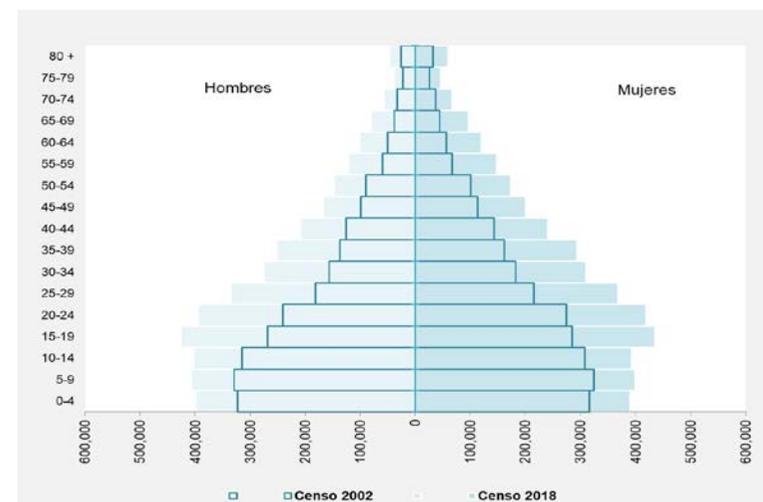
Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.

**Gráfica 9.** Estructura por edad y sexo, según área geográfica. Censo 2018



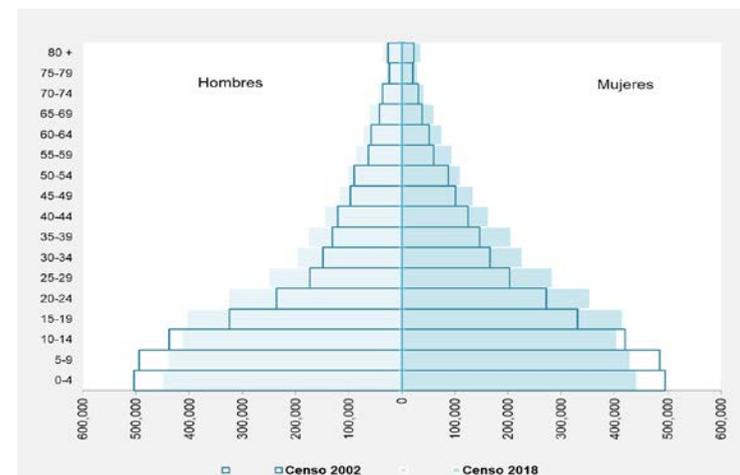
Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.

**Gráfica 10.** Población del área urbana según Censos 2002 y 2018



Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.

**Gráfica 11.** Población del área rural según Censos 2002 y 2018



Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.

### 2.4. Estructura poblacional por pueblo de pertenencia

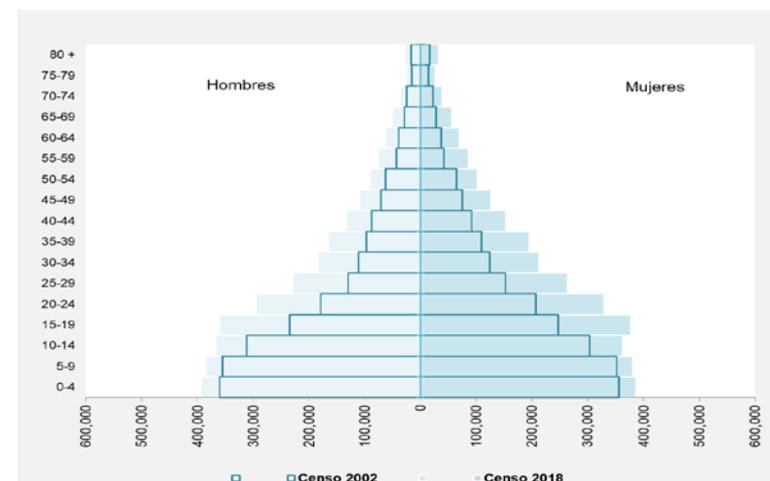
De acuerdo al censo 2018 y según el pueblo de pertenencia, la población con mayor peso a nivel nacional, es la que se autodenomina ladina con 56.0%. A este grupo le sigue la población Maya con 41.7%, la xinca, otros y garifuna con 1.8%, 0.4% y 0.1% respectivamente.

De los pueblos mencionados, la población maya, xinca y garifuna son los que se incrementaron en relación al censo 2002. Mientras que hubo una disminución de los ladinos, ya que se registró una cifra de 56.0%. Es importante mencionar que los departamentos con mayor presencia de población ladina es El progreso, Zacapa y Escuintla con 98%, 97% y 94% respectivamente de su población total. Por su lado, los de mayor porcentaje de población maya se sitúan en Totonicapán (98.0%), Sololá (96.0%) y Alta Verapaz (93.0%).

Al presentar la estructura de la población y, considerando los dos pueblos con mayor peso en el país (ladino y maya), se puede observar que el mayor número de personas mayas se concentran en los grupos de edades de 0-4 y 5-9 años, esto aplica para ambos sexos. Sin embargo, en el 2018 se ven incrementados los grupos de edades de 19-29 años. (Gráfica 12)

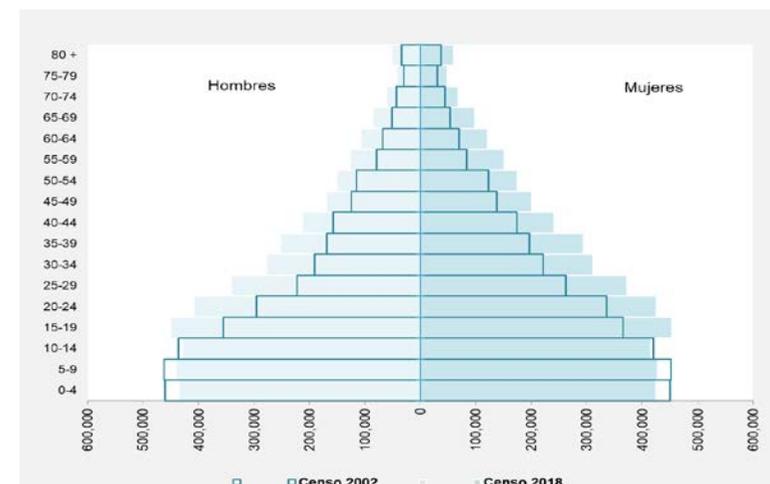
En cuanto a la población ladina, esta disminuyó en el 2018 en sus grupos de edades de 0-14 años, con relación al 2002, contrario al comportamiento de la población maya. Es decir, se redujo su base, se puede suponer que se redujo el nivel de natalidad. A partir de los 15 años la población ladina crece en todos sus grupos de edades. (Gráfica 13)

Gráfica 12. Población Maya según Censos 2002 y 2018



Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.

Gráfica 13. Población Ladina según Censos 2002 y 2018



Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.

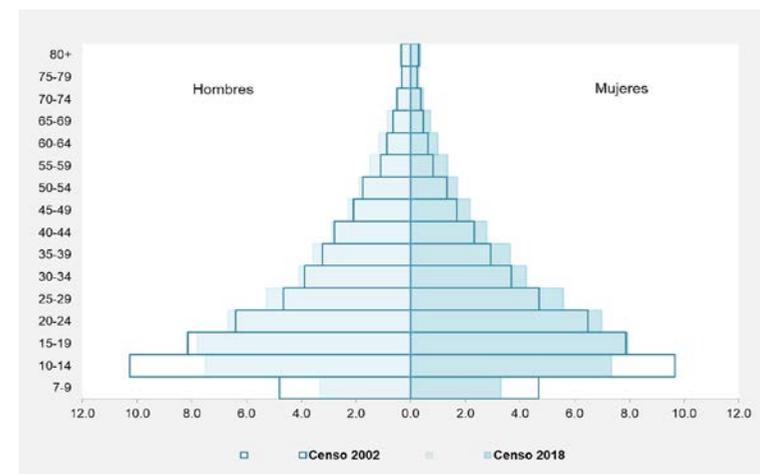
## 2.5. Estructura poblacional por alfabetismo

De acuerdo al Censo 2018, del total de la población de 7 años y más, el 81.5% afirmó que sabe leer y escribir. Es decir, un aumento de la alfabetización de 10.3% con relación al Censo 2002. De dicho incremento, el mayor porcentaje se da en las mujeres (6.3%) frente a los hombres (4.0%). No obstante, en el Censo 2018 el porcentaje de población alfabetizada se da en mayor proporción en hombres que en mujeres con 85.0% y 18.3% respectivamente.

Según la pirámide poblacional de las personas que saben leer y escribir, en el 2002 el grupo de edad de 7-9 representaba mayor porcentaje en relación al 2018. En el grupo de edad de 10-14 se ve un mayor aumento de la alfabetización de un censo a otro. En los grupos de edad de 15 años y más, en ambos el porcentaje de alfabetismo es más alto entre la población joven y se reduce conforme aumenta la edad de la población. (Gráfica 14)

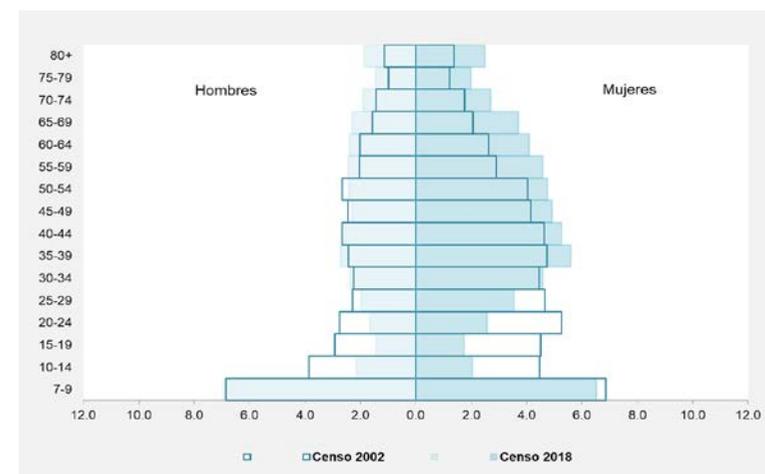
En este sentido y si bien hubo mayor participación en el proceso de alfabetización de las mujeres, se puede observar que las mujeres son las más afectadas, ya que muchas veces, no logran entrar al sistema educativo por cuestiones económicas y culturales (muchas de las niñas se quedan en su casa para realizar tareas del hogar o cuidados de algún familiar). Aunque en el 2018 el porcentaje de mujeres que no sabe leer y escribir se redujo en los grupos de edades de 7-29 años, en relación al 2002, por el contrario, aumenta en todos los demás rangos de edad. (Gráfica 15)

**Gráfica 14.** Población que sabe leer y escribir según Censos 2002 y 2018



Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.

**Gráfica 15.** Población que no sabe leer y escribir según Censos 2002 y 2018



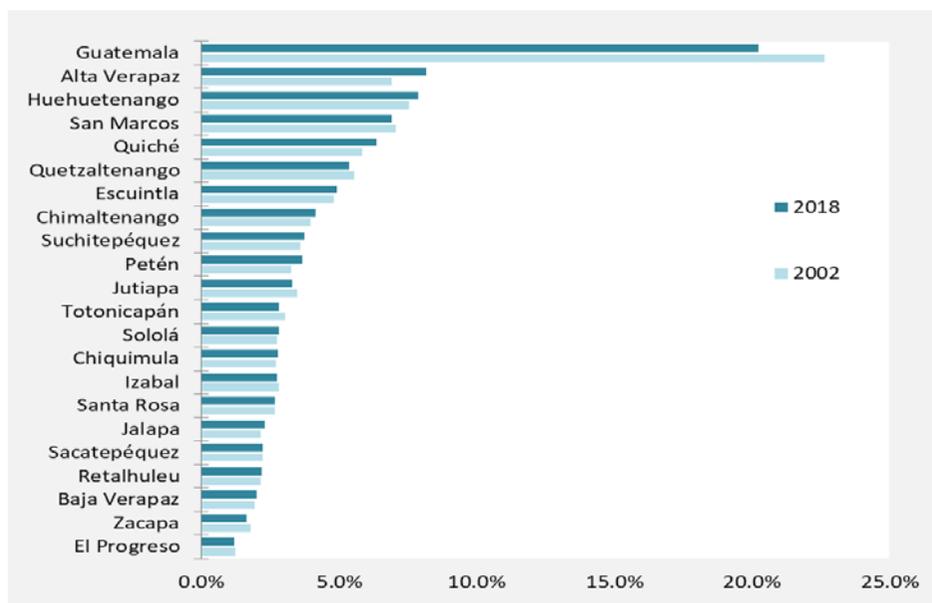
Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.

## 2.6. Estructura poblacional por departamento

Previo a presentar la estructura poblacional de cada departamento, es importante mencionar que del total de la población, Guatemala sigue siendo el departamento con mayor número de habitantes en el país, no obstante, en términos porcentuales, su población se redujo en relación al 2002, pasando de 22.6% a 20.2% en 2018. A dicho departamento le siguen: Alta Verapaz (8.2%) y Huehuetenango (7.9%) y San Marcos (6.9%).

Los departamentos con mayor incremento de población del Censo 2002 al Censo 2018 son: Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché y Petén, en su orden. (Gráfica 16)

**Gráfica 16.** Población total por departamento según Censos 2002 y 2018



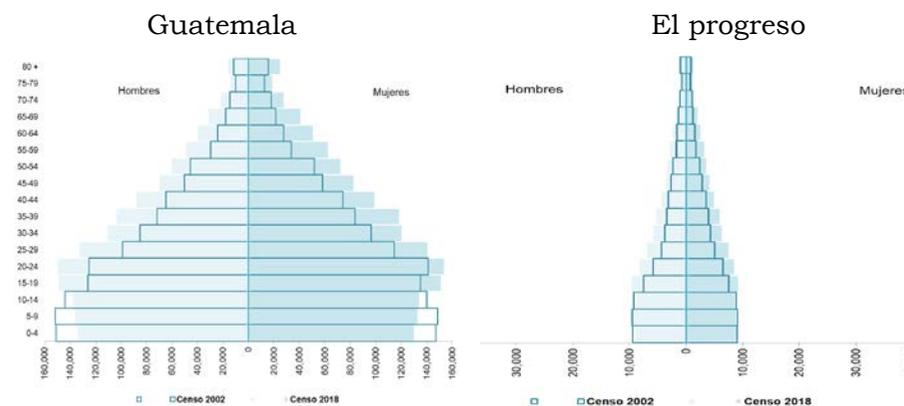
Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.

Cabe resaltar que en el departamento de Guatemala es donde se concentran la mayor parte de servicios públicos, además del nivel de empleo, por lo tanto, es natural que se dé una migración interna, de lo rural a lo urbano. Aunque tiene el mayor porcentaje de la población total, en el 2018 presenta cambios significativos en la base de su pirámide poblacional, con una reducción notoria en los grupos de 0-14 años. Siendo Quetzaltenango, Totonicapán y Jutiapa los que presentan similares cambios y dichos grupos de edad.

Sacatepéquez, Escuintla, Zacapa y Jalapa son los que presentan mayor reducción de población de 0-4 años de edad. Y en términos generales, todos los departamentos presentan mayor incremento de población joven, arriba de los 14 años.

A continuación se muestra cada departamento con su estructura por edad y sexo, haciendo una comparación del Censo 2002 con el 2018. Donde claramente se pueden observar los cambios en cada grupo quinquenal de edad.

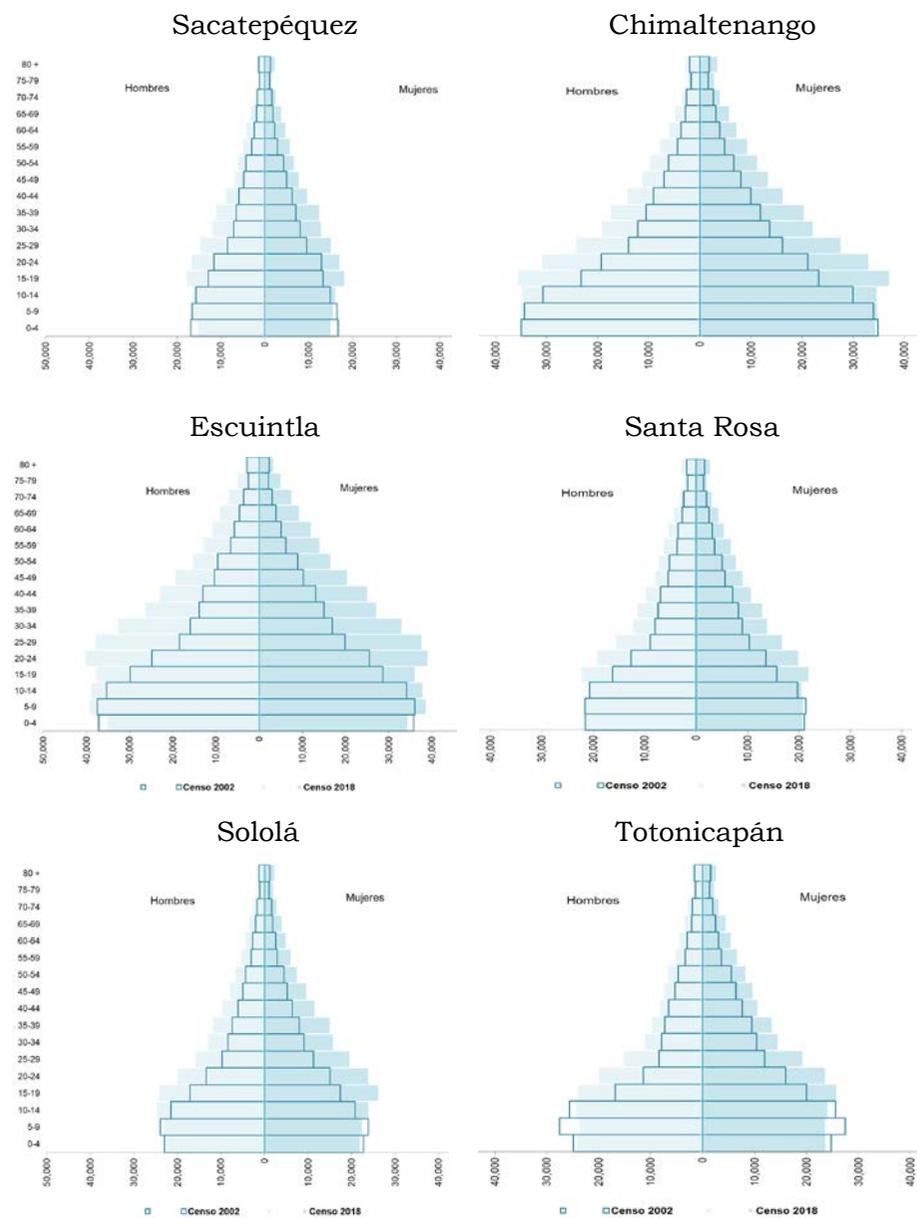
Estructura poblacional de Guatemala por departamento. Censos 2002 y 2018



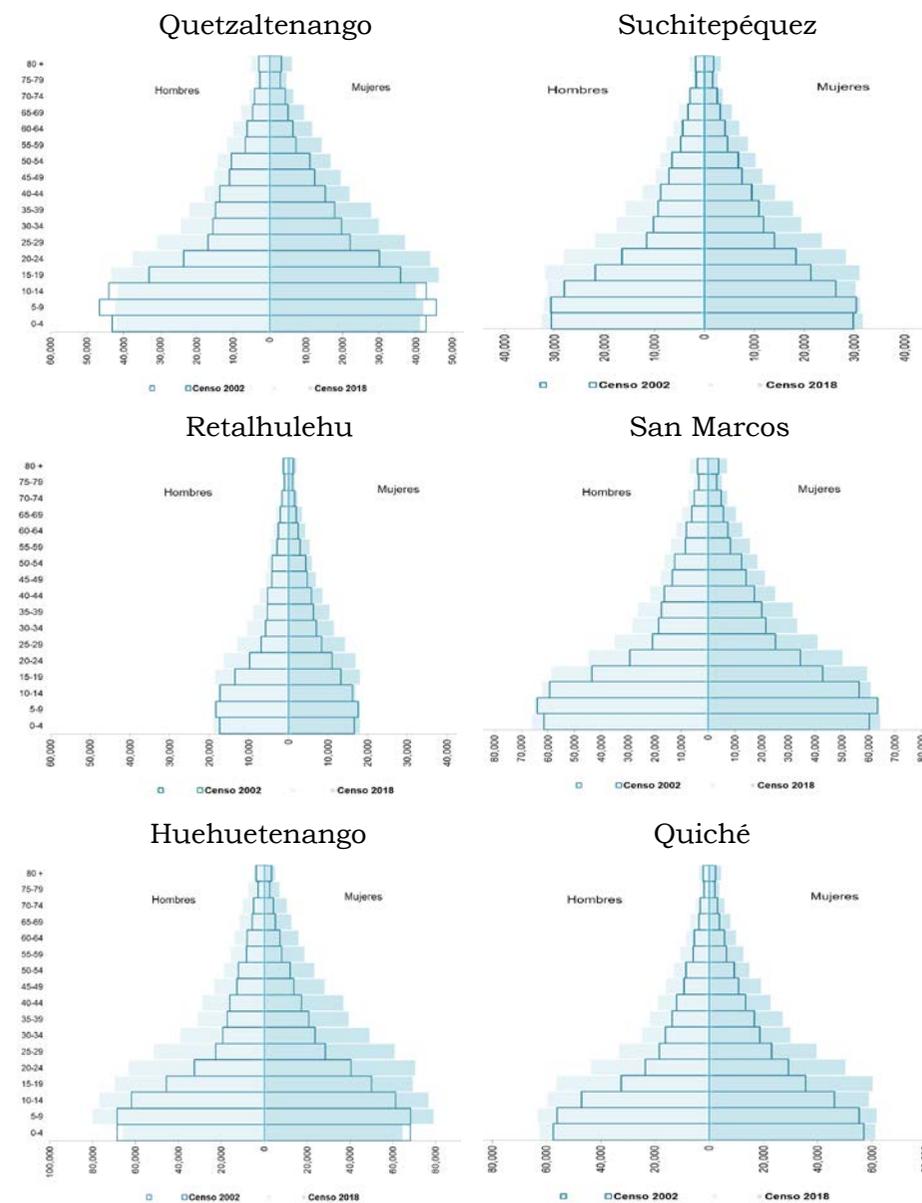
Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.

Cambios en la estructura poblacional de Guatemala y su impacto socioeconómico, según Censo 2018

MSc. Andrely Cisneros



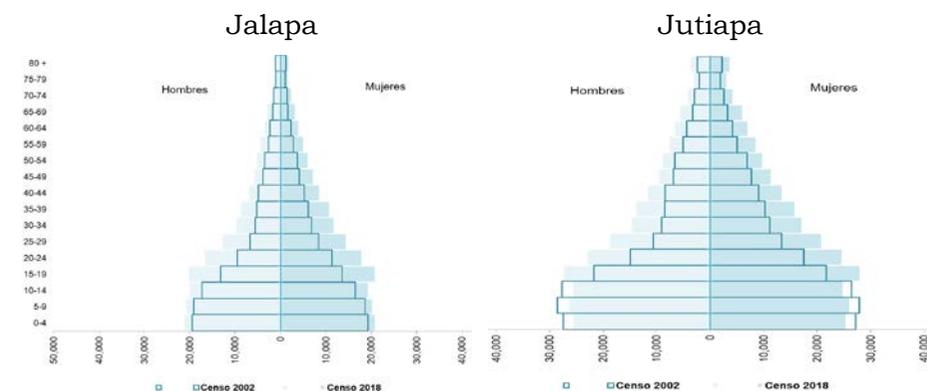
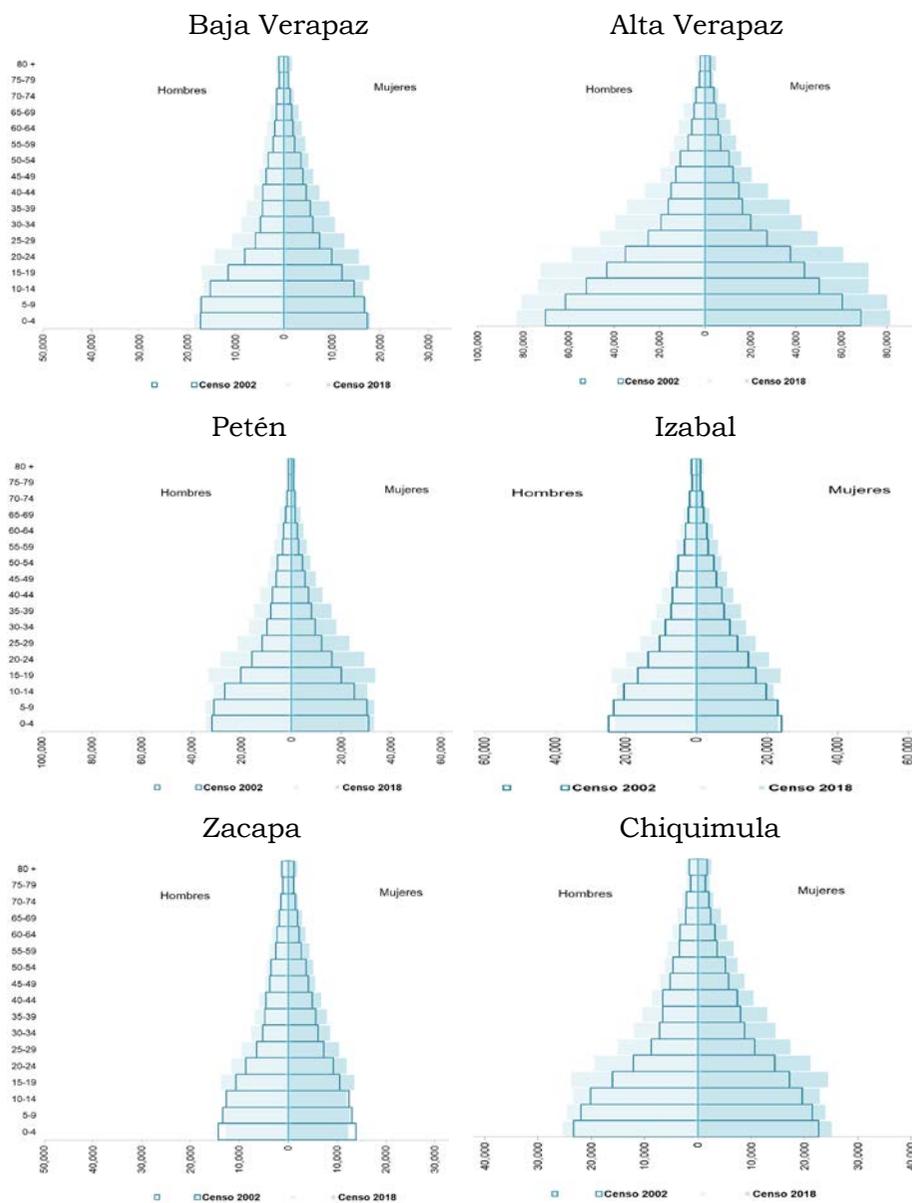
Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.



Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.

*Cambios en la estructura poblacional de Guatemala y su impacto socioeconómico, según Censo 2018*

MSc. Andrely Cisneros

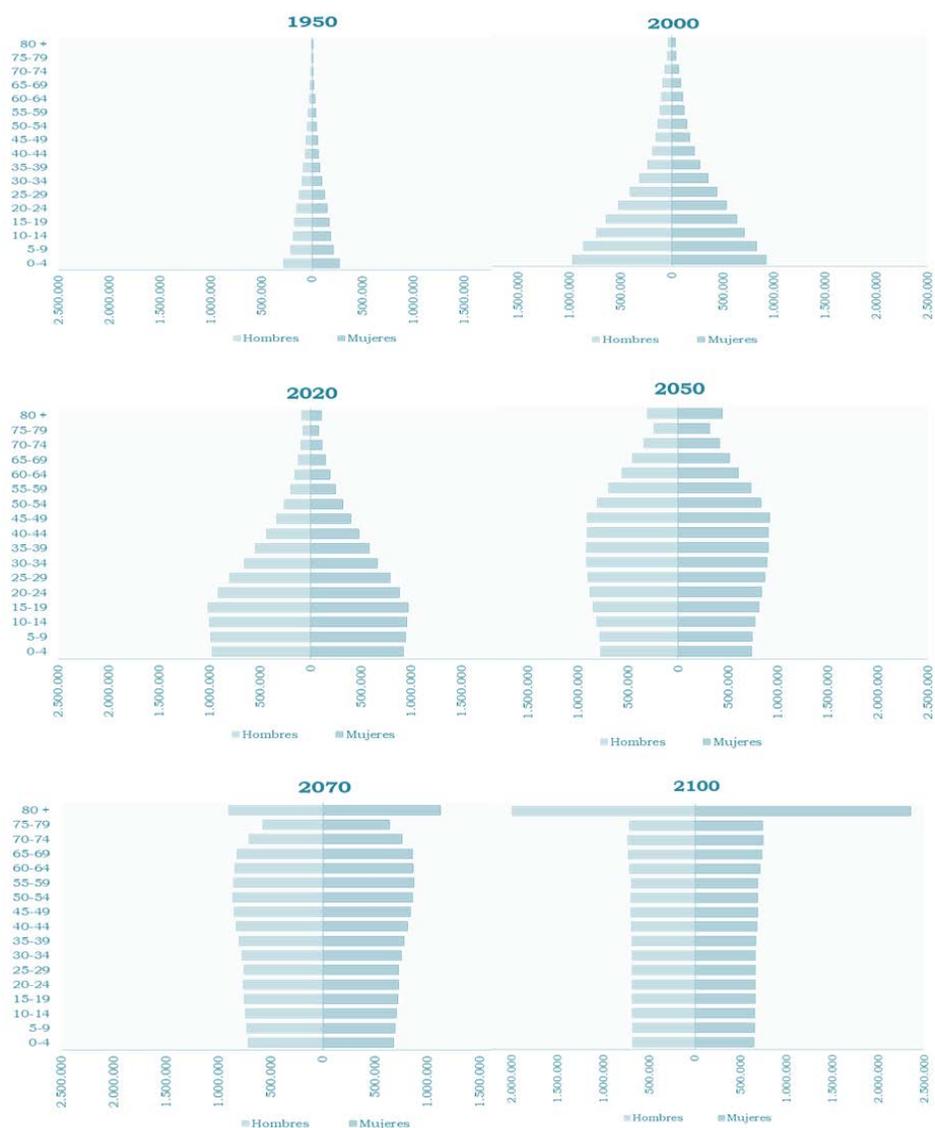


Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.

En cuanto a las proyecciones de población y según el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), la mayor proporción de población joven de Guatemala se situará entre el 2020 y 2050.

Fuente: elaboración propia, con datos del INE Guatemala.

Estructura poblacional de Guatemala período 1950-2100



Fuente: elaboración propia, con datos de CELADE/División de Población de la CEPAL. Revisión 2019.

### III. Efectos socioeconómicos del cambio en la estructura poblacional de Guatemala

Una vez descritas las características de la población de Guatemala, además de sus principales cambios en la estructura por edad y sexo, a continuación se presentan los principales efectos que dichos cambios provocan en la sociedad y la economía del país.

#### 3.1. Relación de dependencia

Uno de los efectos inmediatos que tienen los cambios en la distribución de la población por edad, es la que se da en la relación de dependencia. Según la TTD, cuando la transición demográfica (reducción de la fecundidad y mortalidad) se profundiza, el descenso de la fecundidad y el consecuente aumento acelerado de la población en edad de trabajar reducen la tasa de dependencia.

Esta situación produce una oportunidad única en la economía de una nación, ya que un gran contingente de personas jóvenes ingresa al sistema económico en calidad de productores, estimulando con su trabajo y sus ingresos laborales el crecimiento económico a través del aumento de la producción, ahorro e inversión; es decir, se produce una oportunidad demográfica que permite aprovechar el capital humano que dispone una sociedad para impulsar su crecimiento económico.

En Centroamérica, Costa Rica es el que tiene una relación de dependencia total o general más baja, es decir, mayor proporción de personas potencialmente activas en relación a personas dependientes menores de 15 y mayores de 64 años.

En el caso particular de Guatemala, en el 2002 dicho indicador fue de 87.6 y desciende a 63.9 en el Censo 2018. Esto quiere decir, que por cada 100 personas en edad potencialmente activa (económicamente hablando), existen 64 personas económicamente dependientes. Siendo el departamento de Guatemala el que tiene menor índice, igual a 50. En tanto, el índice con mayor valor es para Huehuetenango, con 78.

### 3.2. El bono demográfico

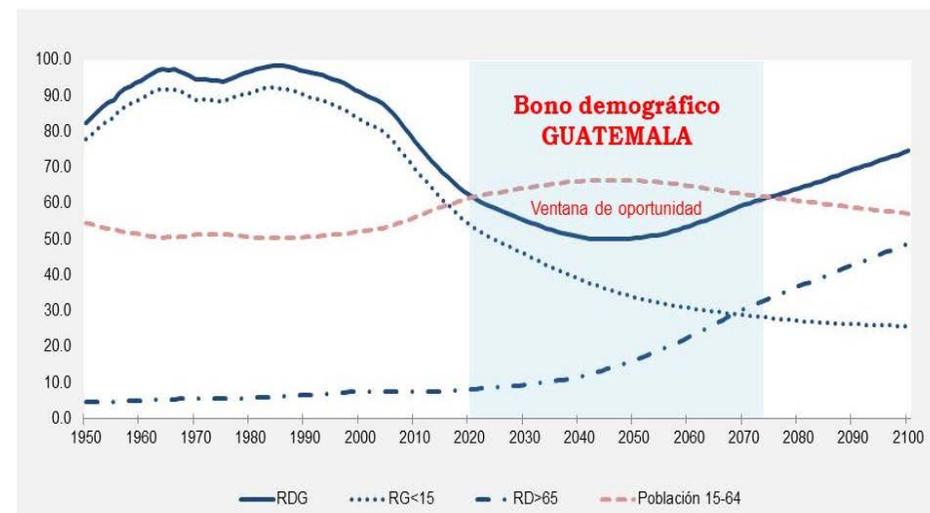
Al tener una relación de dependencia baja, en consecuencia se tiene alta proporción de población joven y en edad potencialmente activa, por lo tanto, y de acuerdo a la TTD, teniendo en cuenta dicho indicador, entonces, se puede calcular el momento que durará la tan anhelada ventana de oportunidad como lo es el “Bono demográfico”.

Con la idea de que el bono demográfico aumenta las posibilidades de generar recursos económicos, considerando que existe mayor proporción de población en edad de trabajar que población dependiente en un país. Entonces, aparece una ventana de oportunidades para el desarrollo, considerando que se refiere al período en que las relaciones de dependencia alcanzan niveles mínimos, por lo cual, se da una situación particularmente favorable para la economía y sociedad, ya que la carga de personas inactivas que debe ser sostenida con los ingresos de cada persona activa es relativamente reducida.

Cabe resaltar que de acuerdo a la TTD, el bono demográfico para Centroamérica se dará entre el 1997 y 2066 aproximadamente, esto considerando que cada país tiene comportamiento diferente en cuanto a su estructura poblacional, por ejemplo, Costa Rica comenzó su periodo de bono demográfico en 1997, Nicaragua en el 2009, El Salvador en el 2011, Honduras en el 2013 y, Guatemala entrará en el 2020. Es decir, Guatemala es el país más atrasado en cuanto al proceso de transición demográfica y Costa Rica el más adelantado de la región.

Para Guatemala el bono demográfico durará aproximadamente 55 años, es decir, más de cinco décadas de “oportunidad económica”, esto considerando que la mayor proporción de población potencialmente activa se sitúa en el periodo 2020-2075, es decir, años de inicio y fin de dicho bono, alcanzando su cúspide en el periodo 2045-2047, ya que la proporción de personas entre 15-64 años será en relación a las personas dependientes económicamente (menores de 14 y de edad avanzada), disminuyendo así la relación de dependencia general. (Gráfica 17)

### Gráfica 17. El bono demográfico en Guatemala



Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL/CELADE. Proyecciones de Población. División de Población. Revisión 2019.

### 3.3. Demanda laboral y servicios públicos

Tomando en cuenta el bono demográfico, la situación de Guatemala se torna preocupante al considerar que, la población potencialmente activa (15-64 años) representa el 61.1% de la población total. Lo cual, significa mayor demanda de servicios como salud, alimentación, educación, empleo, entre otros, provocando así, un impacto en la economía del país, ya que ejerce presión sobre el consumo, demanda servicios básicos.

Cabe resaltar que en Guatemala, cada vez existen más personas desempleadas y subempleadas, donde casi el 70% se encuentran en el sector informal. Por lo tanto, el crecimiento demográfico en los segmentos medios de la pirámide poblacional, es decir, el aumento de la población en edad de trabajar, demanda mayor nivel de empleo para insertarse de manera efectiva en la vida productiva de la

sociedad. Por lo tanto, el Estado debe hacerle frente a las demandas de una población en crecimiento.

Es importante mencionar que la realización del Censo 2018 fue crucial para diseñar estrategias gubernamentales de tipo social y económico que hagan frente al crecimiento poblacional acelerado que ha tenido Guatemala. Mismo que ha excedido la capacidad del Estado para atender las necesidades que demanda la población, por lo tanto, es necesario contar con estadísticas actualizadas para planificar en función de la reducción de la pobreza, generación de empleo y acceso a servicios básicos como educación y salud, entre otros.

## **Conclusión**

Actualmente el departamento de Guatemala sigue siendo el que presenta mayor número de habitantes en el país, representando el 20.2% de la población total, sin embargo, esta cifra es menor a la registrada en el 2002 (22.6%). Los departamentos con mayor incremento de población del Censo 2002 al Censo 2018 son: Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché y Petén, en su orden.

Cabe resaltar que también hubo un incremento de la urbanidad en el territorio nacional, ya que de acuerdo al índice de urbanidad, en el 2018 por cada 100 personas que vivían en el área rural, 117 vivían en el área urbana; mientras que en el 2002, el índice fue de 86 personas. Ante estos cambios, evidentemente se puede observar el incremento en la urbanidad del país, aunque con diferencias por departamento.

Por otro lado, los principales cambios en la estructura poblacional de Guatemala, se dan en los grupos quinquenales de edad de 0-14 años, ya que esta población se reduce significativamente del Censo 2002 al Censo 2018. Incrementándose así, los grupos de 15 años en adelante, siendo el rango de edad 15-19 el que presenta mayor proporción en relación a la población total.

De acuerdo a los datos presentados, Guatemala atraviesa por una transición demográfica, en la que los niveles de población dependiente, son menores a la población potencialmente activa, provocando así el llamado bono demográfico, el cual se considera una ventana de oportunidad para el crecimiento y desarrollo económico del país. Sin embargo, esta población joven también demanda servicios básicos, además puestos de trabajo.

En este sentido, y según las proyecciones de población, en Guatemala dicho bono demográfico se dará aproximadamente en el período 2020-2074, alcanzando su cúspide en el periodo 2045-2047. Es decir, más de cinco décadas para aprovechar la exuberante cantidad de población joven en edad de trabajar y potencialmente

activa. Ante esta situación y bajo las condiciones socioeconómicas actuales en que se encuentra el país, se debe priorizar en salud y educación, además de trabajar para la generación de empleo, solo así, el bono demográfico tendrá efectos positivos en la sociedad y la economía de Guatemala, de lo contrario, en vez de ser una ventana de oportunidad para el crecimiento del país, se tornará en una carga social, perdiéndose toda una generación, además de su capacidad productiva.

### **Fuentes consultadas**

- CEPAL/CELADE. (2019). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado el Marzo de 2020, de América Latina y el Caribe: Estimaciones y proyecciones de población. Revisión 2019: <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>
- Dierckxsens, W. (15 de Agosto de 2014). *Crisis sistémica y cambio de paradigmas*. Recuperado el enero de 2020, de Observatorio Internacional de la Crisis: <https://www.observatoriodelacrisis.org/2014/08/crisis-sistemica-y-cambio-de-paradigmas/>
- Govea, B. (2013). El estancamiento del descenso en la fecundidad. Los marcos explicativos en el caso argentino. *REDALYC. El Colegio de México, México*.
- Instituto Nacional de Estadística Guatemala. (2019). *Resultados del Censo 2018*. Recuperado el Febrero-marzo de 2020, de <https://www.censopoblacion.gt/>
- Instituto Nacional de Estadística INE. (Diciembre de 2019). *Base de datos: XII Censo Nacional de Poblacion y VII de Vivienda en Guatemala*. Recuperado el Enero-mayo de 2020, de <https://www.censopoblacion.gt/descarga>
- Instituto Nacional de Estadística INE. (2020). *Instituto Nacional de Estadística Guatemala*. Recuperado el 2 de Marzo de 2020, de Estadísticas por tema: <https://www.ine.gob.gt/ine/poblacion-menu/>
- Pinto, G. A. (Enero-Julio de 2016). *El bono demográfico en América Latina: El efecto económico de los cambios en la estructura por edad de una población*. Recuperado el abril de 2020, de Scielo: Pdf.Web

Torrado, S. (2003). *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones de la Flor. pp.82-86 y 108-118.

Torrado, S. (2007). *Población y Bienestar en Argentina del Primero al Segundo Centenario. Tomo I*. Buenos Aires, Argentina.: EDHASA.

## **El problema del desempleo y su relación con la pobreza**

*MSc. Edgar Arturo Marroquín López\**

### **1. Esbozo del problema del desempleo**

Desde hace varias décadas Guatemala atraviesa por una crisis social que afecta a la mayor parte de la población guatemalteca; esta crisis se manifiesta en una gran variedad de circunstancias y realidades, dentro de las cuales unas son más evidentes y determinantes dentro de la configuración de esa problemática. El desempleo hoy más que nunca es una de sus manifestaciones y una de las características del sistema económico y social del país, presentándose de diferentes formas y niveles tanto en periodos de crecimiento, contracción o estabilidad económica.

Por las características propias del aparato productivo del país, a través de muchas décadas este ha sido incapaz de generar los empleos necesarios para el desempeño normal y productivo de la economía. Al contrario, lo que se deriva de este modelo económico-político caduco, es cada vez más desempleo, pobreza, informalidad, migraciones ilegales, entre otros.

La pobreza tiene estrecha relación con el desempleo ya que la falta de trabajo y de los ingresos que genera a las personas por su realización y los bajos salarios que se paguen por su prestación, son los principales causantes de la creciente pobreza del país, en cualquiera de sus manifestaciones o expresiones: pobreza total, pobreza extrema, pobreza multidimensional, indigencia, entre otras.

Dentro de los objetivos centrales de la política económica destacan el crecimiento económico, la estabilidad de precios,

---

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

la distribución equitativa de la riqueza y el pleno empleo. Quizá el objetivo más difícil, pero no imposible, de alcanzar es el pleno empleo, por las dinámicas propias de la casi siempre creciente oferta laboral y el rezago en el aparato productivo por razones diversas propias de cada país y su relación con el mercado internacional. A este respecto se debe mencionar que los avances tecnológicos y la reconfiguración de las cadenas productivas globalizadas y su relocalización geográfica a nivel mundial, requieren necesariamente cambios y actualizaciones en el mercado laboral doméstico, lo cual no es precisamente la característica del aparato productivo nacional, que ha quedado rezagado y reproduciendo formas de producción y de contratación laboral retrasados y hasta con rasgos feudales en el caso de la agricultura. Es relativamente poca la innovación que se observa en las diferentes ramas de la producción del país el cual, a la vez, por su idiosincrasia, pareciera evitar los riesgos.

En contraposición a las teorías liberales, en la solución del problema del desempleo es fundamental el papel del Estado a través de las políticas públicas. Para fortalecer las políticas públicas de erradicación de la pobreza y la desigualdad deben desarrollarse políticas destinadas al mercado de trabajo, juntamente con medidas de protección social y otras como las relativas a la redistribución de los ingresos y reducción de la desigualdad.

Mejores ingresos implican mejores condiciones de vida de la clase trabajadora y de la población en general. La desigualdad manifestada en ingresos precarios, además de otros efectos negativos, no solo tiene efectos en la reducción del consumo agregado, sino también tiene su repercusión lógica en el rendimiento de los trabajadores, o sea, en su productividad. En otras palabras, a mayor desigualdad, menor es la productividad, lo cual traslada sus secuelas al crecimiento económico. El país se hace ineficiente en términos económicos y de competitividad.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En reciente publicación de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), refiriéndose a la relación entre desigualdad y productividad se indica “existe una correlación inversa entre la productividad y la desigualdad, medida por el índice de Gini, en un conjunto de países, incluidos los de América Latina; es decir, que cuanto más elevada es la desigualdad de ingresos, menor es la productividad, lo que cuestiona

Un empleo digno debe concebirse más allá del simple acceso a un puesto de trabajo; debe implicar las condiciones en que este se realiza, así como los ingresos y la cobertura o protección social. El trabajo es el sostén de las familias y determinante de las condiciones de vida de sus miembros; según la Cepal, a nivel latinoamericano los ingresos del trabajo representan el 64% del ingreso de los hogares.<sup>2</sup>

El desempleo en Guatemala es galopante y se manifiesta no solo en la forma de desempleo abierto o pleno, sino a través de diferentes formas que esconden o minimizan ese grave problema social, tal es el caso de los también altos índices de subempleo visible e invisible, trabajo infantil y de servicios en el hogar, trabajo informal, entre otros. Se aúna a este problema la situación de los salarios, prevaleciendo en el país una alta proporción de sectores laborales con bajos salarios, incumplimiento de los salarios mínimos, contratación a tiempo parcial, los intentos de legalizar el pago de salarios diferenciados, así como la falta de cobertura social y de protección laboral de una gran mayoría de trabajadores formales e informales.

Como corolario, se debe tener presente que, según noticias especializadas, cada año ingresan al mercado laboral aproximadamente 200 mil personas, pero el sistema solo tiene la capacidad de generar 20 mil puestos de trabajo; existiendo, según las mismas fuentes, una brecha de más de tres millones de empleos formales.

La realidad nos revela que el desempleo es causante de pobreza, y esta, a la vez, suele ser una manifestación del grave problema del desempleo, en cualquier sociedad y en la guatemalteca en lo particular. Consecuentemente, la hipótesis que sirve de fundamento y guía a este trabajo es que “el desempleo en sus diferentes manifestaciones y los bajos salarios prevalecientes en el país, son los principales factores que en las últimas décadas han influido en la conformación de la pobreza en Guatemala”.

---

el postulado, tan común en la teoría económica, de que la desigualdad sería necesaria para estimular el aumento de la productividad y, por ende, el crecimiento económico. (Panorama Social de América Latina, 2019).

<sup>2</sup> Cepal, Panorama Social de América Latina, 2020. p. 76.

## 2. Reseña de las principales características del modelo económico guatemalteco

El modelo económico guatemalteco debe definirse más bien como un modelo económico-político, ya que su estructura y conformación, y su no renovación o anquilosamiento, obedece a intereses y privilegios económicos de grupos dominantes, que desde la misma conformación de la sociedad guatemalteca los han mantenido y reproducido a su antojo, desde el poder político que siempre han controlado y dominado, manteniendo el *statu quo* que siempre les ha favorecido.

El nuestro, es un modelo concentrador de riqueza y reproductor masivo de pobreza; un modelo liberal con muchos resabios coloniales, basado en la explotación de la fuerza de trabajo, donde predominan las actividades productivas de baja o casi nula creación de valor agregado, con rezagada y deficiente aplicación de tecnología moderna y baja productividad en sus procesos productivos, aunque con algunas excepciones. Desde el siglo XIX, la economía descansa en la producción de pocos productos agrícolas de exportación (*commodities*), como lo son actualmente el azúcar, el banano, el café y el cardamomo, a los cuales en las últimas décadas se les ha unido la producción textil.

Con relación al ámbito internacional, este también es un modelo dependiente en lo económico y en lo político. Respecto a lo primero, la competitividad y el valor de sus principales productos de exportación depende de los vaivenes, demanda y precios del mercado internacional; respecto a lo segundo, si bien su sistema político reproduce el modelo de democracia capitalista burgués occidental, las decisiones y sucesos y decisiones geopolíticas afectan directa e indirectamente el entorno nacional, manifestándose una influencia más directa en los aspectos comerciales, ideológicos y de imposición de las ideas y comportamientos neoliberales, lo cual también se observa en los ámbitos jurídicos, laborales, ambientales, de derechos humanos, entre otros.

El país se quedó rezagado en la búsqueda de su desarrollo económico en el esquema de crecimiento hacia afuera, a través de la promoción de las exportaciones, debido a la aplicación apopléjica y retrógrada de este modelo, olvidándose del fortalecimiento serio y sostenido del mercado interno a través del fomento y apoyo a la industrialización doméstica. Paradójicamente, hoy en día la estabilidad de la economía guatemalteca, y más su macroeconomía, se basa en tres variables: las exportaciones de productos agrícolas y textiles, las remesas familiares (enviadas por los migrantes mayormente ilegales) y el consumo, fomentado este último por los ingresos familiares provenientes de las remesas. Ante esta penosa, lamentable y vulnerable realidad, hoy más que nunca se manifiesta la necesidad de retomar de buena forma las propuestas del modelo *cepalino* de sustitución de las importaciones vía la industrialización interna, fomentando la producción doméstica industrializada o agro-industrializada y la creación de más empleos productivos, logrando con esto, a la vez, una mejor posición de negociación y menos dependencia del mercado internacional.

Tomando como referencia el aporte para la conformación del PIB del año 2018, por el origen de la producción y a precios de mercado, (ver cuadro 1), el sector dominante en la economía guatemalteca es el de servicios (terciario), en el cual destacan las actividades de Comercio al por mayor y al por menor (25.9%); el fenómeno de la terciarización de la economía se evidencia fuertemente cuando a estas actividades comerciales se agregan otras identificadas con los servicios, tal es el caso del Transporte, almacenamiento y comunicaciones (7.0%) y las de Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares (3.3.%), aportando estas actividades, en conjunto, un total de 36.2% a la conformación del PIB guatemalteco. El sector identificado con las actividades industriales (secundario), destaca en segundo lugar, ya que las actividades relacionadas con las Industrias manufactureras aportan un 17.9% al PIB de dicho año; mientras que el sector primario, relacionado con la Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, solo participa con un 10% en la producción nacional. La escasa participación del sector industrial y la alta participación del sector servicios, conforma una dualidad

productiva que no solo refleja la fuerte terciarización de la economía, sino también el reducido desarrollo industrial del modelo económico doméstico, desvelando a la vez, desde el mismo origen, la escasa oferta de empleos productivos, generadores de verdadero valor agregado, de la estructura productiva nacional.

**Cuadro 1**

**Guatemala: Participación de las actividades económicas en la conformación del PIB**

**Año 2018**

**En Millones de quetzales a precios de mercado y en porcentajes**

<b>Actividades productivas</b>	<b>2018 <sup>p/</sup></b>	<b>%</b>
<b>1. Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca</b>	<b>58,860.5</b>	<b>10.0</b>
<b>2. Explotación de minas y canteras</b>	<b>4,200.7</b>	<b>0.7</b>
<b>3. Industrias manufactureras</b>	<b>105,319.1</b>	<b>17.9</b>
<b>4. Suministro de electricidad y captación de agua</b>	<b>13,244.3</b>	<b>2.2</b>
<b>5. Construcción</b>	<b>22,143.5</b>	<b>3.8</b>
<b>6. Comercio al por mayor y al por menor</b>	<b>152,581.8</b>	<b>25.9</b>
<b>7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones</b>	<b>41,182.8</b>	<b>7.0</b>
<b>8. Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares</b>	<b>19,508.5</b>	<b>3.3</b>
<b>9. Alquiler de vivienda</b>	<b>39,764.1</b>	<b>6.7</b>
<b>10. Servicios privados</b>	<b>74,262.4</b>	<b>12.6</b>
<b>11. Administración pública y defensa</b>	<b>43,580.7</b>	<b>7.4</b>
(-) Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente -SIFMI-	16,460.9	
(+) Impuestos netos de subvenciones a los productos	31,772.5	
	<b>589,959.8</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Banco de Guatemala.

El problema de las limitaciones estructurales para la generación de empleos productivos se profundiza aún más cuando

se agrega el tema del empleo informal (sector o economía informal), mediante el cual, según fuentes especializadas, quienes se dedican a estas actividades aportan un 22% al PIB,<sup>3</sup> aunque sus actividades se encuentran dispersas en la mayor parte de las actividades que integran el PIB (no en todas), no conformándose, por lo tanto, en un sector específico de dicha variable. Sumando un leño más al fuego, desde el lado de la absorción de empleo, para el año 2019 la población ocupada del país se encuentra empleada en un 70.2% en el sector informal,<sup>4</sup> lo cual es una característica muy “distintiva” del aparato productivo nacional. El trabajo infantil, especialmente en las actividades agrícolas, el subempleo tanto visible como invisible, así como la discriminación por género, son elementos que también forman parte del “paisaje” del modelo productivo guatemalteco.

Así las cosas, a falta de oportunidades de empleo, aunado a otros factores económicos y sociales causantes, el país se ha convertido en verdadero exportador de mano de obra “barata”, fenómeno que nutre cada vez más a los crecientes flujos de migrantes nacionales que se van del país en búsqueda de mejores oportunidades de vida, con la esperanza de mejores oportunidades y condiciones de empleo.

### **3. Caracterización del mercado de trabajo guatemalteco**

Para el año 2018 Guatemala contaba con una población total de 14.9 millones de personas<sup>5</sup>, según el censo de población realizado en dicho año por el Instituto Nacional de Estadística (INE). De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 1-2019), 12.0 millones de personas se encuentran en edad de trabajar (10 años o más), conformando el segmento denominado Población en edad de trabajar (PET). Este es el grupo de donde proviene realmente la oferta de fuerza de trabajo que absorbe el sector productivo del

<sup>3</sup> Banco de Guatemala (BANGUAT), publicado en Diario La Hora. Tomado de [lahora.gt/banguat.informalidad-representa-un-22-del-pib/](http://lahora.gt/banguat.informalidad-representa-un-22-del-pib/) con fecha 22/03/2020.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE). ENEI 1-2019.

<sup>5</sup> Según el INE, la cifra de 14.9 millones de personas no toma en cuenta la omisión censal de 1.4 millones, con la cual la cifra de población ascendería a 16.3 millones de personas para el año 2018. ([www.prensalibre.com](http://www.prensalibre.com) 22/12/19).

país, ya que es común la proliferación de niños menores de 15 años realizando diferentes tipos de trabajo como apoyo o complemento del ingreso familiar, especialmente en actividades agrícolas.

De acuerdo con el ENEI 1-2019, la Población Económicamente Activa (PEA) ascendió a 7.1 millones, de la cual 6.9 millones corresponden a la Población Ocupada (PO) y 0.179 millones se reportaron como Población Desocupada (PD). La Población Económicamente Inactiva (PEI) fue de 4.9 millones de personas.

Según la división de la PEA por sexo, existen 4.7 millones de hombres (67%) y 2.34 millones de mujeres (33%). A la fecha de realización del ENEI 1-2019, Guatemala contaba con una fuerza de trabajo (PET) equivalente al 80.5% de la población total de 14.9 millones. Sin embargo, al tratar los temas relacionados con el empleo y los ingresos, las fuentes oficiales suelen utilizar como variable referente a la PEA.

Las actividades económicas donde en conjunto se concentra casi las dos terceras partes de los ocupados son la Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (31.9), Comercio al por mayor y al por menor (26.9%). En un segundo plano, aunque muy distantes a las mencionadas, se encuentran las relacionadas con las Industrias manufactureras, explotación de minas... (11.5%), Actividades de la administración pública y...(9.2%), Otras actividades de servicios (7.8%) y la construcción (7.5%); el restante 5.3% de ocupados se encuentran dispersos en las demás actividades. Nótese lo relegado del sector industrial en la generación de empleos, mientras que la gran mayoría de la PEA se encuentra ocupada en los sectores primario y terciario. (Ver cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Población ocupada por actividad económica**  
**(En porcentajes)**  
**Año 2019**

<b>Actividad económica</b>	<b>%</b>
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	31.9
Comercio al por mayor y al por menor...	26.9
Industrias manufactureras, explotación minas...	11.5
Actividades de administración pública y ...	9.2
Otras actividades de servicios	7.8
Construcción	7.5
Actividades profesionales, científicas...	3.2
Actividades financieras y de seguros	1.2
Información y comunicación	0.6
Actividades inmobiliarias	0.3
<b>Total</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, ENEI 1-2019.

Interpretando los resultados del ENEI 1-2019, se observa que la PEA ocupada se encuentra afiliada al IGSS en un 22%, por lo que un 78% no cuenta con cobertura del seguro social. Como promedio, el 74.5% de la PEA tiene 25 o más años, por lo que podría decirse que ya no es tan joven, sino más bien adulta o vieja; solo el 25.5% de la población es joven con edades de 15 a 24 años. Con esto, los beneficios económico-productivos actuales y de mediano plazo de un hipotético *bono demográfico*, se verían limitados.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> El bono demográfico se da cuando el segmento poblacional más amplio de un país es el de la gente joven en edad para trabajar (15 a 34 años). El periodo de los beneficios del bono es de 35 años y se sabe que en Guatemala el bono (actual) comenzó a partir del año 2015, por lo que durará hasta el 2050. Los jóvenes que a futuro (largo plazo) harían su aporte económico-productivo a la sociedad nacieron durante el periodo de 2015 a 2020.

En lo que se refiere a la población ocupada por tipo de empleo o categoría ocupacional, el empleo privado es en el que más se ocupa la PEA (35.7%), lo que significa que prácticamente solo un tercio del empleo es absorbido o generado por el sector privado, que, si bien es el mayoritario, no es el gran generador de empleo, como lo pregona el sector privado empresarial organizado (CACIF). Mucho del trabajo es realizado y generado también en otras categorías ocupacionales con porcentajes respetables como lo son el trabajo privado por cuenta propia agrícola y no agrícola, trabajo de jornalero o peón, el empleado de gobierno y empleado doméstico, tal como se observa en el cuadro 3; debe observarse también que el Gobierno absorbe un 6.8% del empleo total, existiendo a la vez, paradójicamente, un 8.4% de trabajadores “no remunerados”<sup>7</sup>.

**Cuadro 3**

**Población ocupada según categoría ocupacional**

**(En porcentajes)**

**Año 2019**

<b>Categoría</b>	<b>%</b>
Empleado privado	35.7
Trabajador por cuenta propia No agrícola	16.2
Jornalero o peón	15.1
Trabajador por cuenta propia agrícola	10.3
Trabajador por cuenta propia agrícola	8.4
Empleado de gobierno	6.8
Empleado doméstico	4.6
Patrón empleador, socio No agrícola	2.6
Patrón empleador, socio agrícola	0.4
<b>Total</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, ENEI 1-2019.

<sup>7</sup> Este tipo de trabajo se realiza principalmente en actividades agrícolas, domésticas, de cuidado y apoyo a la comunidad, negocio familiar, trabajo infantil, entre otros.

Existen condiciones o factores que afectan al mercado laboral y que para el caso guatemalteco son muy relevantes y lo caracterizan; estos factores son el desempleo, el subempleo y el trabajo informal, los cuales se desarrollan en los siguientes apartados.

### 3.1 El desempleo y el subempleo

El desempleo es conocido también como Población Desocupada (PD) y como desempleo abierto; conjuntamente con la Población Ocupada (PO) conforman la PEA. Generalmente se integra por personas de 15 años o más, que no tienen trabajo, pero lo buscan activamente y tienen disponibilidad inmediata para trabajar. Cuantitativamente la forma más fácil de obtener la cantidad de PD es restando a la PEA la cantidad de PO, por lo que su valor numérico también nos indica, inversamente, la situación ocupacional o nivel de empleo del país.

Debe mencionarse que esta variable es muy susceptible de manoseo político y que su poca cuantía o bajo valor numérico, no necesariamente expresa una situación adecuada económica ni laboralmente.

Dadas las características económicas, políticas, sociales y del mercado laboral del país, desde hace varias décadas pareciera que Guatemala cuenta con una sólida y pujante economía en la cual casi la totalidad de su población trabajadora se encuentra ocupada, “alcanzando” la máxima keynesiana del pleno empleo. En efecto, a partir del año 2010, la tasa de desempleo abierto ha sido tan pequeña y de comportamiento sostenido ligeramente descendente, bajando de 3.7% en dicho año hasta 2.5% en el 2019 (gráfica 1). Sin embargo, el valor numérico y comportamiento de esta cifra es engañosa y esconde nefastas y profundas realidades económicas, sociales y laborales del país.

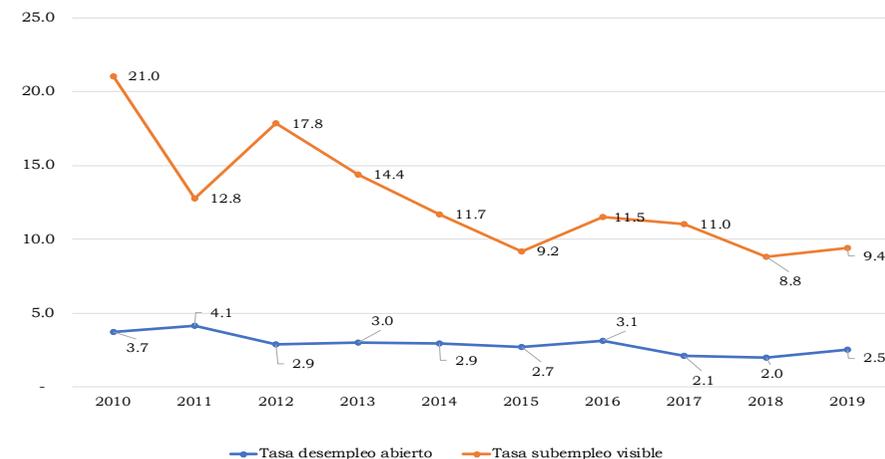
Las relativas pequeñas cifras de desempleo o de las tasas de desempleo abierto, esconde las verdaderas causas y dimensión del problema del desempleo y, por lo tanto, del empleo del país. Sus

niveles contrastan con las condiciones de pobreza, pobreza extrema, hambre y desnutrición que sufre la sociedad, además de que, como arriba se explicó, el aparato productivo del país no es capaz de generar los empleos productivos y decentes que demanda el mercado laboral, ni la formalidad laboral que la PEA y la población en edad de trabajar demandan.

De forma paradójica, y hasta increíble, según el Panorama Laboral de la Organización Internacional del Trabajo, Guatemala es el país con el desempleo más bajo de América Latina, con una tasa de 2.5% (OIT, tercer trimestre de 2019), lo que lo coloca al nivel de países desarrollados y ricos como Estados Unidos y muchos europeos.

Es tan raquítica e inconsistente la generación de empleos formales y decentes por parte del sector productivo y empresarial del país, que las personas desocupadas y a falta de empleos adecuados cuantitativa y cualitativamente, se ven obligados a buscar ocupación en diversas actividades identificadas con el subempleo y el sector informal, o en todo caso, no buscan empleo (porque no hay o es escaso) y con esto técnicamente las encuestas oficiales las excluyen de la categoría de “desempleados”. En otras palabras, la existencia y registro del desempleo reduce las cifras y la tasa de desempleo, ya que el solo hecho de ocuparse por unas cuantas horas o por un periodo ligero y pasajero, y por una remuneración indebida, hace que estas personas ya no se cuantifiquen estadísticamente como parte de la Población Desocupada (PD). Así es como se manifiesta esta trampa estadística laboral. El comportamiento y nivel de las tasas de desempleo abierto y de subempleo durante el periodo 2010-2019, se presentan en la gráfica 1.

**Gráfica 1: Guatemala, tasas de desempleo abierto y subempleo visible**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, ENEI 1-2019.

Un aspecto que es necesario aclarar es que el subempleo registrado y publicado por el INE es el conocido como Subempleo visible, no así el subempleo invisible que dada la realidad social guatemalteca es el que en grandes proporciones acude la población por falta de escasez de mejores oportunidades de empleo. Según el ENEI 1-2019, el Subempleo visible es aquel en el que las personas trabajan involuntariamente menos de la jornada normal (40 horas semanales en el Sector Público y 48 horas semanales en los demás sectores) y que desearían trabajar más horas. Sin embargo, en la realidad existe también el Subempleo invisible por calificaciones y el Subempleo invisible por ingresos. Según la misma fuente, el primero lo realizan las personas trabajando una jornada normal, pero con ingresos anormalmente bajos respecto a sus calificaciones; el segundo, se da cuando las personas trabajan una jornada normal o mayor y perciben un ingreso menor a lo establecido (legalmente). Por falta de ingresos y con necesidades vitales y demás compromisos

crecientes, en Guatemala es común ver a miles de personas, desde peones hasta técnicos y profesionales, hombres y mujeres, indígenas y no indígenas, en el sector rural y urbano, etc., realizando una diversidad de actividades catalogadas en las dos formas de subempleo invisible mencionadas.

Con la adición de estas dos clases de subempleo invisible las cifras y la tasa de subempleo total subirían drásticamente, reflejando de forma más objetiva la calamitosa realidad socioeconómica y laboral de la población guatemalteca. De forma anómala, esto también contribuye en gran medida a la reducción de la tasa de desempleo abierto.

Todas las actividades económicas del país se nutren con subempleo visible (y con empleo invisible). La actividad económica con mayor subempleo visible es la Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, con un 36.2%, seguido por el Comercio al por mayor y al por menor con un 19.6%; mientras que la Administración pública y las industrias manufactureras reflejan un 10.5% y 10.0% de subempleo visible, respectivamente, tal como se observa en el cuadro 4.

**Cuadro 4**  
**Población subempleada visible según actividad económica**  
**(En porcentajes)**  
**Año 2019**

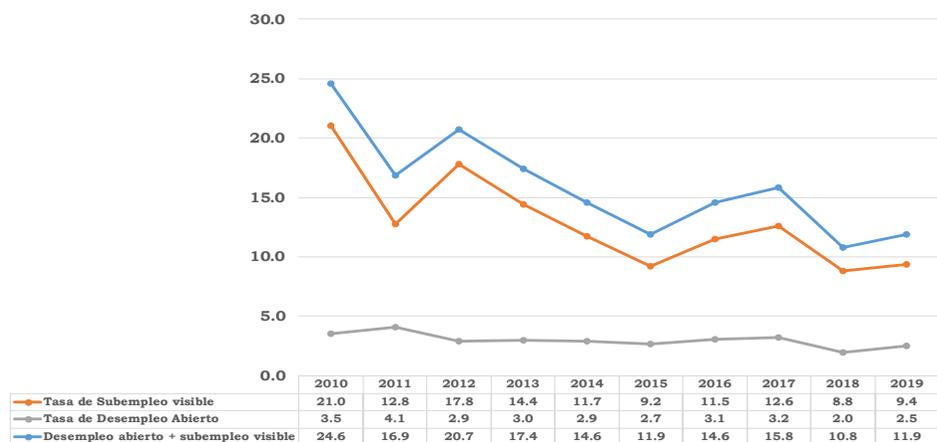
<b>Actividad</b>	<b>%</b>
Agricultura, ganadería...	36.2
Comercio al por mayor y al por menor...	19.6
Otras actividades de servicios	12.3
Actividades de administración pública...	10.5
Industrias manufactureras...	10.0
Construcción	8.7
Actividades profesionales...	1.9
Información y comunicación	0.6
Actividades financieras y de...	0.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, ENEI 1-2019.

Las variables de desempleo abierto y de subempleo por su concepción censal y estadística son diferentes. Sin embargo, están muy interrelacionadas y hasta mezcladas, de tal forma que en muchos casos son, a la vez, variables de empleo y variables de subempleo. Convergen también en el impacto que provocan en los niveles y tasas de desempleo abierto. Los registros censales laborales oficiales reflejan que el problema laboral de Guatemala es más de subempleo visible que de desempleo abierto. A nuestro juicio, el problema de empleo en el país es más en el tema del subempleo visible e invisible en todas sus manifestaciones, lo cual afecta seriamente a los niveles de desempleo total, ya que el subempleo es más parte del desempleo que del empleo; además de que su magnitud esconde y reduce la verdadera dimensión de la población desocupada y de su tasa de desempleo.

No obstante lo anterior, a manera de ensayo simplista, y solo para expresar de alguna forma la dimensión numérica relativa del problema del desempleo abierto y del subempleo visible, veríamos como ejemplo que el país ha llegado a alcanzar tasas conjuntas de hasta 24.6% (año 2010), reflejando para el año 2019 una tasa conjunta de desempleo más subempleo visible de 11.9%, lo cual se puede ver en la gráfica 2.

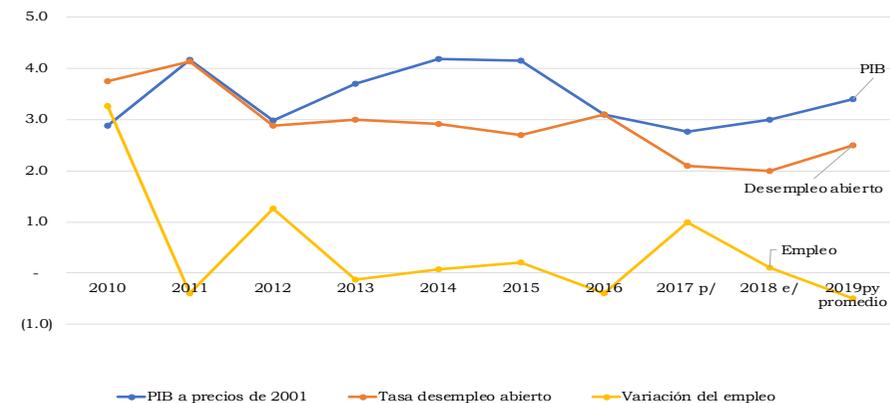
**Gráfica 2: Guatemala: Tasas de desempleo abierto y subempleo visible. Periodo 2010-2019**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, ENEI 1-2019.

Por otro lado, el crecimiento y la relativa estabilidad macroeconómica promocionada por las fuentes oficiales, y aplaudida por el sector privado organizado, no guarda relación con una adecuada creación de empleos en general ni especialmente productivos, formales o decentes. Al contrario, el comportamiento y crecimiento del PIB en los últimos años sí guarda bastante relación con el comportamiento de la tasa de desempleo abierto, tal como se observa en la gráfica 2, donde, con excepción del año 2016, se aprecia una correlación casi perfecta entre los ciclos de ambas variables (Gráfica 3).

**Gráfica 3: Guatemala, comportamiento del PIB real, del desempleo abierto y del empleo \***



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, ENEI 1-2019.

(\*) Para el PIB y el desempleo abierto se utilizaron las tasas respectivas de cada año. Para el empleo, se usaron las diferencias interanuales de la tasa de empleo.

Es evidente que el comportamiento del PIB, y más su crecimiento, no se basa ni se refleja en la creación de fuentes de empleo, ni en el fomento o desarrollo de una infraestructura industrial-productiva, ya que, por lo contrario, el comportamiento de ambas variables (PIB y empleo) es contrapuesto o inverso en la mayoría de la trayectoria del periodo observado en la gráfica 3.

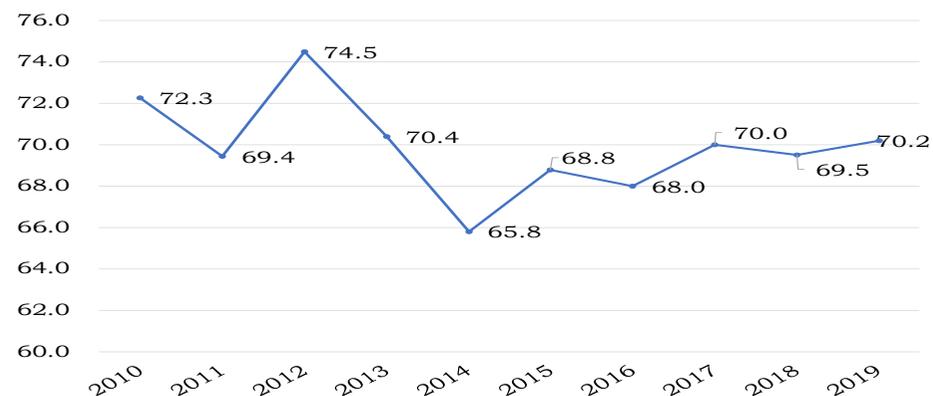
Lo expuesto anteriormente permite deducir que la estabilidad macroeconómica y el buen comportamiento del PIB, ha estado basado, en gran medida, en actividades de subempleo visible e invisible, en actividades del sector informal y en el consumo de las personas fortalecido, a la vez, por la recepción de divisas de los migrantes. Las actividades mencionadas se desarrollan básicamente en los sectores comercial y de servicios, que en su mayoría distan, en mucho, de ser actividades verdaderamente productivas y generadoras de empleos formales.

### 3.2 El sector informal de la economía y el empleo informal

Las actividades económicas del país se realizan en dos grandes sectores: el formal y el informal. Consecuentemente, las actividades laborales de los trabajadores son realizadas en cualesquiera de esos sectores. El subdesarrollo del país es tal que, según información oficial, para el año 2019 el sector informal representa el 22% del PIB y absorbe el 70% de la población ocupada a nivel nacional.<sup>8</sup> A esta endeble realidad económica habrá que agregarle que seis de los sectores productivos del país, incluyendo los más importantes, realizan sus actividades económicas con empleo informal, en un rango que va del 50.6% al 89.9% (gráfica 5). Desde ya se aprecia la relevancia de este sector en la economía nacional.

Durante la última década la tasa de informalidad del empleo alcanzó su máximo en el año 2012 (74.5%), a partir del cual siguieron dos años a la baja, alcanzando su punto más bajo en el año 2014 (65.8%); desde este último año la misma ha venido creciendo hasta llegar al 70.2% en el año 2019 (gráfica 4).

Gráfica 4. Guatemala: Tasa de informalidad



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, ENEI 1-2019.

Si en el sector informal se emplea el 70.2% de los trabajadores, significa que el sector formal solo genera empleos para el restante 29.8% de la PEA, lo que tiene sus implicaciones (negativas) cualitativas y salariales en el mercado laboral del país. En el año 2019, el sector informal ocupa a 4.67 millones de personas, mientras que en el sector formal laboran 2.06 millones de trabajadores. Del 100% de los trabajadores del sector informal, el 40.9% se ocupa en actividades de la Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, y el 28.3% lo hace en el Comercio al por mayor y al por menor, transporte y alojamiento..., siendo estos los que más absorben trabajo informal. Desde el punto de vista individual por actividades económicas, en el primer grupo de las actividades mencionadas, el trabajo informal representa un 89.9%; en el segundo grupo, el 74.1% y en el grupo de las actividades de Construcción el empleo informal es de 81.4%. En la catalogación individual por actividades económicas, la mayoría de estas (seis) se realizan con más del 50% de trabajo informal (sector informal).

Con la realidad antes descrita cabe preguntarse ¿cuál es o a cuánto asciende la tan afamada creación de empleos formales por parte del sector empresarial, y que esgrimen como mérito para la constante y ancestral solicitud y obtención de privilegios fiscales, subsidios y demás dádivas, que solo daños causan a las finanzas públicas?

La distribución porcentual de actividades económicas por sector formal e informal, se muestran en el cuadro 5.

<sup>8</sup> Banguat: informalidad representa un 22% del PIB. Tomado de [www.lahora.gt](http://www.lahora.gt) con fecha 22/12/2019.

**Cuadro 5**  
**Población ocupada por sector económico según actividad económica**  
**(En porcentajes)**  
**Año 2019**

Actividad económica	Distribución porcentual		Distrib. por sector económico	
	Informal	Formal	Informal	Formal
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	40.9	10.8	89.9	10.1
Industrias manufactureras, explotación de minas y canteras y otras actividades industriales	9.4	16.4	57.5	42.5
Construcción	8.7	4.7	81.4	18.6
Comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas	28.3	23.4	74.1	25.9
Información y comunicación	0.2	1.6	18.0	82.0
Actividades financieras y de seguros	0.3	3.4	15.4	84.6
Actividades inmobiliarias	0.2	0.5	50.6	49.4
Actividades profesionales, científicas, técnicas, y de servicios administrativos y de apoyo	1.3	7.5	29.4	70.6
Actividades de administración pública y defensa, de enseñanza, actividades de atención de la salud y de asistencia social	0.8	29.0	6.3	93.7
Otras actividades de servicios	9.9	2.7	89.7	10.3
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>		
<b>Población ocupada</b>	<b>4,671,472.0</b>	<b>2,064,391.0</b>		

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, ENEI 1-2019.

#### 4. Trabajo, salarios y pobreza

##### 4.1 Trabajo y salarios

De forma clara y axiomática, la sociología marxista define al salario como *el precio de la fuerza de trabajo expresado en dinero*. Dicha definición fue tan contundente que sigue teniendo vigencia, aunque

la forma de pago ha venido experimentando varios cambios, no solo por las diferentes formas de expresión del dinero, sino por las variadas maneras de remuneración del trabajo. Como una mercancía especial, pero mercancía al fin, la fuerza de trabajo es vendida por su dueño (trabajador, obrero, empleado, jornalero, etc.) en el mercado laboral, y su comprador (capitalista, patrono o su equivalente), paga un precio (salario, sueldo, jornal, etc.) por su uso durante un tiempo específico (jornada o jornadas de trabajo). Más claro, casi imposible.

Como precio de una mercancía especial, el salario debe expresar el valor adecuado de la fuerza de trabajo, entendiéndose ese valor como aquel que garantiza, cualitativa y cuantitativamente, la reproducción de sí misma, así como la vida del obrero y de su familia. El no cumplimiento de esta premisa es concomitante al apareamiento de diferentes formas de explotación del trabajador (y de plusvalías), lo cual se constituye, entre otros, como un caldo de cultivo de las condiciones de pobreza de cualquier sociedad.

Salvo escasas excepciones, los salarios de los trabajadores guatemaltecos, asalariados y por cuenta propia, son insuficientes para satisfacer el costo de la vida. Esta situación se manifiesta tanto en los salarios mínimos como en los salarios medios. La población experimenta permanentemente el aumento constante de los precios y un deterioro constante en sus salarios, debido principalmente por el paralelo aumento permanente (acumulado) del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y por otras razones económicas y extraeconómicas.

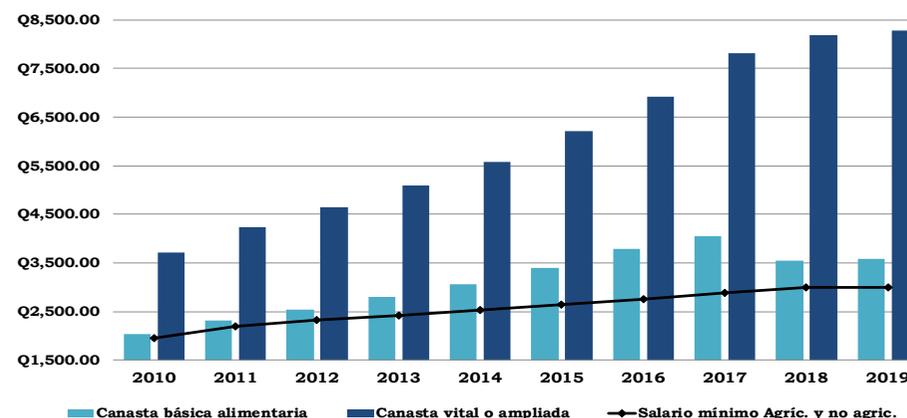
En el caso de los salarios mínimos, si bien en la mayoría de años del periodo 2010 – 2019 experimentan pequeños aumentos nominales, estos se dan muy por debajo de los aumentos de los precios de los productos y servicios de las canastas básicas (gráfica 5). En el año 2019 el salario mínimo (nominal) para las actividades agrícolas y no agrícolas<sup>9</sup> (Q2,992.37) fue equivalente al 83.5% de la

<sup>9</sup> La tercera categoría de salario mínimo es la que corresponde a las actividades de exportación y de maquila, los cuales se fijan por debajo de las otras dos categorías, en un promedio de 7.8% (últimos tres años).

Canasta Básica Alimentaria (CBA)<sup>10</sup>, y al 36.2% de la Canasta Vital o Ampliada (CA)<sup>11</sup>. En dicho año el costo de la CBA fue de Q3,584.91 y el de la CA fue de Q 8,277.33.

Al tomar en cuenta los salarios reales la situación se empeora para los trabajadores, ya que los mismos se ven reducidos sustancialmente por el efecto inflacionario, ya que el salario real expresa el poder adquisitivo del salario, o sea, los bienes y servicios que realmente puede comprar el trabajador con el salario nominal percibido. Así las cosas, el salario mínimo real para el año 2019, según nuestros cálculos, fue de Q 2,110.15 (anexo 1).

**Gráfica 5: Guatemala, canasta básica alimentaria, canasta ampliada y salario mínimo (En quetzales)**



Fuente: INE y Ministerio de Trabajo y Previsión Social.  
Observación: el salario mínimo en la gráfica corresponde al Agrícola y No agrícola.

Las condiciones precarias y calamitosas de las personas con ingresos iguales o inferiores a los salarios mínimos son evidentes. Sin embargo, en Guatemala es generalizado, y casi “normal”, el incumplimiento del pago de salarios mínimos fijados por la ley. Esta situación y la prevalencia de salarios medios ínfimos e inferiores a los mínimos evidencian la generalización de la explotación laboral en los mercados de trabajo y, específicamente, en la gran mayoría de empresas.

En el caso de los salarios medios (promedio), solo en muy pocas y “privilegiadas” ocasiones, según la ocupación, lo devengado mensualmente supera el costo de la CBA; tales son los casos de Directores y gerentes cuyos ingresos promedio están por arriba del doble del costo de la CBA, así como los Profesionales científicos e intelectuales y los Técnicos y profesionales de nivel medio, que con alguna holgura superan dicho costo; muy cerca de dicho costo se

10 La CBA se define como un conjunto de alimentos que constituyen un mínimo necesario para satisfacer por lo menos las necesidades energéticas y proteínicas de una familia y que se ajustan, en la medida de lo posible, al patrón cultural, capacidad adquisitiva, así como la disponibilidad y precios de los alimentos a nivel local. Actualmente se integra de 34 productos, agrupados en 10 categorías identificadas así: cereales, carnes, lácteos, huevos, grasas y aceites, frutas, verduras/hortalizas, leguminosas, azúcar y miscelánea. (Instituto Nacional de Estadística).

11 La CA se define como el conjunto de bienes y servicios que satisfacen las necesidades ampliadas de los miembros de un hogar y conforme los datos declarados por los hogares, incluye alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud, comunicaciones, transporte, recreación, cultura, educación, restaurantes, hoteles, bienes y servicios diversos. El cálculo de la Canasta Ampliada se obtiene por medio de un cociente; específicamente se divide el costo total mensual de la CBA por el porcentaje que representa el gasto en alimentos (43.31%) con relación al gasto total en bienes y servicios, de acuerdo con los resultados de la ENCOVI 2014. (Instituto Nacional de Estadística).

encuentra el Personal de apoyo administrativo (con 99.0%). El resto de los empleados cubre los costos de la CBA en porcentajes que van del 32.3% al 88.8%. Para el caso de la CA, la cobertura de los sueldos de todos los empleados y áreas de trabajo se encuentra por debajo de la misma, en un rango del 14.0% al 88.4%. El grupo de Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros es donde se observan las menores coberturas porcentuales de los salarios respecto a ambas canastas (cuadro 6).

Lo hasta aquí expuesto muestra las condiciones deplorables en cuanto a salarios y costo de vida, lo cual tiene sus consecuencias en el precario acceso de la población trabajadora y asalariada a las condiciones mínimas de salud, educación, vivienda, alimentación, protección social y otras demandas de una vida digna. La pobreza y pobreza extrema también se ven nutridas en estas circunstancias, lo cual se empeora para el resto de la población que no tiene acceso a un trabajo, a un ingreso mínimo ni cobertura social, lo cual los sitúa en condiciones de miseria y exclusión.

También debe tomarse en cuenta que el 70% de la población ocupada en el país lo hace en el sector informal de la economía, sector donde el 74.5% no tiene cobertura del Seguro Social (IGSS), los salarios medios en su mayoría se encuentran por debajo de los salarios mínimos, existiendo alta inestabilidad laboral, entre otras características.

**Cuadro 6**  
**Ingreso promedio mensual según ocupación**  
**Relación con la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Canasta Ampliada (CA)**  
**(Ingresos en quetzales)**

**Año 2019**

Ocupación	Ingreso promedio mensual	% de la CBA	% de la CA
<b>Promedio nacional</b>	<b>2,325.0</b>	<b>64.9%</b>	<b>28.1%</b>
Directores y gerentes	7,318.0	204.1%	88.4%
Profesionales científicos e intelectuales	4,664.0	130.1%	56.3%
Técnicos y profesionales de nivel medio	4,524.0	126.2%	54.7%
Personal de apoyo administrativo	3,548.0	99.0%	42.9%
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	2,521.0	70.3%	30.5%
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	1,158.0	32.3%	14.0%
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	2,157.0	60.2%	26.1%
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	3,182.0	88.8%	38.4%
Ocupaciones elementales	1,685.0	47.0%	20.4%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, ENEI 1-2019.

## 4.2 La pobreza

Generalmente los indicadores de pobreza se miden o se determinan utilizando al salario y las posibilidades de consumo de bienes y servicios de las personas, derivadas de sus ingresos. Si bien la pobreza se deriva de una serie variada de factores y problemas sociales, el ingreso, o más bien la falta de este o estrechez, es el principal determinante económico del fenómeno de la pobreza, ya que existe una fuerte relación entre el ingreso de las personas (y su núcleo familiar) y la satisfacción de sus principales necesidades y su bienestar material.

Al hacer esta afirmación es necesario aclarar que dentro de este trabajo se entiende por ingreso a los salarios, sueldos, pagos, jornales o cualquier otra retribución que los trabajadores, en cualquier sector o actividad económica, devengan por la ocupación o trabajo que desempeñe, incluyendo los ingresos por cuenta propia. Este ingreso debe asimilarse al concepto de ingreso total, el cual no tiene deducidos los impuestos ni incluye transferencias o subsidios provenientes del Gobierno u otras entidades no lucrativas.

De forma más objetiva, estos ingresos representan para el trabajador, el precio por la venta de su fuerza de trabajo. Debe entonces también quedar por entendido que existen otros grupos de personas que, por su edad, discapacidad, dependencia, abandono, tipo de ocupación y otras razones similares, no obtienen remuneraciones o ingresos, pero son pobres o viven en la miseria o indigencia (sin embargo, muchas de ellas dependen de alguna persona asalariada, como por ejemplo el padre de familia o jefe de hogar).

Utilizando los ingresos de las personas y la canasta de alimentos y satisfactores básicos y vitales de las familias, según las últimas mediciones oficiales del año 2014<sup>12</sup>, en Guatemala la **pobreza total** se encuentra en un nivel del 59.3%, y la **pobreza extrema** es de 23.4%. No obstante, la pobreza alcanza diversas dimensiones y manifestaciones, llegando en Guatemala a expresiones de miseria e indigencia, ya que un grueso sector de la población no tiene el menor acceso a un salario o disposición monetaria, sobreviviendo de la caridad pública, basura, desechos y en condiciones físicas y geográficas deprimentes e inhumanas.

A nivel latinoamericano (18 países seleccionados), alrededor del año 2017, en promedio, la pobreza total se encontraba en 30.1% y la pobreza extrema en 10.5% (Cepal, 2019). En los indicadores de pobreza Guatemala ocupa los primeros lugares en América Latina y El Caribe, y a nivel mundial. Organismos como la Cepal, Banco Mundial, PNUD, sitúan a Guatemala en una posición grave en materia de pobreza solo superada por Honduras, en la región centroamericana y, por lo tanto, a nivel latinoamericano. Otras, la colocan en el primer lugar (el peor).

Contrario al espejismo de la baja tasa de desempleo reportada en los indicadores oficiales, a la fecha, los índices de pobreza en el país, si no se han mantenido, se han empeorado, siendo lo más probable su agravamiento. Por tal razón, podría afirmarse con

<sup>12</sup> Instituto Nacional de Estadística. República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014. Principales resultados.

mucha probabilidad de acierto, que los indicadores de pobreza en Guatemala, como mínimo duplican los promedios de América Latina, siendo peor el caso de la pobreza extrema.

En lo que respecta al Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)<sup>13</sup>, que define la pobreza no solo desde el punto de vista unidimensional ingreso/consumo, sino que lo hace desde un punto de vista de la privación de múltiples factores que no permiten a la población alcanzar una condición de vida digna y de bienestar; la situación de la clase trabajadora y de la mayoría de la población es aún peor.

De acuerdo con Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el IPM para Guatemala muestra que el 67% de la población se encuentra en condiciones de pobreza multidimensional (incidencia); es decir, casi 7 de cada 10 personas son multidimensionalmente pobres, con privaciones de 34% o más de los indicadores. Según la estructura de dicho IPM, la dimensión con más intensidad de privaciones es la de los ingresos, ya que “el 76% de la población no cuenta con ingresos para una canasta básica de bienes y servicios que permitirían una vida medianamente decorosa.”<sup>14</sup> Además, la misma fuente indica que “la pobreza afecta más a las poblaciones en desventaja. En algunos de los indicadores de base, las privaciones en las poblaciones rurales y en los pueblos indígenas alcanzan al 90% de la población, que no logra cubrir sus necesidades económicas básicas, incluyendo más del 40% de la población adulta sin escolaridad y en condiciones habitacionales muy precarias.”<sup>15</sup>

La pobreza es sinónimo de exclusión y desigualdad; los niveles de pobreza son fieles indicadores del cuanto un país es desigual

<sup>13</sup> El IPM elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abarca un conjunto de privaciones que afectan a las personas en tres dimensiones: nivel de vida, salud y educación, las cuales se miden a través de trece indicadores específicos (PNUD, 2016). Sin embargo, El Ministerio de Desarrollo Social ha construido un IPM para Guatemala, el cual está conformado por cinco áreas: salud y seguridad alimentaria y nutricional, educación, empleo digno, vivienda y acceso a servicios básicos. Se subdivide en 17 indicadores. ([www.prensalibre.com.gt](http://www.prensalibre.com.gt) 20/06/19).

<sup>14</sup> PNUD, El estado reciente del desarrollo humano en Guatemala. 2016. P. 31 a 34.

<sup>15</sup> Ibid.

y excluyente, así como el nivel de desarrollo (o subdesarrollo) en que se encuentra. A estos factores debe agregarse el problema del desempleo y el subempleo, en sus diferentes manifestaciones visibles e invisibilizados. A la vez, la desigualdad nos indica de buena forma la profundidad de la exclusión en una sociedad. Guatemala es un país histórica y estructuralmente desigual y excluyente, figurando entre los países con mayor desigualdad a nivel latinoamericano y mundial.

El informe de la Cepal (2018), indica que América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo, por sobre África Subsahariana (la segunda más desigual). Hasta el año 2014, últimos datos oficiales disponibles, el grado de desigualdad en Guatemala, medida por el índice de Gini<sup>16</sup>, fue de 0.54. situándose entre los más altos de América Latina y el Caribe (18 países seleccionados).

Los niveles de ingresos devengados y la cantidad de personas que los perciben son indicadores de la estratificación social de un país, identificándose con esto, a la vez, una de las causas económicas de la existencia de las clases sociales en la sociedad (y en cualquier país). Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016 (PNUD), hasta el año 2014 la estratificación social del país por grupos según sus ingresos se encontraba de la siguiente forma:

Estrato bajo	41%
Estrato vulnerable	37%
Estrato medio	21%
Estrato alto	1%

Con la estratificación anterior se colige y se interpreta que el 41% de la población devenga ingresos bajos (pobres), el 37% es vulnerable a pasar al rango de ingresos bajos (vulnerables a ser pobres), el 21% tiene ingresos medios y solo en el 1% de la población tiene ingresos altos. En los sectores indígenas y rurales la estratificación es más calamitosa, especialmente en los estratos bajos donde el 59% de la población se encuentra en estas condiciones.

<sup>16</sup> El índice de Gini toma valores entre 0 (ausencia de desigualdad) y 1 (máxima desigualdad).

Existen muchos factores asociados al origen y la evolución de la pobreza; en consecuencia, este flagelo está bastante relacionado con las dinámicas del mercado laboral y de la economía en general. Los esfuerzos para la superación de la pobreza se verán fortalecidos al tratar el problema del desempleo en su justa dimensión y con verdadera visión de reducción de la desigualdad y de su consecuente desarrollo social.

## **5. Las migraciones**

Reflejo elocuente del problema del desempleo y subempleo, también son las migraciones. De acuerdo con información de prensa, a principios del presente año se estima que más de 1.8 millones de guatemaltecos son las que envían remesas a una población beneficiaria de 6.2 millones.<sup>17</sup> Millones de personas han emigrado (principalmente a los Estados Unidos de América) y muchos miles siguen y seguirán emigrando en busca de mejores condiciones de vida para ellos mismos y para sus familiares que dejan en el país. A la violencia e inseguridad, deben sumarse la pobreza, la falta de empleo, ausencia de ingresos mínimos y dignos, como los fuertes detonantes para la diáspora de guatemaltecos observada en los últimos años.

Con un altísimo costo de sacrificio humano y de indignidad, hasta inicios del año 2020 el crecimiento económico y estabilidad macroeconómica de Guatemala está dinamizado y descansa por mucho en el ingreso de remesas familiares<sup>18</sup> (divisas). A manera de

<sup>17</sup> Organización Internacional de Migraciones (OIM), Publicado en Prensa Libre de fecha 9 de enero de 2020, versión electrónica (“Guatemaltecos enviaron remesas por más de US\$1 millón por hora en 2019”).

<sup>18</sup> Durante el periodo de realización de la presente investigación, el Gobierno de Guatemala declaró, a inicios de marzo, el Estado de Calamidad por la pandemia del coronavirus Covid19, el cual conlleva serios daños a la salud y vida de la población, así como serios efectos a la economía mundial y del país en particular. Dentro de las consecuencias económicas al país se encuentra el empeoramiento en el corto, mediano y largo plazo del desempleo, de la pobreza y el envío de remesas de los migrantes guatemaltecos que residen especialmente en los Estados Unidos de América, país que sufre con drasticidad los efectos de la pandemia mencionada.

ejemplo, según las autoridades monetarias, se tiene que en el año 2018 las remesas familiares ascendieron a US\$ 9,287.7 millones, y en el 2019 se reporta un ingreso de US\$ 10,508.3 millones, valores similares a los presupuestos de ingresos del Estado asignados en dichos años; así también, muy cercanos al valor de las exportaciones del mismo periodo y muy superior al ingreso de divisas por las exportaciones del país en el mismo periodo. Consecuentemente, de no darse el fenómeno de las migraciones la economía del país se vería en condiciones serias de inestabilidad económica, menor crecimiento, empeoramiento de los indicadores sociales de salud, educación, vivienda, violencia, y por supuesto, incremento en las tasas de desempleo y subempleo, entre otros.

En el presente trabajo se ha dejado de manifiesto que el problema del desempleo y su fuerte manifestación en el subempleo es grave en el país, teniendo una alta correlación con los altos niveles de pobreza y desigualdad existentes en nuestra sociedad. No obstante, la generación de empleo ha sido siempre el bastión esgrimido por el sector empresarial, para presionar a los gobiernos de turno en la demanda de proteccionismos empresariales y privilegios fiscales, que solo a sus intereses individuales beneficia. Contrariamente, el mantenimiento de altas tasas de desempleo y subempleo los “faculta” para mantener niveles de salarios de hambre y la reproducción de las condiciones de explotación de la clase obrera, a través de, por ejemplo, salarios mínimos exiguos y casi estáticos, salarios diferenciados, trabajo a tiempo parcial, entre otros.

Finalmente, y por la relación con el eje principal de la presente investigación, el desempleo, y con los demás problemas socioeconómicos relacionados, es necesario indicar que, en los últimos meses de su realización (finales de marzo, abril y primera mitad de mayo), el problema de la pandemia del coronavirus Covid-19, se agudizó en nuestro país, habiéndose declarado el Estado de Calamidad a nivel nacional. Si bien dicha pandemia es de carácter sanitario, sus efectos no son solo en la salud de la población sino se extienden a lo social y económico, entre otros. En lo económico si bien destacan las inminentes contracción y posiblemente posterior recesión económica,

el agravamiento de las condiciones del desempleo, los ingresos y la pobreza, son algunas de sus consecuencias directas, inmediatas y profundas.<sup>19</sup> En este sentido, para el caso guatemalteco, a juicio propio, se esperaría un serio incremento en los niveles de desempleo y subempleo, estimándose para el primero una tasa alrededor del 8% - 10% en el corto y mediano plazo, lo cual ya se menciona en medios especializados. Todo dependerá de la profundidad del agravamiento de dicha epidemia a nivel nacional e internacional.

---

<sup>19</sup> Entre algunos efectos del Covid-19, La Cepal estima un crecimiento negativo de la economía del país en -1.3% y, para la región latinoamericana, una tasa de desempleo en torno al 11.5%. En *Dimensionar los efectos del Covid-19 para pensar en la reactivación, Informe especial Covid-19 No. 2*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

### Conclusiones generales

1. Existe una gran correlación entre desempleo y pobreza; el crecimiento del desempleo y su expresión disfrazada en forma de subempleo, ocasionan aumento en las condiciones de pobreza de los trabajadores y de la población en general. La pobreza a la vez refleja en buena medida el problema del desempleo del país.
2. La relativa baja tasa de desempleo abierta observada en las cifras oficiales, es un espejismo de una buena condición económica del país y de la estabilidad macroeconómica pregonada por los gobiernos de turno. Realmente es una paradoja que esconde las verdaderas dimensiones de la problemática socioeconómica del país, así como de la precaria situación de los trabajadores del país.
3. Los exiguos salarios mínimos y medios, el no cumplimiento de los salarios mínimos, los intentos por “legalizar” jornadas de trabajo de tiempo parcial, salarios diferenciados, la proliferación del trabajo informal y trabajo no remunerado, el empleo de trabajo infantil, entre otros, son expresiones del alto grado de explotación de la fuerza de trabajo guatemalteca.
4. El sector empresarial, organizado y no organizado, históricamente ha sido incapaz de generar los niveles de empleo productivo y digno, tanto para las actividades económicas como para los trabajadores. El gran porcentaje (80%) de trabajo generado en el sector informal, es solo un ejemplo de esto. No obstante esta “ineficiencia,” siguen gozando y demandando a los gobiernos de turno, privilegios fiscales, subsidios y demás prebendas económicas.

Anexo 1  
Guatemala: Salarios mínimos nominales y reales 1/  
Período 2015 - 2019

Año/Actividades Económicas	Salario Diario	Salario mensual (sin Bonific.)	Bonificación Incentivo/ mes	Salario mes total (incluye Bonific.)	% Incremento	IPC	Variación Interanual	Deflactor	Salario Real Base 2010
<b>AÑO 2015</b>									
Actividades Agrícolas y No Agrícolas	78.72	2,394.40	250.00	2,644.40	4.51%	1.21680	3.07000	1.21684	2,173.16
Actividad Exportadora y de Maquila	72.36	2,200.95	250.00	2,450.95	4.47%	1.21680	3.07000	1.21684	2,014.19
<b>AÑO 2016</b>									
Actividades Agrícolas y No Agrícolas	81.87	2,490.21	250.00	2,740.21	3.62%	1.26830	4.23000	1.26832	2,160.51
Actividad Exportadora y de Maquila	74.89	2,277.90	250.00	2,527.90	3.14%	1.26830	4.23000	1.26832	1,993.12
<b>AÑO 2017</b>									
Actividades Agrícolas y No Agrícolas	86.90	2,643.21	250.00	2,893.21	5.58%	1.34030	5.68000	1.34036	2,158.54
Actividad Exportadora y de Maquila	79.48	2,417.52	250.00	2,667.52	5.52%	1.34030	5.68000	1.34036	1,990.15
<b>AÑO 2018</b>									
Actividades Agrícolas y No Agrícolas	90.16	2,742.37	250.00	2,992.37	3.43%	1.37130	2.31000	1.37132	2,182.11
Actividad Exportadora y de Maquila	82.46	2,508.16	250.00	2,758.16	3.40%	1.37130	2.31000	1.37132	2,011.32
<b>AÑO 2019</b>									
Actividades Agrícolas y No Agrícolas	90.16	2,742.37	250.00	2,992.37	0.00%	1.41800	3.41000	1.41808	2,110.15
Actividad Exportadora y de Maquila	82.46	2,508.16	250.00	2,758.16	0.00%	1.41800	3.41000	1.41808	1,944.99

1/ año base 2010.

Fuente: Elaboración propia, con información del Ministerio de Trabajo sobre salarios mínimos nominales.

## **Bibliografía**

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama Social de América Latina, (2019)* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, 2019.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Medición de la pobreza por ingresos. 2018*
- Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (2014)*. Tomo 1, 2016. Guatemala, Centro América.
- Instituto Nacional de Estadística, *Encuestas Nacional de Empleo e Ingresos 2-2018. (2018)*. Guatemala, Centro América.
- Instituto Nacional de Estadística, *Encuestas Nacional de Empleo e Ingresos 1-2019. (2019)*. Guatemala, Centro América.
- Instituto Nacional de Estadística, República de Guatemala: *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014, Primeros Resultados. (2015)*. Guatemala, Centro América.
- Organización Internacional del Trabajo. *Panorama Laboral 2019. Año 2019.*
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Más allá del conflicto, luchas por el bienestar. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016 Guatemala. (2016)*.
- Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. *El estado reciente del desarrollo humano en Guatemala. 2016. P. 31 a 34.*
- Programa Nacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Más allá del conflicto, luchas por el bienestar. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016.*

## **e-grafía**

- Banco de Guatemala (varias fechas). [www.banguat.gob.gt](http://www.banguat.gob.gt)
- Ministerio de Finanzas Públicas (varias fechas). [www.minfin.gob.gt](http://www.minfin.gob.gt)
- Diario La Hora. [www.lahora.gt](http://www.lahora.gt)

# ACCIDENTES LABORALES Y LAS MEDIDAS DE SALUD Y SEGURIDAD OCUPACIONAL EN GUATEMALA

*MSc. Herlem Isol Reyes López\**

## **I. Introducción**

Promover condiciones de trabajo seguras y saludables para los trabajadores constituye un imperativo moral y un fin en sí mismo, en tanto garantizar el derecho a la vida y a un trabajo digno y de calidad. No obstante, el número de accidentes laborales y enfermedades profesionales que se registran anualmente sigue en aumento, situación que hace notar que dicho principio constituye una materia pendiente.

Estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, señalan que a nivel global 1000 personas mueren cada día a causa de accidentes relacionados con el trabajo. Otras 6,500 fallecen por causa de enfermedades profesionales provocadas por la exposición prolongada a factores de riesgo derivado de la actividad laboral, datos que en su conjunto representan entre el 5 y el 7% de las muertes en el mundo.<sup>1</sup>

De cada diez trabajadores fallecidos por causas relacionadas con el trabajo, la OIT estima que aproximadamente dos son derivadas de accidentes laborales y ocho a causa de enfermedades profesionales. De este tipo de enfermedades, tres de ellas son las que concentran el mayor porcentaje de fallecimientos de trabajadores (74%). Entre ellas, las del sistema circulatorio (31%), cánceres de origen profesional (26%) y enfermedades respiratorias (17%).<sup>2</sup>

---

\* Administradora de Empresas, Magister en Desarrollo Humano Local. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIES-USAC.

1 Organización Internacional del Trabajo (2019), Seguridad y Salud en el Centro del Futuro del Trabajo, Aprovechar 100 años de experiencia. Primera Edición. Pág. 3.

2 Ídem.

Por otra parte, cifras acumuladas por año refieren un aumento sostenido en el número de fallecimientos por causas relacionadas con el trabajo. En el año 2005<sup>3</sup> a nivel global fueron reportados 2 millones de fallecimientos por estos motivos. Casi una década más tarde, en el año 2014, la cifra aumentó a 2,33 millones. Y en el año 2017, el número de trabajadores afectados se situó en 2,78 millones respectivamente.<sup>4</sup>

En el caso de los trabajadores jóvenes entre 18 a 24 años de edad, se estima que el riesgo de presentar una lesión profesional no mortal, aumenta considerablemente con relación a los trabajadores adultos. Estudios realizados en Europa refieren que los trabajadores jóvenes tienen un 40 por ciento más de riesgo que sus pares adultos. En el caso de los jóvenes de Estados Unidos, se considera que el riesgo que enfrentan es de aproximadamente el doble en comparación con los trabajadores de 25 años o más.<sup>5</sup>

En la esfera nacional, es de señalar que no se tienen datos disponibles con relación a enfermedades profesionales relacionadas con el trabajo. Las estadísticas refieren únicamente datos vinculados con accidentes laborales. No obstante, las cifras oficiales del Ministerio de Trabajo, no concuerdan por ejemplo con los datos que reporta el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-, y/o con los casos atendidos por el Cuerpo de Bomberos Municipales.

En ese sentido, las medidas de prevención en salud y seguridad ocupacional -SSO- constituyen una herramienta valiosa para prevenir accidentes y enfermedades relacionadas con el trabajo. Tanto patronos como trabajadores, están obligados a adoptar y poner en práctica las medidas de SSO para proteger la vida, la seguridad e integridad de los grupos de interés.

3 Organización Mundial de la Salud (OPS) (2005). El número de accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo sigue aumentando. Centro de prensa, Ginebra, 28 de abril de 2005.

4 Organización Internacional del Trabajo (2019). Ídem

5 Organización Internacional del Trabajo (2018). Mejorar la Seguridad y la Salud de los Trabajadores Jóvenes. Primera edición, Pág. 7.

Las instituciones gubernamentales, en este caso el Ministerio de Trabajo y específicamente la Inspección General de Trabajo, así como el IGSS, son responsables de dar seguimiento y verificar que se cumplan las disposiciones legales en materia de salud y seguridad ocupacional en las organizaciones, así como de aplicar las sanciones que correspondan en el caso de la inobservancia de las leyes vigentes.

De ahí que el acceso y difusión de información sobre mecanismos de actuación y prevención de riesgos laborales al alcance de todos los interesados, promueve una cultura preventiva y contribuye para hacer efectivo el derecho al trabajo, con un mínimo de garantías sociales que permitan proteger la vida, la seguridad y la salud de los trabajadores en la prestación de sus servicios.

## **II. Conceptos, definiciones y generalidades de la normativa nacional e internacional**

Contextualizar la seguridad y la salud en el trabajo conlleva a plantear los diferentes conceptos y definiciones involucrados para comprender las diferentes áreas de aplicación. Entre estos conceptos pueden señalarse, lugar de trabajo, accidente laboral o de trabajo, enfermedad profesional, así como el de salud y seguridad ocupacional.

Asimismo, dentro de las generalidades en materia de salud y seguridad ocupacional y/o salud y seguridad en el trabajo, llamadas indistintamente, se pueden identificar las directrices establecidas, así como las instituciones rectoras en la materia, responsables de verificar y dar seguimiento a las diferentes medidas y sistemas de gestión que se pongan en práctica por parte de las diferentes organizaciones.

### **2.1 Lugar de trabajo**

A nivel internacional, los Convenios y recomendaciones de la OIT relacionados con la salud y seguridad ocupacional, definen como lugar de trabajo "...todos los sitios donde los trabajadores deben

permanecer o a donde tienen que acudir por razón de su trabajo, y que se hallan bajo el control directo o indirecto del empleador”.<sup>6</sup>

A nivel nacional, la Constitución Política de la República reconoce el trabajo como un derecho de los guatemaltecos y una obligación social. A su vez, en sus postulados se resalta como trabajo efectivo, “todo el tiempo que el trabajador permanezca a las órdenes o a disposición del empleador”.<sup>7</sup>

El Código de Trabajo por su parte, no especifica una definición de lugar de trabajo, únicamente define como tal, el trabajo sujeto a regímenes especiales, por ejemplo, el trabajo agrícola y ganadero, el trabajo a domicilio, el trabajo de mujeres, el trabajo doméstico, trabajo de transporte, entre otros. Es decir, se describe el tipo de trabajadores que engloba cada área productiva y su vínculo por el trabajo que realizan.

En el Reglamento de Salud y Seguridad Ocupacional vigente en el país, establecido a través del Acuerdo Gubernativo de la Presidencia de la República número 229-2014 y sus Reformas 33-2016, se plantean dos definiciones de lugar de trabajo. La primera, en el apartado de Disposiciones Generales, Artículo 1, describiéndolo como “Áreas, centros, locales, edificios, instalaciones edificadas o no, donde las personas permanecen o deben acceder para realizar su trabajo”. La segunda, en el Artículo 2, donde se define el lugar de trabajo como “...todo aquel en que se efectúan trabajos industriales, agrícolas, comerciales o de cualquier otra índole”.

## **2.2 Accidente laboral o de trabajo**

De acuerdo con el repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT, sobre registros de accidentes de trabajo, proporciona la definición de accidente de trabajo, definiéndolo como un “...suceso ocurrido en el curso del trabajo o en relación con el trabajo que causa: a) lesiones profesionales mortales; b) lesiones profesionales no mortales”. Se

<sup>6</sup> Organización Internacional del Trabajo -OIT-. Artículo 3, C155 – Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).

<sup>7</sup> Artículo 102, Constitución Política de la República de Guatemala.

hace también la diferenciación en cuanto a un incidente laboral, refiriéndose a él como el “suceso acaecido en el curso del trabajo o en relación con el trabajo, en el que la persona afectada no sufre lesiones corporales, o en el que éstas solo requieren cuidados de primeros auxilios”.<sup>8</sup>

A nivel nacional, en la legislación vigente sobre salud, higiene y seguridad laboral, no existe una definición específica de accidente laboral o de trabajo. Por ejemplo, en el Código de Trabajo, en su Artículo 197, se hace alusión a las palabras accidentes de trabajo, únicamente para referirse a la prevención de los mismos sin definir expresamente su conceptualización.

Por otra parte, en el Acuerdo No. 1002 emitido por la Junta Directiva del IGSS, refiere que para efectos de la atención que se presta a los afiliados, los accidentes laborales quedan comprendidos dentro de la protección relativa a accidentes en general. En ese sentido, por accidente se entiende “...toda lesión orgánica o trastorno funcional que sufre una persona, producida por la acción repentina y violenta de una causa externa, sea o no con ocasión del trabajo”.<sup>9</sup>

## **2.3 Enfermedad profesional**

De acuerdo con informes de la OIT, una enfermedad profesional es el resultado de la exposición a sustancias o agentes peligrosos -agentes químicos, físicos, biológicos-, que resulten de las actividades laborales. Es decir, “...la relación causal entre la exposición prolongada en un entorno laboral específico y la frecuencia con que la enfermedad se produce con una frecuencia superior a la tasa

<sup>8</sup> Organización Internacional del Trabajo -OIT-, Registro y notificación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y lista de la OIT relativa a enfermedades profesionales. Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión, junio de 2002. Recuperado de: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/rep-v-1.htm#C%C3%B3mo%20se%20define%20%C2%ABaccidente%20del%20trabajo%C2%BB>

<sup>9</sup> Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (1998), Acuerdo No. 1002, Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes en General. Departamento de Relaciones Públicas, Guatemala, 3era. Edición.

media de morbilidad del resto de la población”.<sup>10</sup> Asimismo, la define como “una enfermedad contraída como resultado de la exposición a factores de riesgo inherentes a la actividad laboral”<sup>11</sup>

En el marco de la legislación nacional en materia de salud y seguridad ocupacional, puede encontrarse alguna alusión del término enfermedad profesional en los Acuerdos de Junta Directiva del IGSS, por ejemplo, en el número 410, referente a Protección Relativa a Enfermedad y Maternidad, en el cual se enfatiza que por razones de la prestación de los servicios, se unifica la protección de las enfermedades comunes con la de enfermedades profesionales, tomando en cuenta que los riesgos deben cubrirse sin tomar en cuenta las causas que lo ocasionan.

Asimismo, en la Ley Orgánica del IGSS, Decreto 295, se menciona en el Artículo 28, que los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales forman parte de la protección y beneficios que comprende el régimen de Seguridad Social. Se señala entre los beneficios, los servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios, entre otros, así como las rentas al declarar una incapacidad temporal o permanente.

En el Código de Trabajo por su parte, en su artículo 197, se hace mención de enfermedades profesionales, en alusión a su prevención en tanto eliminar las causas que las provocan. Lo anterior, en el marco de proteger la vida, la seguridad y la salud de los trabajadores en la prestación de sus servicios.

<sup>10</sup> Organización Internacional del Trabajo -OIT-, Lista de enfermedades profesionales (revisada en 2010). Identificación y reconocimiento de las enfermedades profesionales: Criterios para incluir enfermedades en la lista de enfermedades profesionales de la OIT, Ginebra, 2010 (Serie Seguridad y Salud en el Trabajo, núm. 74. Pág. 7).

<sup>11</sup> Registro y notificación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y lista de la OIT relativa a enfermedades profesionales. Ídem.

## **2.4 Salud y seguridad ocupacional**

### 2.4.1 Normativa a nivel Internacional

Al hablar de salud en el campo del trabajo, el Convenio 155 de la OIT señala que “...abarca no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedad, sino también los elementos físicos y mentales que afectan a la salud y están directamente relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo”.

El concepto de salud y seguridad ocupacional es considerado como parte fundamental de la promoción de un trabajo decente que impulsa la OIT. Se aborda desde una mirada integradora que involucra el derecho humano a la salud y el derecho a disponer de un trabajo en condiciones seguras, reduciendo al mínimo los riesgos y daños para la salud a consecuencia de la actividad laboral.

En materia de salud y seguridad ocupacional, el estado de Guatemala es signatario de convenios y tratados internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, los cuales al momento de ser ratificados deben adecuarse en la legislación interna para dar un efectivo cumplimiento en materia de derechos laborales a la población guatemalteca.

De acuerdo con información de la OIT, a partir del 20 de mayo de 1994, el país ratificó el Convenio 169 relativo a la Inspección del Trabajo (agricultura), (promovido en 1969)<sup>12</sup>, el cual constituye uno de los cuatro convenios considerados de gobernanza, que en su conjunto están enfocados en el fortalecimiento del cumplimiento de las normas de trabajo en los sistemas nacionales, específicamente mediante la inspección de trabajo y consultas tripartitas.

En el tema propiamente de salud y seguridad ocupacional, contenido en la escala de convenios técnicos de la OIT, Guatemala ha ratificado los siguientes convenios<sup>13</sup>:

<sup>12</sup> Organización Internacional del Trabajo, Normlex, Ratificaciones de Guatemala. Recuperado de. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200\\_COUNTRY\\_ID:102667](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102667)

<sup>13</sup> Ídem.

Tabla No. 1  
Listado de Convenios Técnicos de la OIT ratificados por Guatemala

No. Convenio	Nombre del Convenio	Fecha que fue ratificado
C019	Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes de trabajo), 1925 (núm. 19)	2/8/1961
C081	Convenio sobre la inspección de trabajo, 1947 (núm. 81)	13/2/1952
C118	Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962. Ha aceptado la rama c	4/11/1963
C120	Convenio sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964 (núm. 120)	21/10/1975
C127	Convenio sobre el peso máximo, 1967 (núm. 127)	25/7/1983
C148	Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148)	22/2/1996
C161	Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161)	18/4/1989
C167	Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167)	7/10/1991

Fuente: Elaboración propia con información de la OIT. Guatemala, 30 de abril, 2020.

Es importante hacer notar que existen otros convenios técnicos de la OIT en materia de salud y seguridad ocupacional. No obstante, a pesar del carácter relevante de los temas en función del fortalecimiento de la prevención y aseguramiento de la salud y seguridad ocupacional, a la fecha no han sido ratificados por Guatemala. Entre estos pueden señalarse el Convenio 155, sobre Salud y Seguridad de los trabajadores (promulgado en 1981), el Convenio 184 sobre la Seguridad y la Salud en la Agricultura (promulgado en 2001), y el

Convenio 187 sobre el Marco Promocional para la Seguridad y salud en el trabajo (promulgado en 2006).

Se estima que, a lo largo de los años, los convenios en materia de salud y seguridad ocupacional han ido evolucionando, de un enfoque hacia riesgos específicos en el lugar de trabajo, a uno centrado propiamente en la prevención. Por otra parte, con la transformación de las nuevas tecnologías, están emergiendo nuevos riesgos psicosociales provocados por el estrés y el aumento de enfermedades no transmisibles<sup>14</sup> situación que demanda que a nivel nacional dichos convenios se aborden e integren de manera integral en la legislación interna, en el sentido de proteger la salud y la vida de los trabajadores.

#### 2.4.2 Normativa a nivel nacional

En el contexto nacional, el aseguramiento de la salud y seguridad en el trabajo es reconocida en primera instancia en la Constitución Política de la República. Sus fundamentos se amplían a través del Código de Trabajo, el Reglamento de Salud y Seguridad Ocupacional, el Régimen de Seguridad Social y otros Códigos y Acuerdos gubernativos que forman parte de la legislación nacional.

Los objetivos en la normativa nacional, se centran en los principios de proteger la vida, la seguridad y la salud de los trabajadores en su lugar de trabajo. Mismos que están en armonía con los principios de la Declaración de los Derechos Humanos, vinculados con el derecho a la vida y a la seguridad de la persona, el derecho a la seguridad social, el derecho al trabajo y a condiciones satisfactorias del trabajo, y el derecho a seguros en caso de enfermedad, invalidez u otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (Artículos 3, 22, 23 y 25).

<sup>14</sup> Organización Internacional del Trabajo. Comunicado de prensa, 23 de abril de 2019. Seguridad y salud en el trabajo “Todos los países deberían ratificar los convenios sobre seguridad y salud”, afirma Guy Ryder. Recuperado de: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_690048/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_690048/lang-es/index.htm)

- Constitución Política de la República

En los preceptos constitucionales se garantiza el derecho a la vida y a la protección y seguridad de la persona como una obligación del Estado. En el marco de los Derechos Sociales que engloba los derechos humanos, se establece el derecho a la salud y se le reconoce como un bien público y se delega la responsabilidad en todas las personas e instituciones para velar por su conservación y restablecimiento (Arto. 95).

Asimismo, el derecho y protección de la salud y asistencia social de los guatemaltecos, se contextualiza en el marco de la obligación del Estado para desarrollar “a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las competencias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social”.<sup>15</sup>

- Código de Trabajo

El Código de Trabajo dedica un Capítulo Único al tema de higiene y seguridad en el trabajo. En su articulado se señala la obligación del empleador para velar por la protección de la vida, seguridad y salud de los trabajadores, así como para dar cumplimiento a las medidas emanadas de la normativa nacional, entre las cuales se incluyen también la observancia de las disposiciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, relativas a la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (Artos.197 y 198). Se establecen para el logro de tales objetivos, las siguientes disposiciones:

- “a) Prevenir accidentes de trabajo velando porque la maquinaria, el equipo y operaciones de proceso tengan el mayor grado de seguridad y se mantengan en buen estado de conservación, funcionamiento y uso, para lo cual deberán estar sujetas a inspección y mantenimiento permanente;
- b) Prevenir enfermedades profesionales, eliminando las causas que las provocan;

<sup>15</sup> Artículo 94, Constitución Política de la República de Guatemala.

- c) Prevenir incendios;
- d) Proveer un ambiente sano de trabajo;
- e) Suministrar cuando sea necesario, ropa y equipo de protección apropiados, destinados a evitar accidentes y riesgos de trabajo;
- f) Colocar y mantener los resguardos y protecciones a las máquinas y a las instalaciones, para evitar que de las mismas pueda derivarse riesgo para los trabajadores;
- g) Advertir al trabajador de los peligros que para su salud e integridad se deriven del trabajo;
- h) Efectuar constantes actividades de capacitación de los trabajadores sobre higiene y seguridad en el trabajo;
- i) Cuidar que el número de instalaciones sanitarias para mujeres y para hombres estén en proporción al de trabajadores de uno u otro sexo, se mantengan en condiciones de higiene apropiadas y estén además dotados de lavamanos;
- j) Que las instalaciones destinadas a ofrecer y preparar alimentos o ingerirlos y los depósitos de agua potable para los trabajadores, sean suficientes y se mantengan en condiciones apropiadas de higiene;
- k) Cuando sea necesario, habilitar locales para el cambio de ropa, separados para mujeres y hombres;
- l) Mantener un botiquín provisto de los elementos indispensables para proporcionar primeros auxilios” (Artículos 197 y 198, Código de Trabajo de Guatemala).

Es importante mencionar que la falta de cumplimiento de la ley y la negligencia en la implementación de las medidas necesarias para la prevención de accidentes de trabajo y riesgos de trabajo, conlleva sanciones legales para el empleador, así como responsabilidades en cuanto al pago de una indemnización en caso de incapacidad permanente o muerte del trabajador, independientemente de la cobertura que pueda realizar el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

De ahí la importancia de las visitas patronales permanentes por parte de la Inspección General de Trabajo y de los inspectores del IGSS, en tanto verificar en las empresas y organizaciones, la seguridad e higiene de sus instalaciones, actividades y materiales que utilizan, y

que, por la naturaleza de los mismos, puedan suscitar situaciones de riesgo de accidentes, riesgos para la salud, higiene y seguridad de los trabajadores.

- Régimen de Seguridad Social

De acuerdo con el Artículo 100 de la Constitución Política de la República, se instituye el derecho de los guatemaltecos a la seguridad social bajo un régimen unitario y obligatorio a cargo del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. El Estado, empleadores y trabajadores adscritos al régimen, son corresponsables de su financiamiento, así como de la participación en la dirección del mismo a través de sus representantes.

El régimen de Seguridad Social otorga protección y beneficios para la clase trabajadora a nivel nacional siempre que estén adscritos al mismo. Lo anterior significa que los trabajadores cuenten con un contrato de trabajo y que los empleadores cumplan con la normativa que los obliga a darles cobertura social a través de su inscripción en la planilla del IGSS.

Por otra parte, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, a través del Acuerdo 1002, en su Artículo 7, señala que la prevención de accidentes y la salud ocupacional y seguridad en el trabajo se orientan al:

“...reconocimiento, evaluación y control de los riesgos, a la promoción y mantenimiento de las mejores condiciones y medio ambiente en el trabajo, al desarrollo de conocimientos, actitudes y prácticas en el individuo y la comunidad laboral, en relación con los problemas que de dichas condiciones se derivan y a la búsqueda de su solución” (Artículo 7, Acuerdo 1002, Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes, IGSS, Guatemala).

Entre los beneficios sociales que otorga el régimen de Seguridad Social se encuentran la protección de los riesgos en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, los cuales comprenden los siguientes beneficios para los trabajadores afiliados:

“a) En caso de incapacidad temporal; servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios, aparatos ortopédicos, y una indemnización en dinero proporcional a sus ingresos.

b) En caso de incapacidad permanente, parcial o total, las rentas que estimaciones actuariales determinen.

Mientras no se declare la incapacidad permanente, se deben dar los beneficios de incapacidad temporal que correspondan; y,

c) En caso de muerte, los causahabientes que hayan dependido económicamente del occiso en el momento de su fallecimiento, especialmente su esposa e hijos menores de edad, deben recibir las pensiones que estimaciones actuariales determinen, además de una suma destinada a gastos de entierro” (Artículo 29, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto 295, Congreso de la República de Guatemala, 30 de octubre de 1946).

Es importante señalar que, en caso de accidente con ocasión o no del trabajo, la cobertura de atención por parte del Instituto de Seguridad Social es inmediata, únicamente se demanda que el empleador compruebe que el trabajador forma parte de su plantilla laboral. No obstante, en caso de atención por enfermedad, el afiliado deberá haber cotizado como mínimo por tres meses antes para poder tener derecho a la atención médica y hospitalaria, así como a las prestaciones en dinero que forman parte de la protección y beneficios sociales que se otorgan.

Por su parte, los trabajadores que en su momento estén recibiendo prestaciones en servicios médicos, en especie o en dinero del Instituto de Seguridad Social, tanto en caso de accidentes laborales y en enfermedades profesionales, así como por la cobertura de otros riesgos de carácter social, están obligados a someterse a todos los exámenes, tratamientos y reglas que el Instituto mantenga vigentes, en el sentido de asegurar el mejoramiento y cuidado de la salud de los afiliados, y de dar cumplimiento a las leyes y reglamentos que conforman la normativa interna del Instituto.

- Ministerio de Trabajo y Previsión Social

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS- por mandato constitucional son corresponsables para trabajar en forma coordinada en el control y vigilancia de las medidas de prevención de salud y seguridad ocupacional que deben implementar las organizaciones en el país, las cuales son de cumplimiento obligatorio y delegan responsabilidades tanto para el empleador como para los trabajadores.

El Ministerio de Trabajo, reconoce la salud y seguridad ocupacional como "... el conjunto de conocimientos que buscan garantizar el bienestar físico, mental y social del trabajador, y con ello su eficiencia en el trabajo, controlando aquellos riesgos que puedan producirle accidentes o enfermedades laborales".<sup>16</sup> A través de la Unidad de Salud e Higiene, se brinda asistencia técnica realizando mediciones de ruidos, temperaturas extremas y niveles de oxígeno en lugares confinados.

Asimismo, en la Dirección de Previsión Social del Ministerio, está adscrito el Departamento de Salud y Seguridad Ocupacional, a través del cual se plantean líneas de trabajo relacionadas con la salud, seguridad y asistencia social del trabajador, velando por su protección y condiciones de vida y de trabajo. Se realizan visitas a las empresas e instituciones para verificar los sistemas de gestión y protocolos que se utilizan relacionados con la temática, extendiendo las recomendaciones que fueran necesarias.

Por su parte, la Inspección General de Trabajo, es la encargada de velar por el cumplimiento de la legislación en materia laboral en los centros de trabajo a nivel nacional. Esta verificación incluye visitas de inspección programadas y/o visitas de seguimiento de denuncias para constatar las condiciones de salud y seguridad laboral de los trabajadores, y/o denuncias sobre situaciones de riesgo que hayan provocado accidentes a los trabajadores por la falta de medidas preventivas de SSO.

<sup>16</sup> Salud y Seguridad Ocupacional, Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala. Recuperado de: <https://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/servicios/adolescente-trabajador/35-direccion-general->

En retrospectiva, es importante hacer notar las diferencias que se plantean a nivel de conceptos y definiciones de las áreas involucradas en la temática de salud y seguridad ocupacional. Por una parte, a nivel internacional, los planteamientos que se realizan son amplios y permiten abordar con mayor claridad y precisión su interpretación y aplicación. En el ámbito nacional, muchas veces no existen definiciones como tal sino únicamente la descripción de las áreas económicas involucradas, o en todo caso, se realizan generalizaciones como en el caso de accidente laboral y enfermedades profesionales, situación que crea de alguna manera limitantes a la hora de establecer registros sobre siniestralidad laboral y de valorar las debilidades y fortalezas de los sistemas de prevención establecidos, así como de promover políticas públicas para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores.

En ese sentido y retomando los conceptos anteriores, puede señalarse que un trabajo que dignifica y promueve el bienestar y desarrollo de los trabajadores, es un trabajo donde se garantiza la protección social y se promueven medidas preventivas de salud y seguridad ocupacional, que desarrolla a su vez, una cultura de información y divulgación de posibles riesgos y alcances en materia de accidentes y enfermedades derivadas del trabajo.

### **III. Accidentes laborales en Guatemala**

Hablar de accidentes laborales es enfocarse en los riesgos y peligros que experimentan los trabajadores en su lugar o con ocasión del trabajo. Se considera un imperativo moral que los desafíos que conllevan los accidentes laborales, se aborden a partir de estrategias efectivas e integrales en materia de prevención y protección de la vida de los trabajadores, logrando promover entornos de trabajo seguros y saludables a su alrededor.

En el país no se cuenta con un sistema de registro e información de datos unificado sobre siniestralidad laboral. El Ministerio de Trabajo es el ente encargado a nivel nacional de recibir las notificaciones de los accidentes de trabajo ocurridos a los trabajadores en las empresas o

con ocasión del trabajo. Por su parte, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-, lleva sus propios registros de los pacientes atendidos por accidentes laborales. Los registros que se llevan en ambos casos, muestran diferencias significativas, en tanto que los empleadores no reportan la totalidad de siniestros ocurridos a sus trabajadores ante el Ministerio de Trabajo.

### **3.1 Registro de accidentes laborales en la Inspección General de Trabajo**

Los informes anuales de la labor que realiza la Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo, refieren datos estadísticos sobre los accidentes laborales que fueron reportados ante la Inspección General. En ese sentido durante el año 2016, en los departamentos de Chimaltenango, Escuintla, Guatemala, Puerto Barrios, Quiché, Sacatepéquez y Zacapa, reportaron en su conjunto 148 accidentes laborales. De ese total, 120 fueron del departamento de Guatemala y de acuerdo con el tipo de denuncia recibida e intervención para la parte afectada, se estableció que 30 de los accidentes sucedieron por no cumplir con las medidas de prevención en salud y seguridad ocupacional.

Por su parte en el año 2018, la cifra de accidentes laborales reportados a nivel nacional fue de 103, los cuales se concentraron en los departamentos de Chimaltenango, Escuintla, Guatemala y Sacatepéquez. En este año, de igual forma que en el 2016, el departamento de Guatemala fue el que reportó el mayor número de accidentes laborales con un total de 77, lo que de alguna manera responde a la concentración de empresas e industrias en dicho departamento. El cual es seguido por Escuintla con 21, Sacatepéquez con 4 y Chimaltenango con 1 accidente respectivamente.

Es de señalar que, en 2018 del total de accidentes reportados en la Inspección General de Trabajo, 74 de ellos se encontraban en fase de trámite, es decir que el expediente tenía pendiente de realizar las verificaciones correspondientes. Asimismo, en cinco de los accidentes laborales reportados, los Inspectores constataron

que el empleador no cumplió con las medidas de prevención en salud y seguridad laboral, aún después de habersele formulado las recomendaciones del caso, situación que es catalogada como falta laboral con responsabilidades para el empleador.

Con relación al año 2019, la cifra de accidentes reportados a nivel nacional se redujo considerablemente, con un total de 74 accidentes distribuidos en los departamentos de Guatemala con 48, Escuintla con 18, Sacatepéquez con 3, Zacapa con 3, y Puerto Barrios y Chimaltenango con un 1 accidente cada uno. Es de resaltar que, durante el año 2019, el informe estadístico de la Inspección General de Trabajo registró dos accidentes de trabajo en el sector agrícola, uno de ellos en el departamento de Escuintla y el otro en Zacapa, los cuales al momento de la elaboración del Informe se encontraban en fase de trámite.

Es importante señalar que, en el registro de control de accidentes de trabajo de la Inspección General de Trabajo, no se lleva un sistema de control sobre el tipo de eventos laborales que ocasionaron el accidente. Únicamente se señala que a la fecha se está en una etapa de elaboración de una base de datos para el registro y desglose de la información. No obstante, es una situación que demanda atención por parte de los encargados del ente gubernamental, si se toma en cuenta que no se pueden mejorar los protocolos, guías y medidas de prevención en salud y seguridad ocupacional, si no se cuenta con la información necesaria sobre las características involucradas en los riesgos de accidentes laborales.

### **3.2 Registro y atención de accidentes laborales en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social**

Hablar de accidentes laborales en el marco del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, es enfocarse en el número de afiliados cotizantes al régimen, en tanto trabajadores expuestos a los riesgos de un accidente de trabajo o con ocasión del trabajo que realizan. En ese sentido, de acuerdo con informes estadísticos del IGSS, se estima que el total de trabajadores protegidos por el

régimen de Seguridad Social durante los años 2014 a 2018, es el siguiente:

Cuadro No. 1  
Número de Afiliados Cotizantes  
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social  
Guatemala, Años 2014-2018

Año	Número total de afiliados cotizantes
2014	1,237,262
2015	1,267,429
2016	1,300,001
2017	1,313,017
2018	1,325,537

Fuente: Elaboración propia con base en Informe Anual de Labores 2018, IGSS.

Es importante destacar el aumento sostenido en el número de afiliados cotizantes al régimen de Seguridad Social del IGSS durante los últimos años, el cual se acentúa en los años 2015 y 2016 tal y como se muestra en el cuadro anterior. Asimismo, Informes Anuales de Labores del Instituto, destacan que los departamentos de Guatemala y Escuintla, constituyen los departamentos con un mayor número de trabajadores inscritos y protegidos por el régimen. Por ejemplo, en el año 2017, el porcentaje de afiliados concentrados en los dos departamentos alcanzó el 64.5%<sup>17</sup> del total de la población afiliada protegida, situación que está relacionada con el desarrollo productivo del país en dicha región y con la cantidad de ofertas de empleo disponibles.

Del total de la población de afiliados cotizantes, sobresalen los jóvenes y adultos jóvenes entre 20 a 39 años de edad, con un porcentaje mayor de participación de afiliados hombres (> 65%) en comparación con la participación de las mujeres. Por otra parte, la

<sup>17</sup> Informe Anual de Labores 2017, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Guatemala. Pág. 37.

concentración de afiliados cotizantes por sector económico durante los años 2017 y 2018, refiere que los trabajadores del sector terciario (servicio, comercio y transporte), seguido por los del sector secundario (industria, construcción, electricidad y minas), son los que presentan una mayor afiliación a la seguridad social, en donde las actividades de servicios y comercio superan en su conjunto más del 70% de la población afiliada.

Con relación a la información disponible sobre la siniestralidad de accidentes laborales a cargo del régimen de Seguridad Social, puede señalarse que en el manejo de sus estadísticas no se realiza una separación de accidentes laborales con accidentes generales. No obstante, se registran las diferentes categorías de consulta en que fueron atendidos los afiliados por motivo de accidentes, así como las principales causas que provocaron los mismos.

En ese sentido, los Informes Anuales de Labores de los años 2017 y 2018 del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, refieren que los servicios de atención a sus afiliados relacionados con accidentes fueron los siguientes:

Cuadro No. 2  
Servicios de Atención Programa de Accidentes  
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social  
Años 2017 y 2018

Servicio	Año 2017	Año 2018
Consulta externa	283,059	300,618
Emergencia	200,959	207,139
Primeros auxilios	21,303	21,127

Fuente: Elaboración propia con base en Informe Anual de Labores 2017 y 2018, IGSS, Guatemala.

Es importante señalar que el régimen de Seguridad Social a cargo del IGSS otorga protección en caso de accidente a sus afiliados cuando a la fecha del riesgo mantenga una relación laboral activa y pueda

acreditar como mínimo tres meses de contribución dentro de los seis meses calendario anteriores al mes en que ocurra el accidente. Es decir, que el afiliado pueda demostrar, que aparece registrado en las planillas de seguridad social recibidas oficialmente en el Instituto durante el tiempo establecido.

- Accidentes atendidos a través de la consulta externa

La atención de accidentes a través de la asistencia médica de consulta externa está dirigida a prestar atención cuando se trata de accidentes leves que no requieren de hospitalización del paciente. Es decir, que los afiliados estén orientados en tiempo y espacio y se movilicen por sí solos, los cuales son atendidos a través de la prestación de servicios en las clínicas de consulta externa, por medio de citas con fechas y horarios establecidos. En ese sentido, de acuerdo con las cifras del cuadro anterior, se puede observar que durante el año 2018 se registró un aumento de 17,559 pacientes en la atención de consulta externa por causa de accidentes con relación al año 2017.

Es de resaltar que los cinco departamentos que lideran la estadística de afiliados atendidos por siniestralidad de accidente en la consulta externa del IGSS a nivel nacional, tanto en el año 2017 como el 2018 son Guatemala (157,395 / 164,954), Escuintla (31,313 / 33,113), Quetzaltenango (14,790 / 17,619), Suchitepéquez (13,910 / 13,673) e Izabal (10,830 / 12,313), concentrando en su conjunto más del 80% del total de afiliados atendidos durante los dos años consecutivos.

La información disponible señala que, entre las primeras diez causas de accidente en la consulta externa durante el año 2017, se encuentran de mayor a menor: traumatismo de rodilla, la cual los médicos tratantes la relacionan con una actividad laboral realizada en condiciones ergonómicas inapropiadas. Asimismo, el lumbago, traumatismo de pie y de rodilla, fracturas y traumatismos de cúbito y radio, fracturas y traumatismos de hombro y brazo, fracturas de la tibia, politraumatismos de la cabeza, heridas de los dedos de la mano y del pie, cervicalgia y fractura de clavícula.

- Accidentes atendidos a través de servicios de emergencia

Por otra parte, la atención de accidentes en servicios de emergencia del IGSS, está orientado en brindar asistencia en casos de accidentes "... con manifestaciones alarmantes o violentas que requieran tratamiento médico quirúrgico inmediato".<sup>18</sup> De acuerdo con el cuadro anterior, puede observarse que en dicha categoría de atención los casos a nivel nacional sobrepasaron la cifra de 200 mil accidentes durante los años 2017 y 2018.

Es de mencionar que, durante el 2017, los cinco departamentos con mayor número de casos atendidos fueron Guatemala con 99,706 casos, seguido por Escuintla con 32,430, luego Suchitepéquez con 16,416 casos, Quetzaltenango con 9,078 e Izabal con 8,657 casos respectivamente, los cuales en su conjunto representaron el 83% de los accidentes atendidos en la consulta de emergencia del Seguro Social.

Con relación al año 2018, las cifras de siniestralidad de accidentes atendidos en el régimen de Seguridad Social aumentaron en 6,180 casos con relación al año anterior. Y de igual forma, siguen siendo los mismos cinco departamentos los que presentan el mayor número de afiliados atendidos en los servicios de emergencia a causa de accidentes. El departamento de Guatemala con 103,000 casos, seguido por Escuintla con 32,565, Suchitepéquez con 16,536, Izabal con 10,091 y Quetzaltenango con 10,089 casos, representando en su conjunto 83.17% del total de los casos de atención registrados por esta causa.

Para el año 2017, las primeras diez causas reportadas de accidentes a través del servicio de emergencia, de mayor a menor fueron las siguientes:

- Caída por desplazamiento, tropezón o trapié
- Fracturas, traumatismos y heridas de los dedos de la mano y el pie

<sup>18</sup> Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Servicios Médicos 2013. Pág. 3. Recuperado de: [https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/images/servicios\\_medicos/infogeneraldeptomedicoservicioscentrales.pdf](https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/images/servicios_medicos/infogeneraldeptomedicoservicioscentrales.pdf)

- Traumatismo de rodilla
  - Golpe por objeto arrojado, proyectado o que cae, todas las áreas
  - Politraumatismo de la cabeza
  - Fracturas, traumatismo y heridas de muñeca y mano
  - Lumbago
  - Politraumatismo de hombro y brazo
  - Politraumatismo de tobillo y pie
  - Politraumatismo y heridas de codo
- Accidentes atendidos a través de servicios de primeros auxilios

En el caso de atención de accidentes a través de la asistencia en servicios de primeros auxilios, comprenden “accidentes con manifestaciones alarmantes o violentas que requieran tratamiento médico-quirúrgico inmediato”.<sup>19</sup> En ese sentido, las cifras del cuadro anterior dan cuenta que a través de esta categoría de atención, la cantidad de accidentes fue de 21,303 casos en el año 2017, con una reducción de 176 casos para el año 2018.

Con relación a los cinco departamentos que a nivel nacional presentaron el mayor número de casos atendidos por siniestralidad de accidentes a través de servicios de emergencia en el régimen de Seguridad Social, puede señalarse que, durante el 2017 el departamento de San Marcos se ubicó con 6,530 casos, seguido por los departamentos de Chimaltenango con 4,813, Santa Rosa con 2,654, Guatemala con 2,445 y Suchitepéquez con 1,714 casos respectivamente. Los cinco departamentos en su conjunto representaron el 83% del total de los casos atendidos.

Con relación a las diez primeras causas que provocaron la atención de accidentes a través de los servicios de primeros auxilios durante el año 2017, y que fue necesaria su hospitalización, pueden señalarse de mayor a menor las siguientes:

- Fracturas y traumatismo de cúbito y radio
- Politraumatismos de la cabeza

<sup>19</sup> Reglamento de Asistencia Médica, Acuerdo No. 466 de Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Pág. 27.

- Fracturas de la tibia y peroné
  - Fracturas del fémur
  - Fracturas del húmero
  - Fracturas de la clavícula
  - Celulitis en múltiples partes
  - Fractura, traumatismo y heridas de los dedos de la mano
  - Fractura del maléolo
  - Lumbago
- Subsidios por incapacidad temporal y permanente

El IGSS como parte de los servicios de atención en el régimen de Seguridad Social, brinda a sus afiliados subsidios para cubrir la incapacidad temporal o permanente derivado de los riesgos de accidentes. Este tipo de subsidio consiste en una suma de dinero, representada en dos terceras partes del salario que deja de recibir el trabajador en su lugar de trabajo por motivo de la incapacidad provocada por el accidente.

En ese sentido, los montos pagados a los afiliados por incapacidad temporal derivado de los riesgos de accidentes, durante los años 2014 a 2018, fueron los siguientes:

Cuadro No. 3  
Monto pagado por incapacidad temporal por riesgo de accidentes  
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social  
Años 2014 y 2018, en quetzales

Año	Monto pagado	Número de casos de accidentes
2014	Q.115,606,214.00	114,722
2015	Q.125,800,382.65	115,689
2016	Q.131,669,174.54	116,697
2017	Q.154,436,905.96	131,789
2018	Q.171,217,993.86	139,335

Fuente: Elaboración propia con información de Informe Anual de Labores 2018, IGSS.

Es de resaltar que los montos del subsidio pagado a cada afiliado por concepto de incapacidad temporal, derivado de un riesgo de accidente, va depender del monto del salario habitual del trabajador reportado en la planilla patronal del IGSS. En base al Acuerdo número 468 de la Junta Directiva del Instituto, cuando el salario diario se encuentra entre Q.12.00 a Q.180.00 quetzales diarios, el subsidio económico que se otorga al trabajador, es el equivalente a las dos terceras partes del salario diario base contenido en el Certificado de Trabajo y en los datos consignados de la Seguridad Social.

No obstante, el máximo del subsidio no rebasa la cantidad de Q.120.00 quetzales diarios, aunque el trabajador tenga reportado un salario mayor a Q.180.00 quetzales diarios. Asimismo, dicho subsidio por parte de la Seguridad Social, empieza a contar a partir del tercer día del riesgo de accidente en que se presente el afiliado para recibir atención médica, en tanto que el pago del primer día es a cuenta del trabajador y el segundo día a cuenta del patrono.

En ese sentido y para tener una idea del promedio pagado por cada caso en riesgo de accidente, puede señalarse que los montos pagados de subsidio anualmente, según las cifras que muestra el cuadro anterior fueron: en el año 2014 Q.1,007.71, en 2015 Q.1,087.40, en 2016 Q.1,128.30, en 2017 Q.1,171.85 quetzales y en el año 2018 la cantidad se situó en Q.1,228.82 respectivamente. En el marco de las suspensiones temporales de los trabajadores, autoridades del IGSS señalan que, durante los últimos años, “el rango de tiempo de suspensión más común fue de 8 a 14 días”.<sup>20</sup>

Por otra parte, es importante resaltar, que de acuerdo con los datos que maneja la Gremial de Seguridad Industrial y Salud Ocupacional, los sectores económicos considerados con mayor riesgo de accidente entre los trabajadores, se encuentra el sector de la agricultura, seguido por servicios, e industria. Asimismo, se estima que las lesiones en las manos y piernas, provocadas por los accidentes laborales tienen

<sup>20</sup> Estos son los sectores con más accidentes laborales en Guatemala. Diario Prensa Libre, Edición digital Guatemala 1 de mayo de 2019. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/economia/estos-son-los-sectores-con-mas-accidentes-laborales-en-guatemala/>

un impacto en 6 de cada 10 trabajadores lesionados, en tanto extremidades indispensables para desarrollarse laboralmente.<sup>21</sup>

Retomando los registros de accidentes laborales que maneja la Inspección General de Trabajo con los del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, puede observarse que existen diferencias significativas con relación a las cifras que manejan en ambas instituciones.

Asimismo, reportes de los Bomberos Municipales refieren que, en la Ciudad Capital, diariamente se atienden en promedio entre 35 y 40 personas por accidentes relacionados con alguna actividad laboral, resaltando que son las áreas de la construcción, así como las fábricas, carpinterías y herrerías, los lugares en donde más accidentes laborales se reportan.<sup>22</sup>

De acuerdo con la normativa nacional, corresponde al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través de la Inspección General de Trabajo, llevar el registro oficial de los accidentes laborales en el país. No obstante, la información que presenta el ente gubernamental da cuenta que existe un subregistro en los datos que presenta.

En ese sentido, no existe una coordinación interinstitucional con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en el sentido de integrar a la estadística nacional oficial, las cifras que generan dichas instituciones, lo cual se considera una limitante si el objetivo a lograr es identificar las actividades con mayor riesgo de siniestralidad de accidentes laborales, y a la vez, implementar estrategias de prevención en SSO de acuerdo con las necesidades más urgentes.

<sup>21</sup> Periódico Prensa Libre, “Estos son los sectores con más accidentes laborales en Guatemala”. Edición Digital del 1 de mayo de 2019”. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/economia/estos-son-los-sectores-con-mas-accidentes-laborales-en-guatemala/>

<sup>22</sup> Periódico Prensa Libre, “De 35 a 40 emergencias son atendidas a la semana por accidentes laborales”. Edición Digital del 28 de abril de 2018”. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/ciudades/accidentes-laborales-son-constanten-en-la-ciudad/>

#### **IV. Acciones gubernamentales para el control y aseguramiento de la salud y seguridad ocupacional de los trabajadores**

##### **4.1 Reglamento de Salud y Seguridad Ocupacional**

El Reglamento de Salud y Seguridad Ocupacional, Acuerdo Gubernativo 229-2014 y sus Reformas 33-2016 de la Presidencia de la República, es el instrumento legal que regula las condiciones mínimas de salud y seguridad ocupacional que deben prevalecer en todo lugar de trabajo. Este Reglamento es de observancia para todas las entidades y empresas que operan en el territorio nacional, y tiene como principio la protección de la vida, la salud y la integridad de los trabajadores en la ejecución de sus labores.

Las normas establecidas en el Reglamento son de orden público y en su contenido se establecen obligaciones tanto para la parte patronal como para los trabajadores. En el caso de los patronos o su representante, intermediario, proveedor, contratista o subcontratista y empresas terceras, están obligados a poner en práctica en los lugares de trabajo, medidas de salud y seguridad ocupacional principalmente en el marco de las áreas siguientes:

“A las operaciones y procesos de trabajo.

Al suministro, uso y mantenimiento de equipos de protección personal, certificado por normas internacionales debidamente reconocidas.

A las edificaciones, instalaciones y condiciones ambientales en los lugares de trabajo.

A la colocación y mantenimiento de resguardos, protecciones y sistemas de emergencia a máquinas, equipos e instalaciones” (Artículo 4, Reglamento de Salud y Seguridad Ocupacional, Acuerdo Gubernativo Número 229-2014 y sus Reformas 33-2016, de la Presidencia de la República, Guatemala).

Por otra parte, se establece como parte de las obligaciones y responsabilidades de la parte patronal en materia de salud y seguridad ocupacional, lo relativo al mantenimiento en buen estado de conservación, funcionamiento y uso, la maquinaria, instalaciones

y útiles, y a su vez, la prohibición de mantener en funcionamiento la maquinaria o equipo que no esté protegida en los puntos de transmisión de energía, en las partes móviles o en los puntos de operación.

Asimismo, es obligación del patrono promover la capacitación del personal en materia de salud y seguridad ocupacional a través de instituciones afines en la materia. Así como proporcionar las herramientas, vestuario y enseres necesarios a los trabajadores para la realización de sus tareas laborales. Por otra parte, se considera como parte de las prohibiciones para los patronos, permitir el ingreso y permanencia de personas trabajadoras o no, que se encuentren en estado etílico o bajo la influencia de algún estupefaciente.

Se instituye también la norma de cumplimiento obligatorio para el patrono, con relación al cumplimiento de la Política Nacional de VIH/SIDA en el lugar de trabajo, resaltando además que el resultado de la prueba de VIH/SIDA de una persona no constituye un requisito para obtener un puesto de trabajo. Asimismo, se señala que no se debe de considerar como una causa para rescindir un contrato de trabajo la infección del VIH/SIDA por parte de un trabajador, manteniendo en todo momento la confidencialidad y el respeto a su integridad física y psíquica como persona.

En materia de salud y seguridad ocupacional, especialmente en cuanto a su promoción y sensibilización en los lugares de trabajo, los patronos están obligados a mantener en lugares visibles dentro de sus instalaciones, todo el material impreso necesario que oriente a los trabajadores en la prevención de riesgos para su salud o que pueda suscitar algún tipo de accidente en la realización de su trabajo. La información referida, debe estar en concordancia con las normas generales del Reglamento de Salud y Seguridad Ocupacional, permitiendo a su vez, que los inspectores de trabajo y técnicos de salud y seguridad ocupacional del Ministerio de Trabajo, así como los inspectores de seguridad e higiene del IGSS, puedan ingresar a las instalaciones para verificar la puesta en práctica y cumplimiento de las mismas.

Por otra parte, así como se establecen normas de cumplimiento obligatorio para la parte patronal, de la misma forma se señalan las obligaciones y prohibiciones generales para los trabajadores. En ese sentido, entre las obligaciones se establece cumplir con todas las normas, indicaciones e instructivos relacionados con salud y seguridad ocupacional que tengan como objetivo proteger su vida, su salud e integridad.

Así también, los trabajadores están obligados a obedecer todas las recomendaciones técnicas en cuanto al uso y conservación del equipo de protección personal que le sea otorgado para las operaciones y procesos de trabajo en el uso y mantenimiento de la maquinaria. Con relación a las prohibiciones establecidas, el Reglamento de Salud y Seguridad Ocupacional, refiere entre otras, lo relativo a normas de conducta de los trabajadores para:

“No dañar o destruir el equipo de protección personal o negarse a usarlos.

No destruir o remover la señalización sobre condiciones inseguras o insalubres.

Realizar el trabajo sin la debida protección de vestimenta o herramienta para el trabajo que realice.

No acatar las medidas de bioseguridad establecidas en el lugar de trabajo.

Discriminar y estigmatizar a las personas que viven con VIH/SIDA.

Discriminar y estigmatizar a las personas con capacidades especiales” (Artículo 9, Reglamento de Salud y Seguridad Ocupacional, Acuerdo Gubernativo Número 229-2014 y sus Reformas 33-2016, de la Presidencia de la República, Guatemala).

- Comités Bipartitos de Salud y Seguridad Ocupacional

En el marco de la promoción y sensibilización de la salud y seguridad ocupacional en los lugares de trabajo, las normas de cumplimiento obligatorio del Reglamento de Salud y Seguridad Ocupacional, señalan que todo lugar de trabajo que cuente con más de diez trabajadores, debe contar con un comité bipartito de SSO, el cual

debe integrarse con representantes tanto de la parte patronal como de los trabajadores en igual número de integrantes.

Las funciones y atribuciones a desarrollar por parte del comité bipartito, deben estar contempladas en el reglamento interior de trabajo de las entidades y empresas de que se trate, y estar debidamente autorizadas a través de un libro de actas por parte del Departamento de Salud y Seguridad Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, o por la Sección de Seguridad e Higiene del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Es importante resaltar que, en el caso de que los lugares de trabajo no cuenten con más de diez trabajadores, el Reglamento señala como norma general de cumplimiento para la parte patronal que, en lugar de conformar un comité bipartito, se deberá contar con un monitor de salud y seguridad ocupacional, que deberá desarrollar como parte de sus funciones la gestión de riesgos laborales en el lugar de trabajo. De igual forma que en el comité bipartito, las actividades a desarrollar deberán estar autorizadas por un libro de actas, el cual deberá ser autorizado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, así como por el IGSS.

- Control y vigilancia de la salud y seguridad ocupacional

El control y vigilancia de la salud y seguridad ocupacional en el marco de las entidades y empresas del país, está a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. En el caso del Ministerio, es la Inspección General de Trabajo la encargada de realizar el proceso de vigilancia y verificación en los lugares de trabajo, velando porque la parte patronal y los trabajadores implementen y pongan en práctica las normas establecidas en el Reglamento de Salud y Seguridad Ocupacional.

Asimismo, de acuerdo con lo estipulado en el Reglamento de Salud y Seguridad Ocupacional, corresponde al Departamento de SSO del Ministerio de Trabajo y a la Sección de Seguridad e Higiene del IGSS, desarrollar las funciones siguientes: asesoría para la reducción de

riesgos laborales en los lugares de trabajo, asesoría técnica en SSO para la parte patronal que lo requiera, emitir informes o dictámenes sobre la prevención de riesgos en el trabajo, y capacitación a empleadores y trabajadores sobre medidas a adoptar para la prevención de accidentes y enfermedades ocupacionales.

Es importante resaltar que el Acuerdo 1002 referente al Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes, emitido por la Junta Directiva del IGSS, señala que “Todo patrono debe cumplir en su empresa disposiciones y recomendaciones que el Instituto le dicte sobre seguridad e higiene en el trabajo”.<sup>23</sup> Se establece también como parte de la prevención de accidentes, la promoción de la salud ocupacional y la seguridad en el trabajo, las actividades siguientes:

“a) En cuanto a organización empresarial: Asesoría, supervisión de la creación y funcionamiento de Comités o Comisiones de Higiene y Seguridad en el Trabajo, y formación de monitores empresariales.

b) Vigilancia epidemiológica traducida en:

-Apoyo en la detección de riesgos ocupacionales del medio ambiente, físicos, químicos, biológicos, de carga física, mental y psicosocial, así como de naturaleza ergonómica.

-Vigilancia de los accidentes en general y de sus causas, así como de las enfermedades ocupacionales.

-Vigilancia del saneamiento básico industrial y de los efectos sobre el medio ambiente.

-Asesoría, vigilancia y control en el uso y manejo de agroquímicos y químicos industriales.

c) Asesoría y vigilancia sobre el control, atenuación o supresión de los riesgos ocupacionales.

d) Información, formación y capacitación a la comunidad empresarial sobre higiene, seguridad, salud ocupacional, así como de las condiciones en el medio ambiente de trabajo.

e) Investigación y divulgación en materia de higiene, salud ocupacional, así como de las condiciones y medio ambiente de trabajo” (Prestaciones en Servicio, Prevención, Artículo 7,

<sup>23</sup> Artículo 12, Acuerdo No. 1002, Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes en General, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Guatemala, 13 de marzo, 2003. Pág. 8.

Acuerdo No. 1002, Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social).

En el Acuerdo 1002 que instituye el Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes en General del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se establece la creación de comités y comisiones de seguridad e higiene en el trabajo, integrados por la parte patronal y los trabajadores en igual número de representantes. Así también, se delimitan las funciones mínimas que deberán de desarrollar los representantes de ambos sectores a lo interno de las organizaciones de seguridad e higiene en el trabajo, entre las cuales pueden señalarse:

- Registro de los accidentes ocurridos y de sus causas.
- Efectuar prácticas de primeros auxilios con el personal de trabajo.
- Difundir los principios y prácticas de seguridad e higiene en el trabajo mediante simulacros, conferencias o cualquier otra forma.
- Recomendar al patrono medidas disciplinarias para los trabajadores que no cumplan con las normas sobre salud y seguridad en el trabajo.
- Presentar al Instituto un informe anual por escrito de las labores realizadas al año.

En suma, puede señalarse que el proceso de control y vigilancia de la salud y seguridad ocupacional en los lugares de trabajo es mucho más clara y detallada por parte del IGSS que por parte del Ministerio de Trabajo, en cuanto a la delimitación de obligaciones para la parte patronal y para los trabajadores en el cumplimiento de las normas. De igual forma puede señalarse, con relación a las funciones y atribuciones que deben de desarrollar los comités y comisiones de seguridad e higiene en el trabajo, ya que se especifican las atribuciones en el marco de su actuación y los productos que deberán generarse como resultado del mismo.

## **V. Consideraciones finales**

Las medidas de prevención en salud y seguridad ocupacional, constituyen una herramienta indispensable para prevenir accidentes

laborales en el lugar de trabajo. Tanto patronos como trabajadores están obligados a cumplir y poner en práctica las medidas necesarias para proteger la vida, la seguridad y la salud de los grupos de interés.

El acceso y difusión de información sobre mecanismos de actuación y prevención en riesgos laborales al alcance de todos los interesados, promueve una cultura preventiva y contribuye a hacer efectivo el derecho al trabajo con un mínimo de garantías sociales que permitan proteger la vida, la seguridad y la salud de los trabajadores en la prestación de sus servicios.

La normativa vigente en el país dicta las medidas tendientes a preservar y garantizar la vida y la seguridad de los trabajadores. Regula las condiciones generales sobre las cuales deben ejecutar las labores los trabajadores en las diferentes entidades y patronos ya sean privados, públicos, descentralizadas, autónomas o semiautónomas, etc. No obstante, la falta de cumplimiento de dicha normativa, provoca que el riesgo de accidentes en los lugares de trabajo vaya en aumento durante los últimos años.

Las diferencias significativas en los registros de siniestralidad de accidentes en los lugares de trabajo a cargo de la Inspección General de Trabajo y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, no hacen más que evidenciar el subregistro de los datos a escala nacional, así como la falta de cumplimiento de la parte patronal para presentar los reportes de los accidentes laborales tal y como lo estipula la normativa vinculada con la salud y seguridad ocupacional.

La falta de cumplimiento de la legislación nacional de la parte patronal en materia de salud y seguridad ocupacional, provoca que en ocasiones sean los propios trabajadores los que presenten la denuncia ante la Inspección General de Trabajo, sobre los riesgos a la salud y la seguridad a los que están expuestos en sus lugares de trabajo. Los reportes que se reciben sobre la siniestralidad de accidentes laborales, muchas veces es reportada únicamente por el trabajador afectado para que el Ministerio de Trabajo realice el seguimiento correspondiente y emita las responsabilidades que correspondan.

En ese sentido, es importante valorar las debilidades y fortalezas del sistema de prevención de salud y seguridad ocupacional, así como del sistema de registro oficial de los accidentes de trabajo, en el sentido de establecer estrategias coherentes para mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo y en consecuencia la reducción de la siniestralidad laboral.

## **Bibliografía Consultada**

Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 1441. Código de Trabajo. Edición Conmemorativa 1947-2007, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Guatemala. Recuperado de: <http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/36036.pdf>

Corte de Constitucionalidad (2002). Constitución Política de la República de Guatemala (Aplicada en fallos de la Corte de Constitucionalidad. Recuperado de: <https://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPolitica dela Republica de Guatemala.pdf>

Diario Prensa Libre. Estos son los sectores con más accidentes laborales en Guatemala. Edición digital, Guatemala 1 de mayo de 2019. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/economia/estos-son-los-sectores-con-mas-accidentes-laborales-en-guatemala/>

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (1946), Ley Orgánica, Decreto 295. Recuperado de: [https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/ley\\_acceso\\_info/pdf/1LeyOrganica295.pdf](https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/ley_acceso_info/pdf/1LeyOrganica295.pdf)

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (1957), Acuerdo No. 466 de Junta Directiva del IGSS, Reglamento de Asistencia Médica.

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (2003), Acuerdo No. 1002, Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes en General. Departamento de Relaciones Públicas IGSS, 3era. Edición, Guatemala, Agosto 1998.

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (2013). Servicios Médicos. Recuperado de: [https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/images/servicios\\_medicos/infogeneraldeptomedicoservicioscentrales.pdf](https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/images/servicios_medicos/infogeneraldeptomedicoservicioscentrales.pdf)

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Resumen Informe Anual de Labores 2016, Guatemala. Recuperado de: [https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/images/informes/subgerencias/resumen\\_a%C3%B1o\\_2016.pdf](https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/images/informes/subgerencias/resumen_a%C3%B1o_2016.pdf)

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Informe Anual de Labores 2017. Guatemala. Recuperado de: [https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/images/informes/subgerencias/Informe\\_Labores\\_2017\\_V2.pdf](https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/images/informes/subgerencias/Informe_Labores_2017_V2.pdf)

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Informe Anual de Labores 2018. Guatemala. Recuperado de: <https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe-Anual-de-Labores-IGSS-2018.pdf>

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Informe Anual de Labores 2018. Guatemala. Recuperado de: <https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe-Anual-de-Labores-IGSS-2018.pdf>

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Servicios Médicos 2013. Recuperado de: [https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/images/servicios\\_medicos/infogeneraldeptomedicoservicioscentrales.pdf](https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/images/servicios_medicos/infogeneraldeptomedicoservicioscentrales.pdf)

Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala (2016), Informe Anual General sobre la Labor de los Servicios de la Inspección General del Trabajo. Recuperado de: [https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Descargas/IGT/INFORME\\_ANUAL\\_DE\\_LA\\_INSPECCI%C3%93N\\_2016.pdf](https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Descargas/IGT/INFORME_ANUAL_DE_LA_INSPECCI%C3%93N_2016.pdf)

Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala (2018), Informe Anual General sobre la Labor de los Servicios de la Inspección General del Trabajo. Recuperado de: [https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Descargas/IGT/INFORME\\_ANUAL\\_IGT\\_2018.pdf](https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Descargas/IGT/INFORME_ANUAL_IGT_2018.pdf)

Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala (2019), Informe Anual General sobre la Labor de los Servicios de la Inspección General del Trabajo. Recuperado de: [https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Descargas/IGT/INFORME\\_DE\\_LA\\_INSPECCION\\_GENERAL\\_DE\\_TRABAJO\\_ANO\\_2019.pdf.pdf](https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Descargas/IGT/INFORME_DE_LA_INSPECCION_GENERAL_DE_TRABAJO_ANO_2019.pdf.pdf)

Organización Internacional del Trabajo. Normlex. Ratificaciones de Guatemala. Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200\\_COUNTRY\\_ID:102667](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102667)

Organización Internacional del Trabajo (1981). C155-Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores. Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312300](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312300)

Organización Internacional del Trabajo (2002). Registro y notificación de accidentes de Trabajo y enfermedades profesionales y lista de la OIT relativa a enfermedades profesionales. 90ª Reunión, Conferencia Internacional del Trabajo. Recuperado de: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/rep-v-1.htm#C%C3%B3mo%20se%20define%20%C2%ABaccidente%20del%20trabajo%C2%BB>

Organización Internacional del Trabajo (2010). Lista de enfermedades profesionales (revisada en 2010). Identificación y Reconocimiento de las enfermedades profesionales: Criterios para incluir enfermedades en la lista de enfermedades de la OIT.

Organización Internacional del Trabajo (2018). Mejorar la Seguridad y la Salud de los Trabajadores Jóvenes. Primera edición. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/--safework/documents/publication/wcms\\_625298.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/--safework/documents/publication/wcms_625298.pdf)

Organización Internacional del Trabajo (2019). Comunicado de prensa, 23 de abril 2019. Seguridad y salud en el trabajo “Todos los países deberían ratificar los convenios sobre seguridad y salud”, afirma Guy Ryder. Recuperado de: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_690048/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_690048/lang--es/index.htm)

Organización Internacional del Trabajo (2019). Seguridad y Salud en el Centro del Futuro del Trabajo, Aprovechar 100 años de experiencia. Primera Edición. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_686762.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_686762.pdf)

Organización Mundial de la Salud (2005). El número de accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo sigue aumentando. Centro de prensa, Ginebra, 28 de abril de 2005. Recuperado de: <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2005/pr18/es/>

Periódico Prensa Libre, “De 35 a 40 emergencias son atendidas a la semana por accidentes laborales”. Edición Digital del 28 de abril de 2018”. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/ciudades/accidentes-laborales-son-constantes-en-la-ciudad/>

Periódico Prensa Libre, “Estos son los sectores con más accidentes laborales en Guatemala”. Edición digital del 1 de mayo de 2019. Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/ciudades/accidentes-laborales-son-constantes-en-la-ciudad/https://www.prensalibre.com/economia/estos-son-los-sectores-con-mas-accidentes-laborales-en-guatemala/>

Presidencia de la República de Guatemala (2016), Reglamento de Salud y Seguridad Ocupacional, Acuerdo Gubernativo Número 229-2014 y sus Reformas 33-2016.

## **“La Política general del gobierno y las finanzas públicas en el contexto de la pandemia del COVID-19”**

*Lcda. Mara Luz Polanco S.\**

### **1. Antecedentes**

Durante el año 2019 se llevó a cabo el proceso electoral para elegir un nuevo gobierno, así como a los diputados del Congreso de la República y a los alcaldes municipales. En esta elección resultó electo como presidente de la república Alejandro Giammattei del partido político Vamos por un Guatemala Diferente (VAMOS), cuyo plan de gobierno se propone entre otras cuestiones promover el incremento de las exportaciones (se incluye aquí la revisión de los incentivos fiscales a los exportadores), creación de zonas francas, fortalecimiento de la infraestructura vial, fortalecimiento de la educación y de la salud recuperando los programas sociales de transferencias condicionadas, construcción de infraestructura básica, etc. Sin embargo, aunque el programa de gobierno de VAMOS, indica que buscarán incrementar la carga tributaria del 10.0% actual al 14.0% al final del gobierno y menciona la posibilidad de aumentar la recaudación, enfatiza en la ampliación de la base tributaria, el combate al contrabando, el control de la evasión fiscal y una readecuación del gasto público, reduciendo el gasto en rubros como vehículos, teléfonos, combustibles, viajes. Menciona la revisión de algunos impuestos, pero no plantea la necesidad de una reforma fiscal.

En general, el plan de gobierno, que se retoma en la Política General del Gobierno 2020-2024 (en adelante la PGG o la Política), basó el incremento de los impuestos en las posibilidades de crecimiento económico, la educación tributaria, la facilitación en el cobro de impuestos y el incremento de la eficiencia recaudadora de la administración tributaria, pero sin considerar la pertinencia de

---

\* Economista, Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

una reforma fiscal integral en el contexto actual. Sin embargo, actualmente, a pesar de los esfuerzos realizados a partir de la reforma de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en 2016, la carga tributaria del gobierno central cayó de 12.5 a 10.0% entre 2007 y 2018, y se redujo a 9.9% en 2019. Adicionalmente, el Congreso de la República aprobó en 2019 la Ley de simplificación, actualización e incorporación tributaria que da incentivos al sector agropecuario, cuya aplicación ocasionará pérdida estimada en la recaudación de Q.2,000.0 millones. Asimismo, la resolución de la Corte de Constitucionalidad que corrige la base para el cálculo de los aportes constitucionales, implica un aumento presupuestario estimado en más de Q.7,000.0 millones. Al mes de febrero de 2020, antes de que se declarara el estado de calamidad debido a la pandemia provocada por el coronavirus, dicha situación contrastaba, por un lado, con el ambicioso plan económico y social del gobierno, y por el otro, con la meta de déficit fiscal definidas en el mismo (de 2% sobre el PIB) y su intención de mantener niveles prudentes de deuda pública. Posteriormente sin embargo, tras la grave situación humana, sanitaria y económica provocada por la pandemia del coronavirus, las metas fiscales del gobierno fueron rebasadas, aumentando los riesgos que el incremento de la deuda pública tiene sobre las finanzas del Estado y alentando a la vez el aumento de la corrupción en el manejo del gasto público.

Teniendo en cuenta la situación anterior, en este estudio nos proponemos identificar las dificultades financieras que afrontará el nuevo gobierno, considerando, por un lado, las propuestas económicas contenidas en el Plan de Gobierno de VAMOS y en el documento Política general del gobierno 2020-2024, presentada en enero de 2020, y por el otro, la deficitaria situación fiscal del país y la crisis económico social provocada por la pandemia del COVID-19.

## **2. La situación fiscal actual y los obstáculos para el financiamiento público**

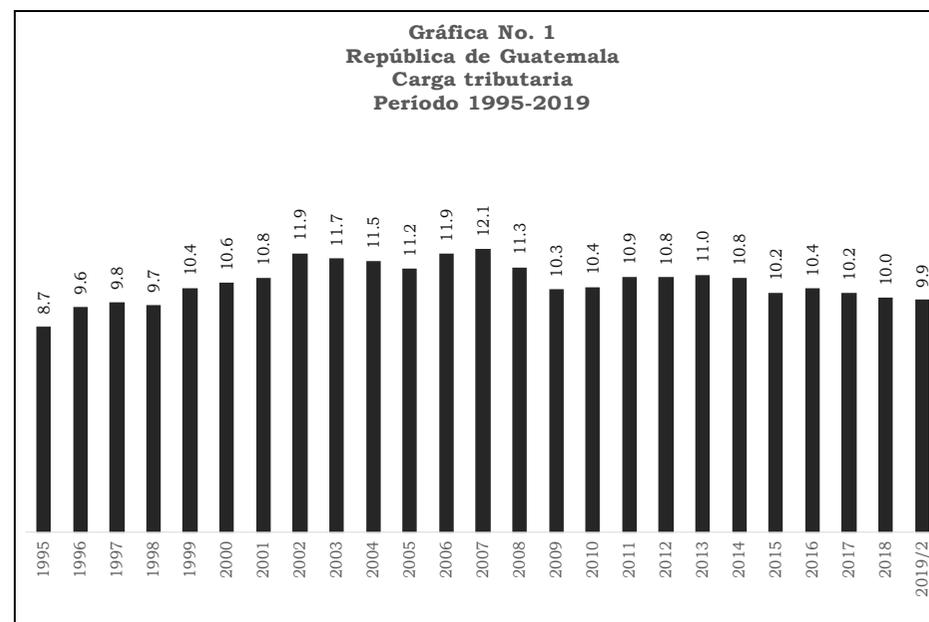
### **2.1 Las reformas fiscales, las acciones políticas y la corrupción como antecedentes de la caída de la carga tributaria**

Históricamente, la mayor parte del presupuesto del gobierno central se ha financiado con ingresos tributarios, pero aunque la proporción de los mismos ha aumentado paulatinamente en las últimas décadas (de 89.5 en 1999 a 94.4% en 2018), la carga tributaria, es decir, la relación entre la recaudación de impuestos y el PIB, se ha estancado y tiende a disminuir. En 2007, la carga tributaria superó el 12%, la meta que según los Acuerdos de Paz debía alcanzarse en el año 2000, sin embargo a partir de entonces comenzó a caer, comportamiento que se acentuó con la aplicación de la reforma tributaria contenida en el Decreto 10-2012, Ley de actualización tributaria y la llamada contra reforma contenida en el Decreto 1-2013, Ley de regularización tributaria, así como con el Decreto 19-2013, que modificó algunas leyes tributarias, otorgando beneficios fiscales a los constructores.

Como recordaremos, la Ley de actualización tributaria fue objeto de múltiples recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el sector privado que en el plano político abrieron el espacio para una negociación entre éste y el Ejecutivo que dio como resultado la corrección de los errores legales contenidos en aquella, pero también la redacción y aprobación de leyes que favorecieron con beneficios fiscales a distintos sectores económicos. La Ley de regularización tributaria incluyó una amnistía fiscal, otorgando a los contribuyentes una condonación parcial del 10% sobre los impuestos que habían dejado de pagar en los períodos impositivos anteriores al 1 de enero del 2012, así como del 5% a partir del tercer mes de vigencia de la ley. También se redujo en 50% el impuesto sobre circulación de vehículos terrestres determinado durante el período de vigencia de la ley.

Así por ejemplo, en el Decreto 19-2013 se dispuso aumentar de 50 a 100% las deducciones del ISR correspondientes a las subvenciones que las empresas otorgan a sus trabajadores, tales como gastos por mantenimiento y funcionamiento de viviendas, escuelas, clínicas, hospitales, servicios médicos, medicinas y servicios educativos gratuitos. En el Decreto 19-2013 también se dispuso que los desarrolladores de proyectos inmobiliarios de múltiples unidades que se constituyan en regímenes de copropiedad, condominio y otras formas similares pueden constituir entidades civiles o mercantiles, accionarias o no, para prestar servicios a los propietarios (mantenimiento, agua, conservación de áreas comunes) hasta por un monto equivalente al 30% del ingreso total del proyecto inmobiliario. Esta disposición permitió que los proyectos inmobiliarios estén exentos del ISR y no afectos al pago de IVA y IUSI hasta por un 30% del valor de los mismos.

La reforma fiscal contenida en la Ley de actualización tributaria, si bien contenía errores, fue objeto de un ataque político por parte de las cámaras empresariales, y luego fue erosionada con la emisión de otras disposiciones fiscales por medio de las cuales se otorgaron beneficios tributarios que socavaron la recaudación, de tal modo que si se observa la evolución de la carga tributaria entre 2012 y 2015 se ve que ésta aumenta a 11% en 2013, pero cae a 10.2% en 2015, año a partir del cual mantiene una tendencia de decrecimiento.



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIM).

El comportamiento de la recaudación está también relacionado con el deterioro del sistema político y la crisis relacionada con la corrupción y la captura del Estado denunciada entonces por la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), que entre otras cuestiones develó la participación de altos funcionarios de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en distintos actos de corrupción. En el caso de defraudación aduanera La Línea, habrían participado los ahora exsuperintendentes de la institución, Carlos Muñoz y Álvaro Omar Franco Chacón, así como el Jefe de la División Sur de Aduanas, Gustavo Adolfo Morales Pinzón; los administradores de la Aduana de Puerto Quetzal, Melvin Gudiel, Mynor Martínez y Julio Robles; los administradores de la Aduana de Santo Tomás de Castilla, José Alfredo González Pineda, y la administradora de la Aduana Central, Daina Amparo Antillón Porras, así como unos 30 vistas de aduana. Otros importantes funcionarios de la SAT también fueron acusados de participar en una red de

corrupción que trabajó para desestimar el adeudo que Aceros de Guatemala mantenía con la administración tributaria. Varios de estos funcionarios de la SAT, incluido el exsuperintendente Franco, también habrían participado en el caso Traficantes de Influencias, una red de corrupción que se benefició de cobros ilícitos realizados a las empresas bajo la promesa de agilizar los trámites de devolución del crédito fiscal.

Por esa razón entre 2015 y 2016 el Congreso de la República, el Ejecutivo y distintos sectores sociales, negociaron un paquete de reformas a la ley orgánica de esta institución, las cuales quedaron aprobadas en el Decreto 37-16, Ley para el fortalecimiento de la transparencia fiscal y la gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria. Entre otras disposiciones, se encuentran las siguientes:

a) el Directorio y no el Presidente de la República nombrará al Superintendente; b) el Directorio se integrará con cuatro personas, una de ellas será el Superintendente y las otras tres serán el Ministro de Finanzas Públicas y dos personas más también nombradas por el Presidente aunque escogidas de un listado de candidatos elaborado por una comisión de postulación; c) se crea el Tribunal Administrativo, Tributario y Aduanero, como instancia encargada de resolver los recursos en materia tributaria y aduanera; d) se crea una dependencia encargada de realizar auditorías internas para evaluar la aplicación de sistemas de control que tendrá además la función de investigar a los empleados y funcionarios de la institución; e) también se crea una dependencia encargada de resguardar la información pública y f) se reforma la Ley de bancos y grupos financieros para permitir a la SAT requerir información sobre las transacciones bancarias de las entidades que se encuentran bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos, en los casos “en que exista duda razonable de las operaciones que ameriten un proceso de investigación, siempre que la información se solicite con propósitos tributarios ante juez competente quien tendrá tres días para resolver”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ministerio de Finanzas Públicas, Congreso aprueba ley de fortalecimiento y transparencia de la SAT. Guatemala, 26 de julio de 2016. Edición electrónica en <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/prensa/comunicados/notaprensa6.pdf>

Todos estos cambios tenían como objeto mejorar los controles y la fiscalización que realiza la administración tributaria, y se tradujeron en avances técnico administrativos importantes, aunque los esfuerzos por la recuperación de los recursos en mora que llevó a cabo la SAT como resultado del impacto político que tuvo la lucha contra la corrupción en el país impulsada desde la CICIG por Iván Velásquez, también se vieron diezmados por el golpe que los poderes fácticos le dieron a la misma y que terminaron con la expulsión del Comisionado y el cierre de la Comisión.

Respecto a los avances derivados del fortalecimiento de la SAT, se encuentran entre otros: a) la introducción del régimen de Factura Electrónica en Línea (FEL) que agiliza el proceso de autorización, emisión y conservación de facturas u otros documentos electrónicos (notas de débito o crédito, facturas cambiarias, recibos, etc.), contribuyendo a la transparencia porque incluso los contribuyentes podrán verificar en el portal de la SAT si las facturas en su poder tienen validez; b) rediseño del Registro Tributario Unificado (RTU) digital, lo cual incluye la depuración y reclasificación de los datos existentes en el sistema actual; c) implementación de la modalidad de obtención del Número de Identificación Tributaria (NIT), en línea, con el propósito de facilitar la inscripción de nuevos contribuyentes; d) mejoras en el procedimiento para evitar el fraude y agilizar la devolución del crédito fiscal a los contribuyentes que se dedican a las exportaciones, o venden o prestan servicios a personas exentas en el mercado interno; e) se introdujeron mejoras en la atención a los contribuyentes con el propósito de reducir el incumplimiento tributario; f) se implementó la Política Nacional para la Prevención y Combate a la Defraudación y el Contrabando Aduaneros 2017-2027 y se creó un Departamento contra la Defraudación y el Contrabando Aduanero, g) se llevaron a cabo distintas acciones para mejorar el control aduanero y g) se desarrollaron una serie de acciones para mejorar las capacidades del personal de la SAT.

Paralelamente, en los años 2017, 2018 y 2019, mientras se abortaba la lucha contra la corrupción en el país y la mayoría parlamentaria en Congreso de la República llevaba a cabo acciones con ese mismo

propósito, dirigidas también desde el Ejecutivo, no se promovió ninguna reforma fiscal tendente a mejorar la recaudación, y en cambio, se trabajó para blindar el carácter clientelar del sistema político que también fue favorecido por los estados de prevención, de sitio o de calamidad pública que permiten que el presupuesto se maneje de manera arbitraria, por cuanto su ejecución en las áreas correspondientes no está sujeta a los procedimientos de la Ley de contrataciones del Estado.

Sin embargo, en 2019, el Congreso de la República aprobó el Decreto 7-2019, Ley de simplificación, actualización e incorporación tributaria, por medio del cual se creó el Régimen Especial del Contribuyente Agropecuario, según el cual las personas individuales que realicen actividades de producción y comercialización en el sector agropecuario y que tengan un monto de ventas anual mayor a tres millones de quetzales pagarán sólo un 5% por concepto del Impuesto al Valor Agregado (sobre las ventas brutas si son criadores de ganado y sobre las utilidades cuando se trate de vendedores o engordadores). Los contribuyentes inscritos en este régimen quedan también exentos del pago de Impuesto sobre la Renta (ISR). Además, esta ley beneficia con un tipo impositivo de 4% por concepto de IVA a los contribuyentes que se inscriban en el Régimen Electrónico de Pequeño Contribuyente y en el Régimen Especial de Contribuyentes Agropecuarios.

El Decreto 7-2019 rompe así con el principio de generalidad, equidad e igualdad ante la ley, favoreciendo a los ganaderos, situación que también es congruente con la necesidad que tenían muchos de los integrantes del Congreso de legitimarse realizando acciones para fortalecer las alianzas forjadas con sectores conservadores como la Federación de Ganaderos que apoyó los esfuerzos de la llamada “alianza criminal”, manifestándose a favor del gobierno y los grupos que provocaron la salida de la CICIG del país.

En ese sentido debe tenerse en cuenta que la crisis política provocada por la lucha contra la corrupción impulsada por la CICIG y la respuesta de la alianza criminal que se confabuló para detener el

trabajo realizado por ésta, tuvo costos que también afectaron los ingresos tributarios, pues la falta de legitimidad en los distintos puestos de elección popular fue compensada con el pago de favores políticos a quienes apoyaron la decisión del Ejecutivo. En otras palabras, los cargos políticos se mantuvieron por medio de decisiones que desde la Presidencia de la República y el Congreso, legalizaron otros privilegios para los aliados del statu quo de la corrupción en el país. Situación que a su vez es congruente con el carácter clientelar del sistema político guatemalteco.

La deficitaria situación financiera del gobierno antes del COVID-19 Retomando las medidas, acciones y eventos que inciden actualmente sobre los ingresos públicos, a finales de 2019, la Corte de Constitucionalidad, respondiendo a un recurso presentado por la Asociación de Estudiantes (AEU), ordenó al Congreso de la República que cumpliera con la resolución de la misma dictada en julio de 2014 en la cual ordenó que el aporte del 5% que debe recibir la USAC por disposición constitucional, se calcule según sobre el total de los ingresos ordinarios, es decir sobre el total de los ingresos tributarios, sin deducciones, como se lo ha venido haciendo el Ministerio de Finanzas Públicas desde hace algún tiempo.<sup>2</sup>

Esa disposición afecta también el cálculo del resto de aportes constitucionales que en total deben representar el 22.2% de los ingresos tributarios. De acuerdo con esto en el año 2020 el monto total de dichos aportes debería de llegar a Q.14,214.1 millones, sin embargo, debido al cálculo utilizado normalmente por el MINFIN, en el presupuesto vigente existe un déficit de Q.7,277.8 millones correspondiente a los aportes constitucionales (ver Cuadro No. 1).

---

<sup>2</sup> Ver resolución de la Corte de Constitucionalidad (CC), contenida en el Expediente 5,298-13, de fecha 10 de noviembre de 2019.

**Cuadro No. 1**  
**República de Guatemala**

**Cálculo de los aportes constitucionales según la resolución de la Corte de Constitucionalidad en millones de quetzales**

**Año 2020**

<b>Institución</b>	<b>Presupuesto vigente 2020</b>	<b>Presupuesto 5% sobre los ingresos tributarios</b>	<b>Diferencia</b>
<b>Ingresos ordinarios</b>	<b>31,245.0</b>	<b>64,027.7</b>	<b>32,782.7</b>
Municipalidades (10%)	3,124.5	6,402.8	<b>3,278.3</b>
Universidad de San Carlos de Guatemala (5%)	1,562.3	3,201.4	<b>1,639.1</b>
Organismo Judicial (4%)	1,249.8	2,561.1	<b>1,311.3</b>
Corte de Constitucionalidad (5% del presupuesto del Organismo Judicial)	62.5	128.1	<b>65.6</b>
Deporte federado: Confederación Deportiva Autónoma y Comité Olímpico Guatemalteco (1.5%)	468.7	960.4	<b>491.7</b>
Deporte no federado-Ministerio de Cultura y Deportes (0.75%)	234.3	480.2	<b>245.9</b>
Educación física, recreación y deportes - Ministerio de Educación (0.75%)	234.3	480.2	<b>245.9</b>
<b>Total</b>	<b>6,936.4</b>	<b>14,214.1</b>	<b>7,277.8</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Finanzas Públicas.

Hasta marzo de 2020, cuando se declaró en Guatemala el Estado de Calamidad Pública por el coronavirus, las finanzas del gobierno de Alejandro Giammattei, eran también deficitarias porque en noviembre de 2019, el Congreso de la República no logró aprobar el proyecto de presupuesto correspondiente al año en curso y de acuerdo con las disposiciones legales debía regir el correspondiente

a 2019, aprobado por un monto de Q.87,715.1 millones. El proyecto del Ministerio de Finanzas Públicas presentado al Congreso tenía un monto de Q.91,900.0 millones, de tal modo que existía por este concepto un déficit de Q.4,184.9 millones respecto a lo requerido por el gobierno y que servirían, por ejemplo, para cumplir con las disposiciones salariales contenidas en pactos colectivos de los Ministerios de Educación y de Salud Pública y Asistencia Social, o los requerimientos de obra pública de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, entre otros. Y es que el presupuesto presentado por Finanzas Públicas, así como las modificaciones acordadas en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República, contenía además otras disposiciones inconvenientes, como el aumento del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la reducción del monto destinado a las transferencias para familias en extrema pobreza manejado por éste, así como del programa de entrega de alimentos y otros a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA); y en general, en el proyecto había una disminución el gasto social, pero se agregaban aportes a organizaciones no gubernamentales de reciente creación. Dadas las condiciones de corrupción en el país, esta situación generó una intensa discusión en el Congreso de la República, que finalmente impidió su aprobación, sumando otra dificultad financiera a la nueva administración gubernamental y limitando aún más la realización de su plan de gobierno.

En resumen, éste se enfrentaba a un déficit ocasionado por: a) la caída histórica de la recaudación tributaria en términos del Producto Interno Bruto (PIB), que en 2019 también se manifestó en el incumplimiento de las metas de recaudación; b) la corrección del cálculo de los aportes constitucionales por orden de la Corte de Constitucionalidad; c) la vigencia en 2020 del presupuesto aprobado para 2019 y d) los déficit históricos del gasto social en las áreas de salud, educación y vivienda.

Por esa razón en febrero de 2020, antes de que se extendiera la pandemia del coronavirus, el ministro de Finanzas Públicas, ya hablaba de un déficit de Q.6,000.0 millones necesarios para cumplir

con los compromisos adquiridos anteriormente. Entre estos los relacionados con el pago de salarios de acuerdo con los pactos colectivos establecidos en los Ministerios de Salud, Educación y Gobernación. También se hablaba de las solicitudes realizadas por el Organismo Judicial, las municipalidades y la necesidad de capitalizar el Crédito Hipotecario Nacional (CHN). Independientemente de esto, y debido a los problemas financieros, el nuevo gobierno, ateniéndose también al ofrecimiento de austeridad establecido en el Plan de Gobierno de VAMOS, ya había implementado medidas de austeridad, tales como reducir en un 20 y 25% todos los gastos administrativos para destinarlos a inversión, prohibir de compra de vehículos sin autorización de la presidencia, prohibir la salida del país de ministros y viceministros, hacer una propuesta de readecuación laboral de los trabajadores del Estado.

Algunas de esas disposiciones administrativas coincidían por supuesto con otras promesas de campaña relacionadas con la postura política e ideológica de VAMOS y con la filiación conservadora del presidente Alejandro Giammattei, tales como cerrar la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)<sup>3</sup>, máximo órgano institucional encargado de las políticas a favor de las mujeres; así como clausurar la Secretaría de la Paz (SEPAZ), creada para implementar los Acuerdos de Paz, a cuyo cargo se encuentra el Programa Nacional de Resarcimiento para las víctimas de la guerra interna y que cuenta aún con 25,352 expedientes no resueltos. En esa misma línea Giammattei decidió cerrar la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA),

<sup>3</sup> En los últimos años, en la medida en que se acrecientan las demandas de las mujeres por el cese de la violencia en su contra, la inequidad en el ejercicio de las tareas del hogar, el acceso al trabajo o los medios de producción, así como su exigencia de mayor participación en cargos de elección popular, también se ha fortalecido una respuesta conservadora, a veces de carácter religioso fundamentalista y desinformada o desinformadora, orientada a atacar las propuestas de las mujeres y las posturas feministas. En Guatemala, esta respuesta se ha trasladado a los órganos de poder (político y patriarcal, por supuesto) de tal modo que en la actualidad se trata de desarticular los mecanismos creados para el tratamiento de situación específica de las mujeres y han surgido propuestas que buscan homologar la problemática de las mujeres con aquella propia de otros conglomerados en situación de discriminación o vulnerabilidad. Es claro que esta es una respuesta política que pretende ocultar el carácter patriarcal de la reacción en contra del fortalecimiento de la acción política de las mujeres.

institución rectora de la política agraria y facilitadora de la solución de conflictos agrarios en el país, argumentando que éste constituye un gasto innecesario.<sup>4</sup>

Esta era en síntesis la situación financiera del gobierno central antes de que se declarara el Estado de Calamidad por la epidemia del coronavirus. Habría que agregar que esto implicaba también muchas dificultades para cumplir con el Plan de Gobierno de VAMOS contenido en la Política General del Gobierno 2020-2024 y que una de las preocupaciones políticas manifestadas por las autoridades era la reacción de los trabajadores de salud, educación y gobernación ante la falta de recursos para el aumento salarial prometido. Se temían protestas sindicales y un desgaste temprano del gobierno de Giammattei.

### **3. Algunas características de la política económica del gobierno para el período 2020-2023**

El Plan de gobierno de VAMOS por una Guatemala diferente (PLANID) enfatizaba en el carácter liberal de la ideología del partido e indicaba que este tiene claro que “no existe otra forma más eficiente para asignar los recursos que el mercado, aunque estos no producen igualdad de resultados, y para ello deben impulsarse reformas y políticas que propicien una menor desigualdad, como mejorar la calidad educativa”.<sup>5</sup>

Es en ese contexto que se presenta en enero de 2020 la Política general del gobierno (PGG), y aunque se eluden las cuestiones ideológicas mencionadas en el PLANID y otras como la implementación de un régimen de flexibilidad laboral, salarios diferenciados y trabajo a tiempo parcial, se retoman los ejes temáticos o pilares, así como los objetivos planteados en el PLANID, y en el eje **“Economía, competitividad y prosperidad”**, se enfatiza en la necesidad de

<sup>4</sup> Luis González, Presidente anuncia cierre de SEPAZ y Secretaría de Asuntos Agrarios. República, 1 de abril de 2020. Edición electrónica en: <https://republica.gt/2020/04/01/presidente-cerrara-la-sepaz-y-secretaria-de-asuntos-agrarios/>

<sup>5</sup> Vamos por una Guatemala Diferente (VAMOS), Plan Nacional de Innovación y Desarrollo (PLANID). Pg. 28. Guatemala, sin fecha.

crear condiciones adecuadas para aumentar la inversión productiva y generar más oportunidades de empleo formal, enfocándose en la **promoción de las exportaciones, el turismo y el fortalecimiento de las Micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)**, considerando el desarrollo de la infraestructura pública, un equilibrio presupuestario, la estabilidad macroeconómica y financiera y el fomento de la inclusión social y la sostenibilidad ambiental.<sup>6</sup>

En otras palabras, el gobierno se proponía fortalecer la apertura externa, mejorando la productividad y la competitividad del país. Es decir, atrayendo inversiones, ofreciendo trabajo calificado y flexible, generando condiciones institucionales para propiciar la inversión en el sector exportador y turístico, facilitando, por ejemplo, el buen funcionamiento de la infraestructura en puertos, aeropuertos y zonas fronterizas, promoviendo para esto la concesión de la administración del Aeropuerto la Aurora, el Puerto Quetzal, Santo Tomás de Castilla y Puerto Barrios, así como la concesión del servicio de ferrocarriles y los derechos de vía que conecten puertos y zonas fronterizas, incluyendo la gestión del anillo metropolitano.

Entre las acciones estratégicas para **fortalecer las exportaciones**, la PGG se orientaría a mejorar los incentivos para el sector exportador, tales como el acceso a créditos en condiciones favorables, revisar los incentivos fiscales, impulso de las zonas francas, recintos aduaneros, centros y corredores logísticos y almacenes de depósito, así como implementar una política cambiaria acorde con el modelo exportador. Esto implica que se buscaría, como lo han solicitado desde hace años los empresarios agrupados en la Asociación de Exportadores de Guatemala (AGEXPORT), modificar el cálculo del tipo de cambio para lograr la depreciación del quetzal frente al dólar, favoreciendo las exportaciones e incrementando el precio de los productos importados.

En cuanto al **turismo**, considerado también como un motor de desarrollo, la PGG establecía como acciones estratégicas, entre otras, el fortalecimiento de la institucionalidad pública con el impulso del

<sup>6</sup> Gobierno de Guatemala, Política general del gobierno 2020-2024. Pg. 32. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Guatemala, sin fecha.

Plan Maestro para el Turismo sostenible, en donde se incluye la creación de un Viceministerio de Turismo adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, así como la creación de un gabinete de turismo. Además, como en el caso de las exportaciones, el PGG también disponía crear una Ley de incentivos fiscales, acceso a créditos para fomentar el turismo familiar, la promoción del turismo en el exterior, la implementación de programas de capacitación y establecimiento de estándares de calidad por medio del establecimiento de alianzas estratégicas entre las instituciones y el sector privado.

Respecto al **fortalecimiento de la MIPYMES y las cooperativas**, la política del gobierno incluía acciones estratégicas como la facilitación de los trámites administrativos y de las normas tributarias para el registro, modificación operación y cierre de las mismas, así como para el pago de impuestos, emisión de permisos y licencias. Se contemplaba también la creación de instrumentos de crédito para el fomento del sector, la revisión del régimen tributario y la modificación del órgano regulador y supervisor de cooperativas.

Como en el caso de las exportaciones y el turismo, para el fortalecimiento de las MIPYMES y las cooperativas, la PGG también consideraba inversiones importantes en infraestructura, tal como la construcción de caminos rurales, sistemas de riego, centros de acopio y agencias regionales de desarrollo de las mismas.

En el caso de la infraestructura rural, la política del gobierno planteaba además de las inversiones productivas anteriores, el impulso de una estrategia para el desarrollo proyectos de agua potable y saneamiento, así como la construcción de escuelas, centros de salud, comisarías y centros de recreación bajo la modalidad de leasing público y en coordinación con los actores locales.

La PGG indicaba además que para el fomento de **la producción y comercialización agrícola** el Estado pondría especial atención en el sector tradicional de la economía y al respecto entre otras acciones estratégicas, planteaba: a) crear un programa de comercialización directa en los centros de producción; b) impulsar centros de producción

agrícola, la agricultura familiar para la seguridad alimentaria y nutricional; c) impulsar un programa de mejoramiento de la cosecha de frijol y maíz; d) facilitar el acceso al financiamiento, capital semilla para el trabajo agrícola, la tierra y los recursos naturales; e) crear un programa de producción agrícola y pecuaria para la generación de excedentes en el área rural; y f) desarrollar encadenamientos productivos dirigidos a los pequeños productores.

Además de estas acciones estratégicas, relacionadas con las actividades económicas, el gobierno se proponía **impulsar la minería**, una actividad económica que ha sido rechazada por distintas comunidades debido a los daños ambientales y los escasos beneficios económicos que deja al país. En este caso el gobierno indica que impulsará una agenda minera pertinente socialmente y compatible con la conservación del ambiente. De la misma manera se propone impulsar el desarrollo de fuentes de energía renovable y no renovable compatible con la conservación del ambiente.

Igualmente, la PGG, en su segundo eje temático denominado **“Desarrollo Social”**, incluye una serie de objetivos y acciones estratégicas orientadas a mejorar la calidad de vida de los grupos más vulnerables y de las familias en estado de pobreza y pobreza extrema en las áreas de salud, educación, nutrición y vivienda, llevando a cabo, entre otros, programas de asistencia social por medio de transferencias condicionadas a la matriculación y asistencia de los niños a la escuela, así como a los centros de salud, vacunación infantil y capacitación de adultos.

Con relación a lo anterior, debido a las consecuencias del COVID-19 en el país, en este documento nos centraremos en los objetivos y acciones estratégicas planteadas por el gobierno antes del apareamiento de la pandemia. Tanto en el PLANID como en la Política, el gobierno plantea la necesidad de impulsar programas destinados a la salud materno infantil, las enfermedades respiratorias, infectocontagiosas y parasitarias, así como el impulso a la salud preventiva, programas de salud mental, la ampliación de la cobertura y calidad del agua de consumo humano.

Esas acciones públicas se combinan en este caso, como en otras mencionadas en la política, con acciones que estimulan la participación privada en los servicios de atención a la salud. Así por ejemplo, se pretende impulsar el aseguramiento privado para la clase media, con el propósito de descongestionar los servicios públicos de salud. A la vez se impulsará la incorporación de los trabajadores del sector informal al IGSS. Estas dos acciones implican que, por un lado, se promoverá la financiación privada de la salud, eliminando la obligación que tienen los trabajadores de mayores ingresos de afiliarse al IGSS, a la vez que se promoverá la incorporación al IGSS de los trabajadores independientes, afectando el principio de subsidiaridad de la seguridad social y poniendo en riesgo la situación financiera del IGSS.

En las áreas de fortalecimiento de la **infraestructura de la salud**, la PGG planteaba la ampliación de la infraestructura y reparación de la existente, especialmente la correspondiente a los hospitales nacionales, entre estos el Roosevelt y San Juan de Dios, así como los centros de salud en los municipios y comunidades rurales. Además el gobierno indicaba que se proveería de equipamiento e insumos a los hospitales y centros de salud.

Otra estrategia de política en materia de salud sería la regionalización, la descentralización y desconcentración del sistema nacional de salud por medio de la contribución del Sistema de Consejos de Desarrollo en la organización del primer nivel de atención. Se buscaría así el involucramiento comunitario en los programas de salud preventiva a través de la organización e institucionalidad local. De hecho, el gobierno indica que los Consejos de Desarrollo deben de pasar a ser actores de su desarrollo. Respecto a la desnutrición crónica, la PGG disponía, entre otras acciones estratégicas: fortalecer la inversión de recursos en los municipios con mayor índice de pobreza y en las regiones con mayor riesgo de seguridad alimentaria y nutricional; fortalecimiento de los desayunos y refacción escolar en los municipios más pobres, incluyendo más nutrientes, vitaminas y minerales; incremento del acceso a alimentos por medio del aumento del empleo, las transferencias condicionadas y la provisión de insumos para facilitar la producción de alimentos.

#### **4. La política fiscal del gobierno, ¿más de lo mismo hasta febrero de 2020?**

Es evidente que un proyecto económico social con estas características requiere de recursos públicos suficientes y no podría ejecutarse sin aumentar los ingresos tributarios o aumentar considerablemente la deuda pública. Sin embargo, tanto el PLANID, como la PGG no contenían los montos globales necesarios, aunque en materia fiscal indicaban que para cumplir con las acciones estratégicas económicas y sociales, se debe alcanzar una carga tributaria de al menos 14% para finales de 2023. La Política solo retomaba la intención gubernamental de tener un presupuesto equilibrado, pero no mencionaba la meta contemplada en el PLANID de mantener niveles de déficit fiscal menores al 2% para contribuir a la estabilidad macroeconómica. Este plan también contemplaba que la deuda interna debe mantenerse por debajo de los límites críticos para mantener las ventanillas de los acreedores nacionales e internacionales abiertas, así como para contratar préstamos en condiciones favorables respecto a los plazos y tasas de interés. De acuerdo con esto la deuda pública debería de ser a lo sumo 2.5 veces mayor que los ingresos estatales, un indicador que en diciembre de 2019 se aproximó a 2.4.

La propuesta fiscal del gobierno contenida en la Política también esquivaba la necesidad de hacer una reforma fiscal integral, pero proponía aumentar la carga tributaria ampliando la base tributaria, implementar un sistema simplificado de tributación para las MIPYMES, la persecución del contrabando y defraudación tributaria, la ampliación de la cobertura de la SAT y el impulso a la factura electrónica, entre otras cuestiones.

En materia de gasto público, la PGG indicaba que se priorizaría el gasto social orientado a salud, educación, nutrición, infraestructura, seguridad y justicia. Y retoman las cuestiones relacionadas con la política de austeridad iniciada por el gobierno, indicando que se suprimirían programas ineficientes, aunque como se comentó anteriormente en febrero estas acciones se orientaban a eliminar

programas que son rechazados por sectores políticos de derecha como el PNR y la Secretaría Presidencial de la Mujer. Asimismo, la PGG retomaba, como se empezó a hacer antes de la pandemia, la eliminación de gastos no esenciales de teléfonos, vehículos, combustible y viajes.

Se enfatizaba además en la necesidad de orientar el gasto público hacia inversiones productivas en alianza con el sector privado, así como en la provisión de infraestructura básica en coordinación con las municipalidades y los Consejos de Desarrollo.

Otras acciones en materia fiscal son el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas. Con ese propósito se proponía mejorar la fiscalización y el control de los recursos públicos fortaleciendo la Contraloría General de Cuentas para promover auditorías preventivas. Se proyectaba además crear el Instituto de Auditores Internos con el fin de estandarizar procesos y de mejorar el acceso a la información pública.

Por último, la PGG indicaba que se harían reformas a algunas leyes con el fin de mejorar los niveles de recaudación y el control tributario, además se presentarán iniciativas de Ley de responsabilidad fiscal, de leasing público, concesiones y Ley de alianzas público privadas.

En **conclusión** la PGG en materia fiscal daba continuidad hasta febrero del presente año, sin mayores cambios, al tipo de políticas que se han venido implementando desde finales de los años ochenta, orientadas a mantener el nivel general de precios mediante mecanismos centrados en el mercado, incluyendo no sólo la política monetaria, cambiaria, crediticia y fiscal, sino también todos los elementos políticos que sustentan este tipo de medidas económicas y que se traducen por ejemplo en erosión de la participación del Estado en la economía y su distanciamiento de la satisfacción de las necesidades sociales, y por lo tanto, erosión del propio poder estatal, incluido el poder tributario del Estado frente al afianzamiento del proceso de cooptación de éste por parte de las elites económicas, de la política clientelar que corresponde a esta situación, la corrupción

asociada con este tipo de política y al mismo proceso de achicamiento del Estado propiciado por este tipo de sistema económico político neoliberal.

Atendiendo a esta naturaleza política, el PLANID y la PGG, mostraban sin embargo, algún equilibrio entre la idea de que el mercado es el mejor distribuidor de los recursos y el carácter subsidiario del Estado neoliberal, de ahí que frente a las políticas orientadas a estimular el modelo exportador, se propusieran otras como el estímulo a las MIPYMES y las cooperativas, incluido el apoyo financiero y técnico al sector agrícola tradicional y la producción agrícola familiar para la seguridad alimentaria.

Sin embargo, como hemos visto, una de las principales dificultades para concretar este tipo de programas es la tendencia decreciente de la carga tributaria y el riesgo del excesivo endeudamiento público. Y hasta el mes de febrero de 2020, antes de que se declarara el estado de calamidad por el COVID-19, el gobierno tenía además serias dificultades políticas para la aprobación de la ampliación presupuestaria de Q.5,000.0 millones, y mucho menos para los Q.19,806.4 millones que fueron aprobados por el Congreso de la República para atender los gastos gubernamentales para cumplir con el plan de gobierno y los correspondientes a la crisis económica y de salud necesarios para hacer frente a la pandemia provocada por el coronavirus.

##### **5. La situación financiera del gobierno en el contexto de la emergencia sanitaria**

El estado de calamidad por la pandemia del COVID-19 fue declarado por Alejandro Giammattei, el 5 de marzo del presente año y a partir de esa fecha el gobierno tomó una serie de medidas de prevención para contener el contagio de la enfermedad en el país, abriendo el espacio político para el financiamiento de las acciones a tomar y para las ampliaciones presupuestarias requeridas por el gobierno. Entre las medidas adoptadas el 16 de marzo se encuentran varias que afectaron la economía de una forma que no había ocurrido

con anterioridad, como el cierre de fronteras aéreas, terrestres y marítimas, permitiendo sólo el ingreso de los guatemaltecos que en ese momento se encontraban fuera del país; el cierre de las actividades laborales, con excepción de aquellas públicas o privadas relacionadas con los servicios necesarios para atender la emergencia o las actividades institucionales necesarias para el mantenimiento de la administración pública, así como las actividades económicas esenciales. También se prohibieron, entre otros, los eventos de cualquier tipo; el transporte público urbano y extraurbano; la consulta externa de los hospitales, exceptuado las emergencias médicas de todo tipo.<sup>7</sup>

La adopción de estas medidas que afectaron y afectarán de manera importante a los distintos sectores económicos fueron posibles políticamente debido al carácter mundial de la pandemia y suponen, no obstante las ampliaciones presupuestarias dispuestas con ese propósito, un obstáculo importante en la política y los proyectos económicos del nuevo gobierno que deberá enfrentar las limitaciones de la recesión económica mundial que ya se anunciaba antes de la emergencia y que se aceleró con todas las restricciones económicas impuestas a nivel mundial. Estas afectarán especialmente el desarrollo de los llamados “motores económicos” contemplados en la PGG: el turismo, las exportaciones y las MIPYMES, cuyo decrecimiento será significativo.

En abril, diferentes organizaciones internacionales, estimaron que el Producto Interno Bruto (PIB) mundial caerá entre un 2 y un 3% en el año 2020, asimismo, se indicó que la contracción económica será mayor en las economías avanzadas y menor en las economías emergentes y países de bajo ingreso. Por su parte, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI), como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaron que el crecimiento económico en América Latina se contraerá en un poco más del 5.0% en 2020. La CEPAL, estimó además que el PIB de Guatemala se reducirá este año un 1.3%, mientras que el BANGUAT indicó que este podría caer hasta en 1.5%.

<sup>7</sup> Organismo Ejecutivo, Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes para el estricto cumplimiento. Diario de Centro América, Pg. 1-3, Guatemala 17 de marzo de 2020.

Este comportamiento estará condicionado por la contracción del comercio internacional, así como de distintos sectores económicos. De acuerdo con el BANGUAT, las exportaciones se reducirán entre un 6.5 y un 9.5% en 2020, mientras que las importaciones caerán entre 5.5 y 8.5%, debido a las limitaciones existentes para el consumo de insumos y bienes finales. Entre los sectores económicos más afectados por esta situación, se encuentra además otro de los llamados motores de crecimiento contemplados en la política económica del actual gobierno: el turismo. Debido al cierre de fronteras y restricciones para la movilización de personas dentro y fuera del país, las actividades turísticas y servicios relacionados se han detenido, razón por la cual AGEXPORT estima que el decrecimiento de este sector podría variar entre 40 y un 80% dependiendo de la evolución de la pandemia y considerando los niveles de recuperación de la demanda externa.

La contracción del turismo provocará a su vez una fuerte caída de la actividad hotelera que junto a los servicios de comida decrecerá un 9.5%, según estimaciones del BANGUAT publicadas en mayo. También resultarán afectadas por el paro laboral y decrecerán en proporciones importantes: otras actividades de servicios (5.7%), la construcción (5.5%), la explotación de minas y canteras (4.6%), así como los transportes y almacenamiento (3.7%). Otras como la industria manufacturera, las actividades profesionales, científicas y técnicas y los servicios administrativos se reducirán en menor proporción (ver Cuadro No. 2).

**Cuadro No. 2**  
**República de Guatemala**  
**Crecimiento de las actividades económicas considerando el efecto del COVID-19**  
**En porcentajes**  
**Año 2020**

<b>Rama de la actividad económica</b>	<b>Estimación inicial</b>	<b>Estimación a mayo</b>
Agricultura	2.6	1.3
Explotación de minas y canteras	16.1	-4.5
Industria manufacturera	2.9	1.9
Suministro de electricidad, gas y agua	3.7	1.0
Construcción	4.2	-5.5
Comercio y reparación de vehículos	3.6	-1.1
Transporte y almacenamiento	3.4	-3.7
Actividades de alojamiento y servicios de comida	4.8	-9.6
Información y comunicaciones	3.8	3.6
Actividades financieras y de seguros	6.9	4.5
Actividades inmobiliarias	4	2.8
Actividades profesionales, científicas y técnicas	3.9	-1.2
Actividades de servicios administrativos	2.4	-0.6
Administración pública y defensa	2.8	3.4
<b>Enseñanza</b>	1.9	1.0
Salud	3.2	4.8
Otras actividades de servicios	3.5	-5.7

Fuente: Elaboración propia con información del BANGUAT.

El decrecimiento afectará tanto a la economía formal como informal y esta situación incidirá además en el envío de remesas familiares provenientes del exterior, las cuales mostraron a partir de marzo una contracción importante, pues se redujeron un 15% entre marzo y abril del presente año, como consecuencia principalmente de las dificultades económicas que afrontan los migrantes guatemaltecos en Estados Unidos, especialmente los indocumentados que debieron restringir sus gastos ante los riesgos ocasionados por el cierre temporal y permanente de las empresas, la falta de seguro médico y la amenaza de la deportación.

La reducción de los ingresos debido al cierre temporal de la mayoría de actividades económicas, el cierre de las empresas que no se pueden sostener con las restricciones, el alto número de personas que viven de su trabajo informal, la disminución de ingresos por remesas provenientes de los Estados Unidos, el aumento de los precios de los alimentos y bebidas, el diferimiento del pago de impuestos dispuesto por la SAT para paliar la crisis provocada por la pandemia, y en general, todos los factores que afectan la producción, el trabajo y el consumo, sumaron en marzo más dificultades para aumentar la recaudación de impuestos y para mejorar la maltrecha situación financiera del gobierno.

## **6. El destino de las ampliaciones presupuestarias en el contexto de la pandemia**

Ante esa situación, el Ejecutivo encontró un espacio político adecuado para solicitar y lograr que el Congreso de la República aprobara varias ampliaciones presupuestarias basadas en el aumento de la deuda pública interna y externa, cuyo monto aumentó el presupuesto en una proporción inusual. Por medio de los Decretos 12-2020, 13-2020 y 20-2020, se aprobó una ampliación presupuestaria de Q.19,806.4 millones que aumenta el presupuesto del año 2020 en un 22.6% (ver Cuadro No. 1 en Anexo) respecto al presupuesto vigente de 2019, elevando su monto total a Q.107,521.5 millones e incrementando el déficit fiscal a 6% del PIB, una proporción que supera significativamente el comportamiento de los años anteriores

y la meta establecida en el plan de gobierno. Como consecuencia, el saldo de la deuda pública total (interna y externa) ascendió a los Q.179,201.1 millones que superan en más de 251% los ingresos totales del gobierno central estimados en el proyecto de presupuesto 2020, superando en este caso el valor considerado crítico por los organismos internacionales de crédito.

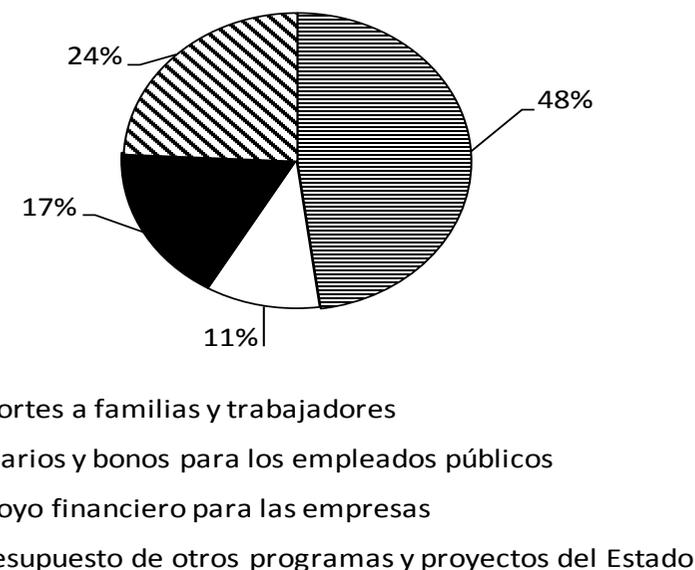
Los decretos mencionados contienen las medidas sanitarias, económicas, financieras y sociales dictadas por el gobierno para hacer frente a la pandemia y paliar la crisis económica y las necesidades de las empresas y los trabajadores afectados por el paro laboral (ver Tablas 1 y 2 en Anexo). Entre los mismos también se incluye una ampliación presupuestaria requerida por el gobierno para saldar el bache ocasionado por la no aprobación del proyecto de presupuesto 2020 (ver Tabla No. 3 en Anexo). La misma es la mayor que se ha hecho en el país y se caracteriza por la mayor proporción de la misma destinada a mantener la demanda, de tal modo que los aportes en efectivo y en especie destinados a las familias y a los trabajadores, así como el subsidio a la energía eléctrica y el crédito con intereses blandos para la vivienda popular, representan cerca del 48% del monto total aprobado (ver Cuadro No. 3 y Gráfica No. 2).

Cuadro No. 3  
Ampliación presupuestaria por destino según tipo de beneficiarios  
Decretos 12-2020, 13-2020 y 20-2020  
Año 2020  
Millones de Q.

Beneficiarios	Cantidad	%
<b>Aportes a familias y trabajadores</b>	<b>9,480.0</b>	<b>47.9</b>
Bono familia COVID-19	6,000.0	30.3
Aporte a los adultos mayores	50.0	0.3
Programa de apoyo alimentario y prevención del COVID-19	700.0	3.5
Bono de protección al empleo COVID-19	2,000.0	10.1
Subsidio a la energía eléctrica	630.0	3.2
Fondo de garantía para la vivienda social	100.0	0.5
<b>Salarios en planilla, pactos colectivos, aumento salarial y bonos para empleados del Estado</b>	<b>2,093.5</b>	<b>10.6</b>
Salarios en planilla, pactos colectivos y aumentos salariales	2,067.5	10.4
Bono de riesgo para los empleados del MSPAS COVID-19	26.0	0.1
<b>Aportes a empresas</b>	<b>3,430.0</b>	<b>17.3</b>
Programa de agricultura campesina	50.0	0.3
Fondo de protección de capitales	250.0	1.3
Fondo para las micro, pequeñas y medianas empresas	400.0	2.0
Fondo de crédito para capital de trabajo	2,730.0	13.8
<b>Presupuesto de otros programas y proyectos del Estado</b>	<b>4,802.9</b>	<b>24.2</b>
COVID-19 (construcción y remozamiento de hospitales y centros de salud/compra de ventiladores, pruebas, equipo, trajes y otros materiales de protección)	1,170.0	5.9
Otros programas y proyectos de distintas instituciones públicas	3,632.9	18.3
Total	19,806.4	100.0

Fuente: Elaboración propia con información del Congreso de la República, Decretos 12-2020, 13-2020 y 20-2020.

**Gráfica No. 2**  
**Distribución de la ampliación presupuestaria según destino por tipo de beneficiarios**  
**Decretos 12-2020, 13-2020 y 20-2020**  
**En porcentajes**



Fuente: Elaboración propia con base en los Decretos 12-2020, 13-2020 y 20-2020.

Otro rubro aprobado por el Congreso y que cumple con el propósito de estimular la demanda son los fondos destinados a aumentar los salarios de los trabajadores del Estado en los ministerios de Educación, Salud y Gobernación, cuyo monto (Q.2,093.5 millones) supera ahora los requerimientos realizados por el gobierno antes de la pandemia, estimados en unos Q.1,800.0 millones.

Por su parte los programas de apoyo a las empresas para atender la crisis económica, consisten en créditos blandos para distintos tipos de negocios y actividades económicas, incluidas las MIPYMES y las cooperativas, proyectos que de una u otra forma ya estaban incluidos en el PLANID y PGG, pero que no hubiesen sido posibles antes de la pandemia y ahora se implementarán con modificaciones para atender a las dificultades por las que están atravesando las empresas afectadas por el cierre temporal o la disminución de la demanda. Estos fondos representan un poco más del 17% de la ampliación presupuestaria.

El resto de los rubros de ampliación presupuestaria corresponden a requerimientos de otras instituciones públicas, la mayoría relacionadas con la investigación y aplicación de la justicia, a quienes corresponde el 24% de la ampliación aprobada. Aquí se incluyen Q.1,170.0 millones destinados a la construcción y remozamiento de hospitales y centros de salud, compra de respiradores, otros equipos e insumos para atender a los enfermos de la pandemia. En ese marco Alejandro Giammatei también anunció recientemente la construcción de cuatro hospitales no temporales, tal como se plantea en las metas de la PGG para alcanzar en 2023.

En síntesis, la ampliación presupuestaria impulsada para atender los efectos de la pandemia sobre la economía, tiene la característica de resolver temporalmente algunas de las necesidades financieras del gobierno. Por un lado contribuye a mermar el impacto de las medidas de restricción sobre los empresarios, las familias y los trabajadores y por el otro solventa las necesidades presupuestarias que tenían distintas instituciones para cubrir el presupuesto del presente año. Sin embargo, contribuye a ampliar el déficit fiscal que tenderá a ensancharse durante el período gubernamental como consecuencia de la recesión económica mundial y sus impactos en la economía nacional.

Asimismo, la ampliación presupuestaria fue un proyecto gubernamental del partido de gobierno y sus aliados en el Congreso que debido al enfrentamiento que algunos de los sectores políticos

allí representados tienen con la Corte de Constitucionalidad, así como a la falta de respuesta a los recursos de aclaración planteados por AEU y el MINFIN, no consideró en ningún momento el faltante correspondiente a los aportes constitucionales, de tal modo que al déficit presupuestal posiblemente haya que agregarle los Q.7,277.8 millones excluidos del cálculo que realiza el MINFIN. El gobierno también tiene una deuda acumulada por incumplimiento de sus obligaciones con el IGSS estimadas en Q.52,000.0 millones.

## **7. Reflexión final**

Aunque la actual administración gubernamental empezó su período con serias dificultades financieras para llevar a cabo su plan de gobierno, la crisis sanitaria y económica ocasionada por la pandemia del COVID-19 provocó cambios políticos que hicieron posible el aumento del presupuesto público de 2020, con el propósito de atender las necesidades de las familias, los trabajadores y las empresas, menguando al mismo tiempo el impacto de las restricciones sanitarias sobre la contracción de la demanda de bienes y servicios. Sin embargo, dichas medidas tendrán también un gran impacto sobre las finanzas públicas porque se basan en una ampliación presupuestaria financiada con deuda pública y no existen por el momento posibilidades de aumentar los ingresos tributarios, sino al contrario, hay grandes probabilidades de que debido al cierre de empresas y la contracción de las fuentes de trabajo, se observe también una caída mayor de los ingresos tributarios, lo que significaría más aumentos de la deuda pública para el resto del actual período gubernamental.

En este momento aún se desconoce cuándo se detendrá la pandemia y cuáles serán los impactos económicos y sociales en el mediano plazo. Se desconocen por lo tanto las necesidades de recursos públicos durante y después del control de la pandemia para atender las necesidades de la población más vulnerable, en estado de pobreza y pobreza extrema. Se desconocen asimismo los requerimientos de recursos públicos necesarios para reactivar la economía, pero se puede prever la reticencia de los empresarios y los consumidores a pagar más impuestos.

Los impactos sobre las finanzas públicas están aún por establecerse y en cualquier caso, lo único seguro es que hará falta un nuevo acuerdo político fiscal que haga posible una mayor recaudación a partir de efectivos mecanismos para el combate a la evasión y elusión fiscales, así como una acción más coordinada y eficiente de los órganos de control del Estado para frenar la corrupción campante que seguramente hoy está al acecho del presupuesto público y la gran cantidad de recursos destinados a la contención de la pandemia y sus efectos sobre la economía.

## **ANEXO**

Cuadro No. 1  
Ampliación presupuestaria  
Monto y variación respecto al presupuesto ejecutado 2019, el proyecto de presupuesto y el presupuesto vigente 2020  
En millones de quetzales

Entidad	Ejecutado 2019	2020				Variación respecto al presupuesto ejecutado	Variación proyecto de presupuesto 2020	Variación respecto al presupuesto vigente
		Proyecto	Vigente	Ampliación	Total			
TOTALES	82,839.0	91,900.0	87,715.1	19,806.4	107,521.5	29.8	17.0	22.6
Presidencia	241.6	244.0	231.0		231.0	-4.4	-5.3	0.0
Relaciones Exteriores	543.1	633.0	577.7		577.7	6.4	-8.7	0.0
Gobernación	4,661.8	5,469.2	5,344.8	600.0	5,944.8	27.5	8.7	11.2
Defensa Nacional	2,554.5	2,828.1	2,627.7		2,627.7	2.9	-7.1	0.0
Finanzas Públicas	305.2	386.2	381.2		381.2	24.9	-1.3	0.0
Educación	15,814.8	17,771.5	16,530.6	1,067.5	17,598.1	11.3	-1.0	6.5
Salud Pública y Asistencia Social	7,895.6	8,198.4	8,197.2	1,626.0	9,823.2	24.4	19.8	19.8
Trabajo y Previsión Social	674.8	664.3	752.2	50.00	802.2	18.9	20.8	6.6
Economía	350.6	431.2	403.4	2,400.00	2,803.4	699.5	550.1	595.0
Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,308.3	1,334.5	1,365.4	400.0	1,765.4	34.9	32.3	29.3
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	5,858.7	5,049.6	6,063.4	724.0	6,777.4	15.7	34.2	12.0
Energía y Minas	71.8	91.9	81.0		81.0	12.9	-11.9	0.0
Cultura y Deportes	479.0	560.3	623.0		623.0	30.1	11.2	0.0
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	1,327.4	1,536.4	1,526.7		1,526.7	15.0	-0.6	0.0
Ambiente y Recursos Naturales	170.3	211.8	127.3		127.3	-25.2	-39.9	0.0
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	26,797.7	30,202.8	28,205.2	5,888.9	33,594.1	25.4	11.2	19.1
Servicios de la Deuda Pública	12,692.5	14,906.0	13,411.0	1,200.0	14,611.0	15.1	-2.0	8.9
Desarrollo Social	966.1	1,252.1	1,159.1	6,350.0	7,509.1	677.3	499.7	547.9
Procuraduría General de la Nación	125.2	128.8	117.3		117.3	-6.4	-9.0	0.0

Fuente: Elaboración propia con información del MINFIN y de los Decretos 12-2020, 13-2020 y 20-2020.

Tabla No. 1  
Ampliación presupuestaria contenida en el  
Decreto 12-2020, Ley de emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por la pandemia coronavirus COVID-19

Rubros y programas	Acciones estratégicas contempladas en la Política General del Gobierno	Entidad ejecutora	En millones de quetzales	Descripción
Pago de sueldos y salarios	Antes de declararse el estado de calamidad el gobierno pedía una ampliación de Q.1,800.0 millones para cumplir con los pactos colectivos y otros aumentos salariales.	MINGOB	450.0	Compromisos previos.
		MINEDUC	567.5	Compromisos previos.
		MSPAS	400.0	Compromisos previos.
Fondo de Emergencia FEMER (COVID-19)			1500.0	
Programa de Infraestructura de hospitales, centros de salud, equipamiento hospitalario e insumos sanitarios para la atención y cobertura del primero y segundo nivel de atención.	Ampliación de la infraestructura hospitalaria y reparación de la existente, con énfasis en los hospitales Roosevelt y San Juan de Dios y los departamentales; así como, los centros de salud ubicados en los municipios y comunidades rurales. Para el año 2023, se ha incrementado en 4 unidades la red hospitalaria.	MSPAS	800.0	Se priorizan asignaciones para la adecuación de hospitales y centros de salud, incluyendo instalación de hospitales y otras unidades de atención temporales, equipamiento hospitalario e insumos para la bioseguridad personal.
Programa de apoyo alimentario y prevención del COVID-19.		MIDES	350.0	Programa para familias en situación de vulnerabilidad y adultos mayores por medio de entregas en especie o cupones canjeables.
		MAGA	350.0	

Continúa...

Viene...

**Tabla No. 1**  
**Ampliación presupuestaria contenida en el**  
**Decreto 12-2020, Ley de emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por la pandemia coronavirus COVID-19**

Rubros y programas	Acciones estratégicas contempladas en la Política General del Gobierno	Entidad ejecutora	En millones de quetzales	Descripción
<b>Programa de agricultura campesina</b>	Ampliación del programa.	MAGA	50.0	Apoyo a las familias campesinas para la satisfacción de las necesidades básicas y una mejor inserción en el mercado interno y externo
<b>Programa del adulto mayor</b>	Ampliaremos la base de beneficiarios del programa de ayuda para el adulto mayor en situación de indigencia y vulnerabilidad socioeconómica, por medio del otorgamiento del bono monetario cada dos meses.	MINTRAB	50.0	Entrega de aporte económico a los adultos mayores.
<b>Fondo de protección de capitales</b>	La PGG y el PLANID contemplan créditos para micro y medianas empresas, para los productores agrícolas, los exportadores y las cooperativas entre otros.	CHN	250.0	Otorgamiento de créditos a comerciantes individuales, profesionales, empresas y cooperativas de ahorro y crédito.
<b>Fondo para las micro, pequeñas y medianas empresas</b>	Meta planteada en la PGN el año 2023 se ha incrementado el monto de los créditos para emprendimientos de familias pobres a Q 200,000,000.0.	MINECO	400.0	Fondo revolvente que consiste en la entrega de créditos a tasas de interés preferenciales, no mayores a la tasa pasiva promedio del sistema bancario para el fomento del emprendimiento.
<b>Total</b>			<b>3,667.5</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 12-2020.

**Tabla No. 2**  
**Medidas económicas para enfrentar la pandemia**  
**Decreto 13-2020, Ley de rescate económico a las familias por los efectos causados por el COVID-19**

Rubros o programas	Acciones estratégicas o metas contempladas en la Política General del Gobierno	Entidad ejecutora	Millones de quetzales	Descripción
<b>Fondo Bono Familia</b>	Atención a la crisis provocada por el COVID-19.	MIDES	6,000.0	Entrega de Q.1,000.0 a las personas en pobreza, madres solteras u hogares monoparentales, adultos mayores, personas con discapacidad, enfermedades crónicas y degenerativas y familias con niños y niñas en estado de desnutrición.
<b>Fondo de protección al empleo</b>	Atención a la crisis provocada por el COVID-19.	MINECO (ADMIN CHN)	2,000.0	Aporte de Q.75.0 diarios a los trabajadores del sector privado, cuyos contratos de trabajo hayan sido suspendidos por el MINTRAB a causa de las medidas establecidas en el marco del estado de calamidad pública.
<b>Fondo de crédito para capital de trabajo</b>	Facilitaremos el acceso al crédito bancario a tasas de interés competitivas, favorables y ampliaremos el fondo de garantía; para ello, reenfocaremos la estrategia financiera del CHN para apoyar, entre otras, al sector exportador.	CHN (obligaciones a cargo del tesoro)	2,730.0	Otorgamiento de crédito en condiciones blandas hasta por un monto de Q. 250,000.0 para personas individuales y jurídicas con el fin de financiar capital de trabajo y la continuidad de operaciones de negocios.
<b>Aporte al INDE para subsidiar a consumidores de hasta 300 Kwh/mes</b>	En febrero el INDE informó que requería Q.400.0 millones adicionales para seguir otorgando el subsidio a los usuarios. Con las ampliaciones presupuestarias recibe Q.630.0 millones adicionales.	INDE	270.0	Se garantiza la tarifa social a los usuarios que consuman entre 1-60 kwh/mes para que paguen Q. 0.40kwh y para los usuarios que consumen entre 61-125kwh/mes para que paguen Q. 0.70kwh
<b>Total</b>			<b>11,000.0</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 13-2020.

**Tabla No. 3**  
**Ampliación presupuestaria contenida en el**  
**Decreto 20-2020, Ampliación del Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado**  
**para el ejercicio fiscal 2020**

Rubros y programas	Acciones estratégicas contempladas en la Política General del Gobierno	Entidad ejecutora	Millones de quetzales
Incremento salarial	Aumento salarial y compromisos de pactos colectivos.	MINGOB	150.0
Infraestructura vial y remozamiento e infraestructura de salud	Programas ordinarios.	MINEDUC	500.0
		MSPAS	30.0
Bono de riesgo para el personal de salud COVID-19	Atención al COVID-19.	MSPAS	26.0
Adquisición de ventiladores, pruebas, equipo, trajes y materiales para protección COVID-19	Atención al COVID-19.	MSPAS	370.0
Salarios, construcción, remozamiento y equipamiento	Programas ordinarios.	CGC	120.0
		INACIF	22.0
		IDPP	42.0
		OPT	10.0
		OJ	350.0
		IDV	40.0
Fortalecimiento institucional		MP	294.0
Incentivos forestales	Fortalecimiento del programa.	INAB	200.0
Obras nuevas para reactivar la economía	Coordinaremos la inversión pública con los consejos de desarrollo departamental y municipal, y utilizaremos estrategias adicionales que nos permitan hacer más obras en beneficio de la sociedad y de la economía, como el leasing público, las concesiones y las alianzas público-privadas.	CODEDE	600.0
Subsidio a la energía eléctrica		INDE	360.0
Constitución del Fondo de garantía para la vivienda social	Constituir el fondo de garantía para la vivienda social para garantizar el otorgamiento de financiamiento a los solicitantes de vivienda de interés social por parte de las cooperativas, bancos y sociedades financieras.	CHN	1,200.0
Servicio de la deuda pública			1,200.0
<b>Total</b>			<b>5,138.9</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Congreso de la República de Guatemala, Decreto 20-200, Ampliación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2020.

## 8. Bibliografía

Congreso de la República de Guatemala, Decreto 12-2020, Ley de emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por la pandemia coronavirus COVID-19. Diario de Centro América, Guatemala, 1 de abril de 2020.

Congreso de la República de Guatemala, Decreto 13-2020, Ley de rescate económico a las familias por los efectos causados por el COVID-19. Diario de Centro América, Guatemala 8 de abril de 2020.

Congreso de la República de Guatemala, Decreto 20-2020 Ampliación del presupuesto general de ingresos y egresos del estado. Diario de Centro América, Guatemala 16 de abril de 2020.

Corte de Constitucionalidad (CC), Expediente 5,298-13, de fecha 10 de noviembre de 2019.

Gobierno de Guatemala, Política general del gobierno 2020-2024. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Guatemala, sin fecha. 222 Pp.

González, Luis, Presidente anuncia cierre de SEPAZ y Secretaría de Asuntos Agrarios. República, 1 de abril de 2020. Edición electrónica en: <https://republica.gt/2020/04/01/presidente-cerrara-la-sepaz-y-secretaria-de-asuntos-agrarios/>

Ministerio de Finanzas Públicas, Congreso aprueba ley de fortalecimiento y transparencia de la SAT. Guatemala, 26 de julio de 2016. Edición electrónica en <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/prensa/comunicados/notaprensa6.pdf>

Organismo Ejecutivo, Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes para el estricto cumplimiento. Diario de Centro América, Pg. 1-3, Guatemala 17 de marzo de 2020.

Vamos por una Guatemala Diferente (VAMOS), Plan Nacional de Innovación y Desarrollo (PLANID). Guatemala, sin fecha. 89 Pp.

Toda correspondencia, suscripciones, colaboraciones y canje por revistas de Ciencias Sociales de cualquier parte del mundo deben dirigirse a:

**Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-  
Edificio S-6, 3er. Nivel, Ciudad Universitaria, Zona 12  
Telefax: 2418-8523  
Página Web: [ies.usac.edu.gt](http://ies.usac.edu.gt)  
e-mail: [ies@usac.edu.gt](mailto:ies@usac.edu.gt)  
Apartado Postal 55-B  
Guatemala, América Central**

Los artículos firmados son de la responsabilidad exclusiva de sus autores. Los materiales de esta revista pueden ser utilizados libremente, citándose la fuente.

Impreso en Taller del -IIES-  
175 Ejemplares  
Guatemala, noviembre 2020

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

# REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL

<b>Contenido</b>	<b>Página</b>
<b>Cambios en la estructura poblacional de Guatemala y su impacto socioeconómico, según Censo 2018</b> <i>MSc. Andrelly Cisneros</i>	1
<b>El problema del desempleo y su relación con la pobreza</b> <i>MSc. Edgar Arturo Marroquín López</i>	35
<b>Accidentes laborales y las medidas de salud y seguridad ocupacional en Guatemala</b> <i>MSc. Herlem Isol Reyes López</i>	71
<b>La Política general del gobierno y las finanzas públicas en el contexto de la pandemia del COVID-19</b> <i>Lcda. Mara Luz Polanco S.</i>	109

Ciudad Universitaria, Zona 12  
Edificio S-6 Tercer Nivel  
Web: [iies.usac.edu.gt](http://iies.usac.edu.gt)  
Email: [iies@usac.edu.gt](mailto:iies@usac.edu.gt)  
Guatemala, América Central