

# revista ECONOMÍA

No. 205

JULIO - SEPTIEMBRE 2015



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

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. Franklin Roberto Valdez Cruz

## DIRECTOR

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

## INVESTIGADORES

Lic. Edgar Arturo Marroquín López  
Dr. Jorge Murga Armas  
Licda. Mónica Floridalma Hidalgo Motta  
Licda. Herlem Isol Reyes López  
Licda. Mara Luz Polanco Sagastume  
Lic. Carlos Morales López  
Lic. Miguel Ángel Castro Pérez  
Lic. Axel Ely Ruch Molina

## AUXILIARES DE INVESTIGACIÓN

Licda. Andrelly Maely Cisneros Flores  
P.C. Rony de La Cruz Hernández  
P.C. Carlos Enrique Solís García

---

## PERSONAL ADMINISTRATIVO

---

### SECRETARIAS

María Eugenia Quiñónez Pérez

Licda. Loida Iris Herrera Girón

### TESORERO

Guillermo Borrayo Osuna

### ALMACÉN E INVENTARIO

César Augusto Matzul Morales

### REPRODUCCIÓN

José Luis Alvarado De León

Ana Corina Canel Ich

### BIBLIOTECA

Héctor Mario Rosales De León

### PUBLICACIONES

Lic. Carlos Enrique González Torres

### MENSAJERO

Mynor Francisco Bámaca 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 LIII

JULIO-SEPTIEMBRE 2015

No. 205

## Contenido

## Página

**El mercado laboral en Guatemala y el fortalecimiento de la formación y capacitación laboral.**

*Licda. MSc. Herlem Isol Reyes López*

1

**Franja Transversal del Norte: Consolidación del capital industrial y adopción del “mercado libre de tierras”**

*Dr. Jorge Murga Armas*

59

**Población Ocupada: Características, evolución y condiciones laborales. (Un estudio de la economía guatemalteca en el período 1989-2014)**

*Licda. Mara Luz Polanco Sagastume*

77

**La reforma tributaria y su impacto en la actividad económica (II Parte)**

*Lic. Miguel Ángel Castro Pérez*

115

## **PRESENTACIÓN**

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presenta a sus lectores la Revista Economía 205 correspondiente al trimestre julio-septiembre del año 2015.

En el artículo *“El Mercado Laboral en Guatemala y el Fortalecimiento de la Formación y Capacitación Laboral”*, la Licda. Herlem Isol Reyes López, expone que el crecimiento económico mundial y los cambios en la estructura y dinámica de las empresas, propician una demanda de trabajadores versátiles que puedan adaptarse rápidamente a un mercado laboral emergente.

Señala que esta reconfiguración, ha contribuido a situar la inversión en capital humano como una variable estratégica para analizar la realidad del mercado laboral durante los últimos años. La Licda. Reyes López explica que considerar la educación, formación y capacitación como una etapa inicial en la vida de los trabajadores, es cosa del pasado, en tanto las ventajas que resultan de invertir en años de escolaridad adicionales, constituye un coste de oportunidad susceptible de generar mayores rendimientos económicos en el futuro.

El estudio realizado se divide en cuatro capítulos, en el primero de ellos se analiza la inversión en capital humano, visto desde la lógica de la educación y formación, como un proceso de desarrollo técnico que facilita la innovación, difusión y adopción de nuevas tecnologías.

En el segundo capítulo, aborda la formación y capacitación laboral así como el desarrollo de competencias, a partir de nuevos escenarios de la organización del trabajo que tiende a privilegiar ese conocimiento razonado, acompañado de cualidades, capacidades y actitudes que una competencia determinada sugiera, buscando su efectividad desde un enfoque integrador.

En el tercer capítulo, se estudia la situación del mercado laboral en Guatemala, en tanto sus características e incidencia en la población guatemalteca, haciendo énfasis en el análisis de variables macroeconómicas y sociodemográficas que presenta el país, y que a su vez, permite una mirada del contexto de los diferentes indicadores que inciden en las dimensiones del empleo y calidad de vida de la población.

En el cuarto capítulo, se presenta un análisis sobre la relación de la educación y formación, versus el empleo en Guatemala, como un medio que permite resaltar el grado de correspondencia entre los grados de escolaridad de la población y su relación con el tipo de empleo y el nivel de salarios de los guatemaltecos.

Asimismo, como parte de las consideraciones finales que presenta el estudio, se plantean los retos y desafíos que demanda lo relativo al fortalecimiento del sistema educativo nacional, tanto en recursos financieros como en calidad y pertinencia de los contenidos educativos, y que en ambos casos, respondan a la realidad guatemalteca.

En otras palabras, que el Estado guatemalteco, a través de la implementación de políticas y programas gubernamentales, reconozca la importancia y prioridad de la educación como un pilar para promover el desarrollo económico, social y cultural de los guatemaltecos, de tal manera que permita a los jóvenes y adultos en general, una mayor competitividad para incorporarse al Mercado de Trabajo, en el marco de una economía globalizada.

En el segundo artículo *Franja Transversal del Norte: Consolidación del capital industrial y adopción del “mercado libre de tierras”* el Dr. Jorge Murga Armas, manifiesta que si la aprobación en 1983 de la Ley de Hidrocarburos marca el inicio de una nueva etapa en la historia de las transnacionales del petróleo en Guatemala, la decisión de abandonar los programas de colonización de tierras en la Franja Transversal del Norte marca también el inicio de una nueva etapa de la política agraria del gobierno. Con Vinicio Cerezo (1986-1991),

en efecto, y con mayor auge después de la finalización en 1996 del conflicto armado interno, la introducción por parte de la USAID del modelo de mercado libre de tierras desplaza definitivamente los programas de colonización nacidos luego de la anulación en 1954 de la reforma agraria de Árbenz. Esto favoreció, por lo demás, la consolidación del capital industrial en la región.

En el tercer artículo *“Población Ocupada: Características, evolución y condiciones laborales. (Un estudio de la economía guatemalteca en el período 1989-2014)*, La Licda. Mara Luz Polanco Sagastume, indica que en el segundo quinquenio de la década de los ochenta, con el neoliberalismo y el proceso de apertura económica, se empezaron a promover en el país políticas de empleo, que en el ámbito de la globalización del capital, tenían el propósito de establecer mecanismos para recuperar la rentabilidad que muchas actividades económicas habían perdido en los años anteriores, tras las luchas de los trabajadores por mejores salarios, prestaciones y condiciones laborales. En ese proceso, se desarrolló en Guatemala la maquila textil, se generalizó el trabajo a destajo en la agroindustria, se promovieron inversiones en call center; se fortalecieron otras actividades asociadas con el desarrollo de las nuevas tecnologías surgidas en el área de las telecomunicaciones, y como ocurrió con la minería, se promovieron otras actividades productivas que lograron incrementar su rentabilidad a partir del desarrollo tecnológico.

Esos cambios, como el resto de políticas económicas que acompañaron el proceso de apertura, tuvieron consecuencias sobre el empleo y las condiciones de vida de los trabajadores. Se trata de efectos que han sido documentados y analizados en otros momentos. En este documento se busca recuperar la información estadística sobre empleo, ingresos y condiciones de vida contenida en las bases de datos generadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), con el propósito de hacer otros aportes al estudio de la evolución de la población ocupada y las condiciones laborales, enfatizando en la influencia de las políticas neoliberales en los cambios observados durante el período 1989–2014 en Guatemala.

En el cuarto artículo “*La reforma tributaria y su impacto en la actividad económica*”, que constituye la segunda parte de la investigación realizada por el Lic. Miguel Ángel Castro Pérez, se expone que la experiencia fiscal en Guatemala indica que cualquier reforma tributaria, presenta cierta autonomía y efectividad en etapas de tiempo relativamente cortos, que generalmente comprende el período de gobierno que la realiza, debido a que tanto el contexto interno o externo de la economía son cambiantes, circunstancia que provoca una doble situación en la economía nacional que puede ayudar a reactivarla o estancarla, es decir, coadyuvar a que crezca o que decrezca, al estar en consonancia con la proporcionalidad de la captación real de ingresos que con la reforma se espera obtener, en el entendido de que con esos ingresos percibidos, se debe crear por medio de la política económica, las condiciones para un desarrollo socioeconómico del país en su más amplia expresión.

Adicionalmente señala que en buena medida las necesidades materiales y espirituales más urgentes que la sociedad guatemalteca necesita superar, se empezarán a resolver, o por lo menos a disminuir, en el momento en que se modifique la estructura tributaria vigente y se cierren todas las fugas en sus distintas modalidades ilegales de los recursos que los guatemaltecos aportan, lo que permitirá elevar la recaudación de impuestos, sin olvidar que para lograr lo anterior, es clave la transformación del sistema político imperante, que es igual a interpretarlo como la transformación misma del Estado guatemalteco. desde luego se reconoce que se trata de una tarea monumental, pero no imposible de efectuar, donde la voluntad política, la ética, la moral, el compromiso, la solidaridad y la simbiosis entre las autoridades gubernamentales y la sociedad son determinantes.

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

# **“EL MERCADO LABORAL EN GUATEMALA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN LABORAL”**

**Por: Licda. MSc. Herlem Isol Reyes López\***

## **I. INTRODUCCIÓN**

El mercado laboral no es ajeno a las transformaciones que derivande una economía globalizada. El crecimiento económico mundial y los cambios en la estructura y dinámica de las empresas, propician una demanda de trabajadores con una serie de conocimientos y competencias laborales específicas, en tanto aporten a una mayor productividad.

Esta reconfiguración permanente, ha contribuido a situar a la educación y formación como una variable estratégica para analizar la realidad del mercado laboral durante los últimos años. En ese sentido, considerar la capacitación como una etapa inicial en la vida de los trabajadores es cosa del pasado. La incorporación de nuevas tecnologías, la inversión extranjera directa en países en desarrollo, la extensa migración humana entre las naciones y los cambios en la organización empresarial, entre otros, son factores que inciden en la evolución de un mercado laboral emergente.

En la mitad del siglo anterior, surge en el marco de las teorías del mercado de trabajo, las primeras referencias teóricas en relación al capital humano, como un mecanismo para puntualizar en la relación causal directa entre educación, productividad y salarios, y sus efectos traducidos en un crecimiento económico.

---

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

Si bien el concepto de capital humano es sujeto de diversas interpretaciones, se atribuye a Theodore Schultz el surgimiento del concepto de capital humano como tal, resultado de su intervención en la Setenta y Tres Conferencia Anual de la American Economic Association, en Saint Louis, el 28 de diciembre de 1960<sup>1</sup>. En dicha Conferencia la idea inicial señalada por Shultz, se centró en afirmar que “el hecho de que los hombres adquieran habilidad y conocimientos útiles es algo evidente, no es evidente sin embargo que habilidad y conocimientos sean una forma de capital, que ese capital sea en gran parte un producto de una inversión deliberada, que en las sociedades occidentales ha crecido a un ritmo mucho más rápido que el capital convencional (no humano) y que su crecimiento bien puede ser el rasgo más característico del sistema económico”.<sup>2</sup>

Asimismo Schultz, en respuesta a los economistas que trabajaban sobre la teoría del crecimiento, señalaba en relación a la definición de capital humano, que “dado que la tasa de crecimiento del producto no queda suficientemente explicada por los dos factores de producción tradicionales, trabajo y capital, se acababa aludiendo al denominado factor residual o la parte no explicada del crecimiento económico, cuya existencia se atribuye, en parte, a la no consideración de la mejora en la calidad del factor trabajo que produce la educación”<sup>3</sup>, dando origen así a los rasgos de la economía de la Educación y a elementos para su análisis.

Por otra parte el planteamiento de Schultz, se enfoca principalmente en diferenciar los gastos de consumo de los gastos de inversión efectuados en educación. El autor sostiene, que hay gastos en educación que no aumentan las capacidades humanas de los

1 Schultz, Theodore. Investment in Human Capital, The American Economic Review, Volume LI, March 1961, Number One.

2 Selva Sevilla, Carmen. El capital humano y su contribución al crecimiento económico, un análisis para Castilla-La Mancha / Carmen Selva Sevilla, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2004. España. p. 28

3 Op.Cit. p.26

que los efectúan, sólo satisfacen sus preferencias fundamentales, representando un simple consumo. Sin embargo, hay gastos que aumentan la capacidad y que no satisfacen ninguna preferencia fundamental y que constituyen por tanto, una inversión.<sup>4</sup>

Para diferenciar los gastos de consumo de los gastos de inversión efectuados en educación, Schultz propuso un método alternativo de cálculo de la inversión humana a través de su rendimiento y no en función de su coste. En donde el rendimiento de la inversión en capital humano sería el aumento en los ingresos percibidos por el trabajador que ha invertido en educación.

Otro de los precursores de la Teoría del Capital Humano es Gary Becker (1964) Premio Nobel de Economía en 1992. A través de su trabajo monográfico realizado en 1964, analiza la inversión en capital humano, para explicar la influencia directa de dicha inversión sobre los ingresos, el paro y el crecimiento económico.<sup>5</sup> Estudia distintas formas de invertir en capital humano, tales como la formación en el trabajo y la escolarización entre otras. Distingue entre formación general y formación específica, refiriéndose a la primera como aquella que sirve para todos los puestos de todas las empresas, no solo las que la proporcionan, y la segunda, como aquella que se requiere en determinados puestos de trabajo de una sola empresa.

Valorar la educación y formación como una inversión que tiene impactos directos en el crecimiento económico y bienestar social, es situar el análisis del capital humano por un lado, como determinante de la productividad de los trabajadores, es decir, una relación directa entre capital humano y productividad, por los conocimientos, experiencias y habilidades adquiridas como resultado de su trabajo, con la ayuda de mecanismos y sistemas de educación.

4 Op.Cit. p.18, 29 5

5 Op. Cit p. 30

Por otro lado, desde un punto de vista macroeconómico, es posible ver que la cantidad de bienes y servicios que una economía puede producir depende, entre otros factores, del capital humano que esa misma economía haya logrado acumular.

En esencia puede señalarse que los planteamientos que realizan Schultz y Becker al nacimiento y desarrollo de la Teoría del Capital Humano, se centran en considerar el capital humano no solo como consumo que satisface necesidades sociales, sino más bien, como una inversión susceptible de generar rendimientos económicos en el futuro. Se enfatiza en el proceder racional de los individuos y en la motivación económica que les lleva a invertir en educación para aumentar sus habilidades y capacidades personales, desde la perspectiva de los costes directos e indirectos que la inversión les represente y de los beneficios que les signifique o les vaya representar.

## **II. INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO: EDUCACIÓN Y FORMACIÓN**

Sin duda comprender la lógica de la Teoría del Capital Humano, obliga a considerar las ventajas que podrán resultar de la inversión en años de escolaridad adicionales de los individuos, y del coste de oportunidad de no haber obtenido rendimientos salariales durante ese periodo de tiempo. El cual deberá ser compensado en el futuro, con el aumento de su calidad de vida, en tanto la actividad profesional y laboral que realice, le pueda dar un mayor grado de satisfacción personal y la obtención de un mejor salario.

Becker señala que “cada individuo estaría dispuesto a sacrificar una parte de sus recursos, sea tiempo o dinero, si eso le permitiese la obtención de mayores recursos financieros y/o satisfacción personal en el futuro. Asimismo, que un individuo con un mayor grado de cualificaciones, tiene la posibilidad de obtener otro tipo de rendimientos que resulten de actividades extra que

se puedan realizar, y que son el resultado del uso de parte de sus conocimientos, experiencias, actividades asociativas y extra laborales realizadas en otros espacios”.<sup>6</sup>

La educación es considerada también como un proceso de desarrollo técnico, ya que facilita la innovación, difusión y adopción de nuevas tecnologías. Estudios señalan, que países que han formulado estrategias de desarrollo, realizando altas inversiones en educación para conectar su potencial productivo y capital humano a la demanda de los mercados internacionales, han podido trascender de economías tradicionales basadas en la agricultura, a economías mixtas manufactureras y de conocimientos, generando importantes fuentes de empleo y una distribución más equitativa del ingreso, como es el caso de los países del Este Asiático<sup>7</sup>, que en la mitad del siglo anterior, algunos de ellos destinaron la mitad de sus presupuestos a la inversión en la educación de sus pueblos.

Potenciar el desarrollo educativo y formativo de las personas y mejorar la competitividad de las empresas, sitúa a la educación como un fin en sí mismo, y a la vez, como un recurso económico decisivo en el escenario de la economía mundial actual. Como señala Kliksberg<sup>8</sup>, la calidad de las calificaciones de la población de un país determina aspectos fundamentales de su posibilidad de desarrollo y absorción de las nuevas tecnologías, y de sus niveles de competitividad, refiriéndose al conocimiento como la única fuente de ventajas relativas, y a las industrias de punta que no se basan en recursos naturales ni en capital, sino principalmente, en conocimientos como es el caso de las telecomunicaciones,

<sup>6</sup> Viera, Elvira. Capital humano como factor de convergencia: análisis econométrico de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal (1995-2002). Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, Abril 2007.

<sup>7</sup> Véase en Tasas de Rentabilidad de la Educación en Guatemala, 2da. Edición Revisada, Serie de Investigaciones Educativas, vol. 3, USAID Guatemala, Guatemala septiembre de 2006. Pag. 5 / y en [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/02/110213\\_economia\\_china\\_japon\\_rg.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/02/110213_economia_china_japon_rg.shtml) <http://www.portafolio.co/internacional/japon-perdio-su-puesto-como-la-segunda-potencia-global>

<sup>8</sup> Kliksberg, Bernardo. Más ética, más desarrollo. 4ta. Edición, febrero 2005, Editorial temas, Buenos Aires, Argentina Pág. 98.

biotecnología, microelectrónica e informática, entre otros.

Asimismo, la acción de invertir tiempo y recursos en educación y formación por parte de los individuos, es activada por una decisión personal adecuada a la situación particular que se enfrenta. En el ejercicio voluntario y deliberado para obtener ventajas comparativas como resultado de los conocimientos, capacidades y destrezas obtenidas como producto de dicha inversión, y que en su conjunto responden a las expectativas y objetivos definidos por parte de las personas. En este punto, la Teoría de la Acción Humana<sup>9</sup>, se convierte en ese marco normativo que refiere al sujeto lo que debe de hacer, a través de comportamientos y conductas humanas, modelos, esquemas y estrategias de acción, para diseñar y llevar a cabo sus acciones, que en este caso estarían en función de la generación de capital humano, en tanto le permita alcanzar una mejor calidad de vida, y un mayor desarrollo económico y social.

Sin embargo, la habilidad para aprovechar la igualdad de oportunidades varía con cada persona, el comportamiento humano muchas veces se enfrenta a una ruptura entre “cómo los individuos quieren pensar lo que desean hacer (teoría adoptada) y cómo realmente se comportan en las situaciones de la vida real (teoría de uso). Para superar esa ruptura, autores como Argyris y Schön citados por Ricardo Bray<sup>10</sup>, plantean que la solución efectiva resultaría de la congruencia entre ambas teorías, tomando en cuenta que la Teoría de Uso es la que gobierna en realidad el comportamiento de una persona, e incluye el conocimiento de lo que hay que hacer (estrategias de acción), y las consecuencias y supuestos de la acción para el mismo sujeto y otras personas. Mientras que la Teoría Adoptada, incluye la cosmovisión y los valores que la persona dice y cree que fundamentan su conducta.

<sup>9</sup> Véase Teoría de la Acción Humana desde la perspectiva de Chris Argyris y Donald Schön, en Ricardo, Rafael, Teoría, práctica y aprendizaje profesional. Artículo Educación y Educadores, volumen 7

<sup>10</sup> Argyris y Schön, véase en Ricardo Bray. Teoría, práctica y aprendizaje profesional. Educación y Educadores volumen 7, pag. 141-142

Desde la Teoría del Desarrollo Humano, la educación constituye un elemento integrador para el desenvolvimiento y constitución del ser humano y su desarrollo social. En esta Teoría, el factor cognoscitivo constituye parte importante para entender la multidimensionalidad del proceso de desarrollo del ser humano.<sup>11</sup> En este enfoque se incluye, la salud física y emocional, así como los cambios en los procesos intelectuales del pensamiento, el aprendizaje, el recuerdo, los juicios, la solución de problemas y la comunicación. Incluye también, influencias tanto hereditarias como ambientales en el proceso de desarrollo. En otras palabras, y basándonos en la Teoría de Piaget, se dimensiona al ser humano como un todo integrado, que se adapta al ambiente por medio de mecanismos biológicos, los cuales a través de su madurez influyen en el proceso de adaptación y crecimiento intelectual, creando a un ser humano que examina, explora, compara, escoge, observa, clasifica sus experiencias, los objetos y los acontecimientos en el proceso de interacción que sostiene con el ambiente.<sup>12</sup>

Por otra parte, la articulación de la educación con el desarrollo que presentan filósofos economistas como Amartya Sen, Premio Nobel de Economía en 1998, difiere del enfoque tradicional economicista y material del desarrollo. Engloba factores que hacen referencia a cambios cualitativos en la vida del ser humano. El autor señala, que el desarrollo no puede verse únicamente como un incremento del Producto Interno Bruto (PIB), sino como un proceso de la expansión de la capacidad humana para llevar una vida libre y más digna. En este marco, el autor valora la educación desde dos perspectivas; la primera, que hace que la persona sea más eficiente en la producción de bienes, generando un mejoramiento del capital humano. Segundo, que la educación con este mejoramiento, puede

<sup>11</sup> Además del factor cognoscitivo, también el factor físico, emocional y social forman parte del proceso multidimensional para entender el desarrollo.

<sup>12</sup> Teorías del Desarrollo Humano, véase: Tomado y modificada de Craig 1997 y 2009; Coon y Mitterer, 2010; Collin y col. 2012; Kail y Cavanaugh, 2011; Morales, 2008 y Sarason, 1997, 2000 [http://portalacademico.cch.unam.mx/materiales/prof/matdidac/sitpro/exp/psico/psico2/psicII/MD1/MD1-L/teorias\\_desarrollo.pdf](http://portalacademico.cch.unam.mx/materiales/prof/matdidac/sitpro/exp/psico/psico2/psicII/MD1/MD1-L/teorias_desarrollo.pdf)

agregar valor a la producción de la economía y aumentar el ingreso de la persona que ha sido educada. Agrega además, que aún con el mismo nivel de ingreso, esa persona puede beneficiarse de la educación por la posibilidad de leer, argumentar, comunicar, elegir con mayor información, y ser tenida en cuenta más seriamente por otros. Lo anterior lo señala, como una analogía para hacer referencia, que los beneficios de la educación son mayores que su función de capital humano en la producción de bienes.<sup>13</sup>

Sin duda, el reconocimiento del papel que juega la educación en el desarrollo económico y social del ser humano, es evidente que ha estado presente a lo largo de la historia. Se estima que Adam Smith (1976) fue seguidor de la educación como un factor en el mejoramiento de las capacidades humanas. En su obra “La Riqueza de las Naciones”, ya establecía planteamientos educativos estrechamente vinculados a las habilidades y destrezas productivas. En su Obra señala, “la diferencia entre...un Filósofo y un esportillero<sup>14</sup>, parece proceder no tanto de la naturaleza como del hábito, costumbre, o educación. En los primeros seis o siete años de su edad, serían acaso muy semejantes, y ni sus padres ni sus compañeros podrían advertir diferencia alguna notable. A poco tiempo principiaron a ocuparles en diferentes destinos: y entonces principió a formarse alguna idea de la diferencia de talentos, la que fue creciendo por grados hasta que la vanidad del filósofo ni aun quiso que le llamasen su semejante”<sup>15</sup>, lo que hace referencia al principio de la división del trabajo, y a la disposición permutativa que fomenta la diferencia de talentos, sin la cual todos los

<sup>13</sup> Sen, Amartya, Capital Humano y Capacidad Humana. Cuadernos de Economía. Foro de Economía Política, entidad adherida a la Red Vértice. Octubre 17, 2002. [http://web.archive.org/web/20021017082214/http://www. red-vertice.com/fep/texto11.html](http://web.archive.org/web/20021017082214/http://www.red-vertice.com/fep/texto11.html)

<sup>14</sup> Mozo que estaba ordinariamente en las plazas y otros lugares públicos para llevar en su espuerta lo que se le mandaba. La espuerta era una especie de cesta con dos asas, que sirve para llevar de una parte a otra escombros, tierra u otras cosas semejantes. [www.rae.es](http://www.rae.es)

<sup>15</sup> Smith Adam, Libro Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones, Tomo I. En Valladolid: En la Oficina de la Viuda é Hijos de Santander, Año de MDCCXCIV. P. 47

individuos hubieran tenido las mismas obligaciones que cumplir y obras que hacer, y no hubiera habido aquella diferencia de empleos que da motivo a una variedad de competencias en los hombres.<sup>16</sup>

De esta manera, la relación entre educación y trabajo se revaloriza a través de ese proceso formativo permanente que aporta un valor agregado al trabajador, tanto por el desarrollo de competencias que demanda el mercado laboral, como por el desarrollo social que concede a la persona, a través de ese conocimiento extra que permite la expansión de la libertad humana, para llevar una vida más digna en el contexto que ella considera valedera.

### **III. LA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN LABORAL Y EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS**

En el contexto de nuevos escenarios de la organización del trabajo y la incorporación de nuevas tecnologías, se tiende a privilegiar un mercado laboral flexible, con trabajadores versátiles que puedan adaptarse rápidamente a la vorágine de la economía mundial. Con una serie de conocimientos, habilidades y destrezas, sumados a la capacidad de ponerlos en práctica en una variedad de contextos laborales, lo que conlleva a replantear la formación y capacitación permanente y el concepto de competencia laboral.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), define el concepto de competencia como, “la capacidad real de una persona para lograr un objetivo esperado en un contexto laboral dado”<sup>17</sup>. Lo asocia también, con en ese conocimiento razonado, acompañado de cualidades, capacidades y actitudes que esa competencia sugiera, buscando su efectividad desde un enfoque integrador. Por otra parte resalta también, características esenciales de las

<sup>16</sup> Op. Cit.

<sup>17</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), Documento de Referencia 1: Cinterfor/OIT, Formación para el Trabajo Decente. [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

competencias a partir de la acción que realiza el trabajador en la resolución de problemas en su contexto laboral, entre las cuales pueden señalarse:

- a. Correlación de conocimientos, comprensión y habilidades que se miden en términos de desempeño o capacidad para asegurar las articulaciones y complementaciones entre la educación del sistema formal y las diversas alternativas de formación para el trabajo, ofrecidas tanto por instituciones específicas como por la capacitación organizada y sistemática y aprendizaje en el puesto de trabajo.
- b. El reconocimiento y certificación de los aprendizajes con independencia de cómo y cuándo se adquirieron, como una forma de medir su pertinencia, calidad y actualización de contenidos curriculares.

Desde la perspectiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2005), el concepto de competencia incluye “el conjunto integrado de conocimientos, saberes, habilidades, destrezas, actitudes y comportamientos que las personas ponen en juego para desempeñarse eficazmente en distintas organizaciones y contextos labores”<sup>18</sup>. Se considera además, que las competencias buscan responder a los objetivos múltiples y cambiantes de la productividad, constituyendo el punto inicial en la búsqueda de soluciones posibles para los problemas productivos propios de su función.

Por su parte el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad de Guatemala (INTECAP), considera que las competencias son atribuibles a las personas, las describe como las “manifestaciones de sus conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes,

<sup>18</sup> Comisión Económica para América Latina y El Caribe CEPAL, Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina, Serie Políticas Sociales, 113, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, 2005. Pág. 10 Consulta en línea: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6115/S05987\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6115/S05987_es.pdf?sequence=1)

capacidades sociales y experiencias en un contexto específico”<sup>19</sup>. Este Instituto enfatiza en la articulación de la cultura con dichas manifestaciones, tomando en cuenta que está inmersa en la persona, y que ejerce una influencia directa en el desarrollo de creencias y supersticiones, y que en su conjunto pasan a formar parte de la personalidad del individuo.

El INTECAP (2001) considera que las competencias son atributos de las personas, y no deben ser consideradas como patrimonio tanto del puesto de trabajo y/o de una ocupación. Señala que es el individuo y en este caso el trabajador, quien incorpora elementos y/o comportamientos individuales, sociales y culturales para darle un valor agregado a su labor productiva. En ese contexto, presenta un esquema para describir la relación de los elementos que contribuyen en el desarrollo de las competencias laborales, el cual se describe a continuación:

Gráfico No.1



Fuente: INTECAP, 2001.

Es de señalar que si bien existen diversos enfoques relacionados al concepto de competencia, existen algunos autores que las sitúan en una dirección de doble vía. Es decir, como una construcción dinámica que articula las competencias centrales de las empresas u organizaciones (desempeño, habilidades, inversiones, administración del aprendizaje), reforzadas con las competencias

<sup>19</sup> Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP. Competencias Básicas y Genéricas, Edición 01, División Técnica, Guatemala, diciembre 2001.

de los trabajadores (empleabilidad, rendimiento y desarrollo de carrera) para obtener un impacto en su desarrollo.<sup>20</sup>

Se estima que antes de las transformaciones económicas de los años ochenta y noventa, el concepto de competencias ya cobraba fuerza a nivel de áreas gerenciales de las grandes empresas, contribuyendo a generar un criterio distinto a los procesos de reclutamiento, selección y evaluación de desempeño, compensaciones y a la gestión de personal en general. De esa cuenta, es que teóricos como McClelland (1987) y McVer(1979) citados por García Gil (2012)<sup>21</sup>, se les atribuye el aporte a la descripción de un primer listado de competencias, entre ellas:

- Pensamiento crítico
- Planificación
- Relaciones interpersonales
- Iniciativa
- Creatividad
- Perseverancia/tenacidad
- Liderazgo
- Confianza en sí mismo
- Persuasión/influencia
- Autocontrol

Las competencias laborales tienen una relación causal con el rendimiento laboral, están presentes en todos los seres humanos, se materializan en un contexto determinado y se constituyen en potencialidades que pueden ser desarrolladas en disciplinas diversas a través de varios esquemas de acción y escalas de

<sup>20</sup> Véase a Zarifan (1999), citado por Barbosa (2000) y a Garavan (2001), en García Gil, Martha. Competencias Laborales, Método para evaluarlas, Editorial Trillas, Primera Edición México 2012. P. 25 y 26.

<sup>21</sup> Op.Cit.

dominio. Son percibidas también, como capacidades humanas susceptibles de ser medidas para satisfacer con eficacia los niveles exigidos en el trabajo.<sup>22</sup>

En efecto, existe un sin número de enfoques bajo los cuales se pueden definir las competencias laborales, los cuales son diferenciados de acuerdo con el área de interés donde se materializan, y van a depender del país y su contexto, de la metodología y de los distintos enfoques de aplicación. En ese sentido, el planteamiento que realiza la OIT (2005), refiere tres modelos de análisis basado en competencias<sup>23</sup>:

1. Conductista: (EE.UU.) estudia los factores y características individuales que permiten a un trabajador un desempeño superior.
2. Funcionalista: (UK) busca detectar los elementos y funciones esenciales en las que el trabajador debe comprobar su capacidad de desempeño que contribuyen significativamente al logro del resultado deseado.
3. Constructivista: (Australia y Francia) procura resolver las disfuncionalidades y problemas de la organización por medio de la capacitación y la organización de la producción para lograr sus objetivos. Se interesa en determinar cuál es el desempeño que debe mostrar el trabajador para resolver las disfunciones.

De acuerdo a los modelos señalados, se considera que las competencias propias de los modelos funcionalista y constructivista, facilitan la adaptación del trabajador al conjunto de transformaciones ligadas a la globalización y al cambio tecnológico, en tanto se promueva la redefinición del saber-hacer para asumir nuevos retos laborales. En ese sentido, las competencias pueden ser vistas como esa alternativa o punto inicial, al conjunto de soluciones posibles de

<sup>22</sup> Op. Cit. p. 30 y 33

<sup>23</sup> Véase OIT, en Comisión Económica para América Latina y El Caribe CEPAL. Op. Cit. P. 9 [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6115/S05987\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6115/S05987_es.pdf?sequence=1)

un desafío laboral en particular.

A partir de las diversas alternativas de clasificación de capacidades a nivel mundial. En el contexto de Guatemala, el INTECAP como Organismo autorizado por la OIT para la certificación de competencias a nivel nacional, utiliza el modelo de Inglaterra en el cual se incluyen tres tipos de competencias: Básicas, Genéricas y Específicas, que en síntesis recogen un enfoque integrado de referencia para el análisis.

#### COMPETENCIAS BÁSICAS:

El INTECAP (2001) las describe, como los comportamientos elementales que posee y deberá demostrar un individuo y están vinculadas a la educación del sistema formal recibido y relacionadas con “las destrezas, habilidades y capacidades de lectura, expresión, comunicación, análisis, síntesis, evaluación y trans-formación de situaciones o hechos enmarcados dentro de principios, valores y códigos éticos y morales”<sup>24</sup>.

En el caso de la OIT (2005), las competencias Básicas las denomina como competencias poseídas. Las relaciona con las percepciones, valores, preferencias, conductas y reacciones de las personas, su razonamiento y sus actitudes, competencias consideradas por algunos modelos con poco o ningún margen de ser modificable.<sup>25</sup> Son el resultado del proceso de socialización y adaptación natural del individuo desde las primeras etapas de vida.

Esta competencia, es definida también de tipo conductual<sup>26</sup>, en tanto involucra la conducta del sujeto que puede definirse como característica de su comportamiento y a su vez, orienta la tarea a desarrollar de una forma lógica y fiable. Son características esenciales que una persona requiere en cualquier empleo para desempeñarse mínimamente bien.

24 Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP. Op.Cit.

25 Organización Internacional del Trabajo (OIT), Op.Cit.

26 De Ansorena, 1996, véase en García Gil, Martha. Op.Cit. p.31

#### COMPETENCIAS GENÉRICAS:

Para el INTECAP (2001), estas competencias involucran diversas funciones productivas afines a las posiciones laborales y ocupacionales del trabajador. Son denominadas también competencias transversales, y refieren la capacidad de trabajar en equipo y capacidad de negociación, así como actividades de planificación, administración de la información, innovación, uso de tecnologías, programación, entrenamiento, entre otras.

Se estima que las competencias genéricas deben guardar una relación estrecha con las competencias básicas, tomando en cuenta que ambos tipos están enfocados en el saber hacer a nivel organizacional y a nivel individual, promoviendo el desarrollo de capital humano y de capacidades humanas.

#### COMPETENCIAS ESPECÍFICAS:

En relación a las competencias específicas, como su nombre lo indica, son requeridas para el desempeño de un puesto en particular, y están relacionadas con competencias técnicas y de operación, representadas a través de conocimientos, habilidades y destrezas aplicadas a un puesto de trabajo en particular.<sup>27</sup>

Por su parte el INTECAP (2001), define las competencias específicas como “los comportamientos laborales de índole técnico, vinculados a un área ocupacional determinada....., relacionadas con el uso de instrumentos y lenguaje técnico, de una determinada función productiva o área funcional”<sup>28</sup>.

En síntesis, puede señalarse que los tres tipos de competencias engloban un enfoque multidimensional de conocimientos, aprendizajes y conductas, tomando en cuenta que en el contexto en que se pongan en práctica, un solo comportamiento del trabajador, llevará implícito actividades cognoscitivas, afectivas y conductuales,

27 Op. Cit. P. 36

28 Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP. Op. Cit.

que le permitirán de una manera efectiva su integración al campo laboral y social.

#### **IV. SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL EN GUATEMALA: CARACTERÍSTICAS E INCIDENCIA EN LA POBLACIÓN GUATEMALTECA**

##### **1. Conceptos y definiciones**

Se denomina Mercado de Trabajo o Mercado Laboral llamados indistintamente, al conjunto de relaciones entre oferentes de empleo y demandantes de trabajo. El equilibrio entre estas dos variables, idealmente es visualizado como resultado del crecimiento económico de los países, que debieran generar fuentes de empleo suficientes para absorber la nueva fuerza laboral que se genera año con año.

Al Mercado de Trabajo se le atribuyen particularidades que lo diferencian de otros tipos de mercado (financiero, inmobiliario, etc.), principalmente por la cobertura de derechos laborales y la necesidad de garantizarlos sistemáticamente. Está regulado por el Estado, a través del derecho laboral, por medio de leyes, reglamentos y políticas en el ramo, que permite legislar los contratos individuales y convenios o pactos colectivos de trabajo.<sup>29</sup>

La normativa en materia laboral se considera un “Derecho tutelar de los trabajadores, puesto que trata de compensar la desigualdad económica de éstos, otorgándoles una protección jurídicamente preferente”<sup>30</sup>. Su aplicación se observa bajo la normativa constitucional, legislación interna y los convenios internacionales del trabajo adoptados por la OIT ratificados por Guatemala.

<sup>29</sup> Mercado de Trabajo [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

<sup>30</sup> Código de Trabajo de Guatemala, Decreto número 1441, Edición rubricada y concordada con las normas internacionales del trabajo, Apartado de Considerandos, literal a). Ministerio de Trabajo de Guatemala . Editores Rodas Rivera, Oscar Augusto y Rodríguez Mejía, Giovanni, Diciembre 2008.

##### **2. Variables que inciden en el Mercado Laboral**

Analizar las características del Mercado Laboral en Guatemala, conlleva a observar el comportamiento de variables macroeconómicas y sociodemográficas que presenta el país, en tanto permite una mirada del contexto de los diferentes indicadores que inciden en las dimensiones del empleo y calidad de vida de la población.

**Variables Sociodemográficas.** Para el año 2014 la población guatemalteca sumó alrededor de 15, 806,675 millones de personas; de las cuales el 48.8% son hombres y el 51.2% mujeres. El mayor porcentaje de población, se identifica como indígena y mayoritariamente rural.<sup>31</sup> De acuerdo a la población desagregada por grupos, se considera una mayor incidencia de población joven, ya que el 68.4% de la población total, se concentra en el grupo de 0-29 años de edad, de los cuales el 28.4% corresponde al conglomerado de 15 a 29 años respectivamente.<sup>32</sup>

Para el año 2011 según estadísticas del INE<sup>33</sup>, se reporta un 53.7% de pobreza general y un 13.3% de pobreza extrema, concentrada principalmente en el caso primero, en las regiones del Norte, Suroccidente, Noroccidente y Petén, que superan porcentajes arriba del 65%. En el segundo caso, se concentra principalmente en la Región Norte y Nororiente con un 35% y un 21.4% respectivamente.

Por su parte el Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>34</sup> elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como un indicador alternativo para medir el desarrollo de la población

<sup>31</sup> Lo rural y lo indígena en base a Caracterización estadística República de Guatemala 2012, Instituto Nacional de Estadística INE, Guatemala noviembre 2013.

<sup>32</sup> Instituto Nacional de Estadística Guatemala, Guatemala 2014 <http://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas/tema-indicadores>

<sup>33</sup> Op. Cit.

<sup>34</sup> El IDH es un indicador de desarrollo humano por país, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Indicador social estadístico compuesto por tres parámetros; Salud: medida según la esperanza de vida al nacer, Educación: medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en [educación primaria](#), [secundaria](#) y [superior](#), así como los años de duración de la educación obligatoria, y Riqueza, medida por el PIB per cápita en dólares.

de un país, en función de una definición amplia de bienestar y desarrollo humano, a través de variables como salud, educación e ingresos. Señala para el caso de Guatemala, una ponderación de 0.574 (con el promedio más cercano a 1, el país se considera más desarrollado), situándolo por debajo de la media regional, tomando en cuenta que la clasificación de los países se enmarca en Bajo, Medio, Alto y Muy Alto, y que el IDH de América Latina y el Caribe como región, ha pasado del 0.581 de 1980 a 0.731 en la actualidad.<sup>35</sup> En ese sentido, puede señalarse que si el IDH “sintetiza la capacidad que las personas tienen para desarrollar su potencial como individuos”<sup>36</sup>, el rezago que muestra el país en relación a los de la Región, evidencia el trabajo pendiente por realizar, si se quiere lograr avances importantes en función del desarrollo integral de la población.

**Variables Macroeconómicas.** Guatemala es considerada una de las economías más grandes de Centroamérica, no obstante, se ubica entre los países con mayor desigualdad en Latinoamérica. Más de la mitad de su población se encuentra en la línea de pobreza, especialmente en regiones mayoritariamente indígenas del área rural.

Durante los últimos dos años, se estima que el país ha mantenido un crecimiento relativamente estable. Para el año 2013 el Banco de Guatemala señaló un crecimiento económico de 3.5% y para el año 2014 un promedio de 3.6%, lo anterior, derivado de un incremento en el consumo privado, el cual representa el 85 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), es decir, el valor de los bienes y servicios que el país produjo durante ese año.<sup>37</sup>

Asimismo, según estadísticas del Instituto Nacional de Estadística

35 <http://www.desarrollohumano.org.gt/content/idh-en-guatemala>

36 Indicadores de desarrollo humano y mercado laboral de mujeres y hombres, Programa de las Naciones para el Desarrollo, México. Año 2013, Número 2, P. 9 [http://www.revistahumanum.org/revista/wp-content/uploads/2013/11/boletin\\_VF.pdf](http://www.revistahumanum.org/revista/wp-content/uploads/2013/11/boletin_VF.pdf)

37 En Guatemala se puede invertir, trabajar, producir e innovar, Banco de Guatemala. <http://www.banguat.gob.gt/Publica/suplemento-banguat.pdf>

(INE), el Producto Interno Bruto per cápita a precios constantes,<sup>38</sup> para el año 2014 se estableció en Q.1,450.00 quetzales por habitante, mostrando una tendencia creciente durante los últimos ocho años (10.4%). Es de mencionar que de acuerdo con este indicador, Guatemala se ubica entre los países centroamericanos con uno de los niveles de ingreso per cápita más bajos.

**Canasta Básica de Alimentos (CBA).** Es considerada un “Mínimo alimentario conformado por un conjunto de alimentos básicos, en cantidades apropiadas y suficientes para satisfacer por lo menos las necesidades energéticas y proteínicas de la familia u hogar de referencia”<sup>39</sup>. En el caso de Guatemala, se calcula en base a 26 alimentos para una familia promedio de 5 miembros.<sup>40</sup> Es de señalar que los alimentos que conforman la CBA, guardan relación con la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional de la población. Son alimentos de uso común y bajo costo, que responden a los hábitos y lógica de consumo de las familias. En ese sentido a continuación se presenta la tendencia en el costo de la CBA durante los últimos años:

38 PIB per Cápita, es el resultado de la relación entre el valor total de todos los bienes y servicios finales generados durante un año por la economía de un país y el número de sus habitantes en ese año. Los precios corrientes, se refiere el valor de los precios del período de observación. <http://www.inee.edu.mx/>

39 Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá -INCAP- <http://www.incap.org.gt/sisvan/index.php/es/areas-tematicas/herramientas-operacionales-de-apoyo/canasta-basica>

40 Informe de Índices de Precios al Consumidor, Enero 2015, Instituto Nacional de Estadística, INE, Guatemala, 2015. <http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/02/09/RbnQF71dDAhDJWHnxK97xO8VsVTgp3Ai.pdf>

**Cuadro No. 1**

**COSTO MENSUAL DE LA CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA  
GUATEMALA AÑOS 2005-2015 EN Q.**

AÑO	MES DE ENERO Q.	% VARIACIÓN INTERANUAL
2005	1,336.58	7.45
2006	1,420.69	6.29
2007	1,518.59	6.89
2,008	1,684.97	10.96
2009	1,989.11	18.05
2010	1,938.27	-2.56
2011	2,172.60	12.09
2012	2,449.80	12.76
2013	2,639.40	7.74
2014	2,922.30	10.72
2015	3,247.20	11.12

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística INE, Guatemala, 2015.

El Instituto Nacional de Estadística (INE), utiliza el índice de Precios al Consumidor (IPC), como un instrumento que mide el grado de inflación en la economía del país, y en consecuencia el incremento en el costo de adquisición de la CBA. En ese sentido, de acuerdo con las variaciones interanuales del costo de la CBA que muestra la tabla anterior, se observa en promedio una tendencia sostenida al alza, con un incremento de Q.1, 910.62 quetzales (243%) durante la serie estudiada, correspondiente a la última década. Asimismo se puede apreciar, que a partir del año 2008 y principalmente en el año 2009, el incremento en el costo de vida muestra un salto mayormente significativo, manteniendo hasta

la fecha (2015) dos dígitos en el porcentaje de variación, situación que condiciona el acceso de la población a la satisfacción de las necesidades energéticas y proteínicas básicas, tomando en cuenta que más de la mitad de los guatemaltecos se encuentran en la línea de pobreza.

**Canasta Básica Vital (CBV).** Además del mínimo alimentario, incluye los servicios básicos, tales como agua, luz, vestuario, vivienda, salud, educación, transporte, recreación, etc. A continuación se presenta la tendencia en el costo de adquisición de la CBV durante los últimos años:

**Cuadro No. 2**

**COSTO MENSUAL DE LA CANASTA BÁSICA VITAL O AMPLIADA  
GUATEMALA AÑOS 2005-2015 EN Q.**

AÑO	MES DE ENERO Q.	% VARIACIÓN INTERANUAL
2005	2,439.01	7.45
2006	2,592.51	6.29
2007	2,771.15	6.89
2,008	3,074.76	10.96
2009	3,629.75	18.05
2010	3,536.99	-2.56
2011	3,964.60	12.09
2012	4,470.44	12.76
2013	4,816.42	7.74
2014	5,332.66	10.72
2015	5,925.55	11.12

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística INE, Guatemala, 2015.

La tabla anterior, muestra que en una serie de 10 años analizados, el costo de adquisición de la CBV se ha incrementado en Q.3, 486.54 (243%). En los años 2008 y 2009 refleja un aumento considerado en los precios nacionales, que en alguna medida son resultado de la agudización de la crisis económica global, y que a su vez, inciden en el abaratamiento de los precios de los alimentos, y de bienes y servicios que conforman la CBV.

Se puede apreciar también, de acuerdo a la variación interanual, que las políticas de estabilización de precios prometida por los gobiernos de turno, difícilmente han hecho eco en los empresarios nacionales, en tanto ni la rebaja en los precios de los combustibles a nivel internacional observados en el año 2014, se vieron reflejados en alguna medida, en la reducción de precios de los productos a nivel nacional y en el costo de vida de los guatemaltecos.

**Salario Mínimo.** Es considerado, la cantidad fija que se paga, debido a una negociación colectiva o bien a una ley gubernamental. Refleja el salario más bajo (base) que se puede pagar a los trabajadores que se ubican en los distintos sectores económicos del país.<sup>41</sup>

En el caso de Guatemala, existe una Comisión Paritaria integrada por el Sector Ejecutivo, Sector Empresarial y el Sector de los Sindicatos, para la negociación y establecimiento del Salario Mínimo para el Sector Agrícola, No Agrícola, y el Sector de Exportación y Maquila, el cual se revisa anualmente para ajustarse al nivel de inflación anual que reporta del país. Sin embargo, los montos de los salarios mínimos establecidos, no responden a la esencia de este principio, tal y como se observa en la tabla siguiente. Asimismo, es de señalar que el establecimiento de un salario mínimo, no anula el derecho de los trabajadores a demandar salarios superiores al mínimo establecido. A continuación se presenta la evolución de

<sup>41</sup> Ríos Reyes, Henry Efraín, El Salario Mínimo, su Regulación e Incidencias dentro de la Legislación Guatemalteca. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, junio 2007. P. 33

los salarios mínimos en el país durante los últimos años:

**Cuadro No. 3**

**EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS EN GUATEMALA  
AÑOS 2005-2015 EN Q.**

<b>AÑO</b>	<b>SECTOR AGRÍCOLA Q.</b>	<b>SECTOR NO AGRÍCOLA Q.</b>	<b>SECTOR EXPORTACIÓN Y MAQUILA Q. (1)</b>
2005	1424.08	1456.63	
2006	1541.49	1577.38	
2007	1605.98	1643.69	
2008	1679.58	1725.21	1702.40
2009	1831.66	1831.66	1702.40
2010	1953.33	1953.33	1824.06
2011	2187.54	2187.54	2058.27
2012	2318.33	2318.33	2151.04
2013	2,421.75	2,421.75	2,246.25
2014	2,530.34	2,530.34	2,346.01
2015	2,644.40	2,644.40	2,450.95

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala, Guatemala 2015.

1/.El Salario Mínimo del Sector Exportación y Maquila empezó a regir en Guatemala a partir del año 2008. En la serie estadística analizada, se incluye el salario base más la bonificación incentivo de Q250 quetzales.

La evolución de los salarios mínimos presentados en la tabla anterior, reflejan un incremento en un período de diez años de

Q.1, 220.32 para el Sector Agrícola, y de Q.1,187.77 para el No Agrícola. En el caso del Sector de Exportación y Maquila, el incremento es de Q.748.55 en un periodo de ocho años respectivamente.

Al comparar el costo de adquisición de la CBA y el de la CBV, con la evolución de los salarios mínimos de los tres Sectores analizados, podemos observar las siguientes variaciones y porcentajes que pueden cubrirse o no cubrirse con dichos salarios, tal y como se presenta en la tabla siguiente:

**Cuadro No. 4**

**COMPARACIÓN ENTRE COSTO CBA, CBV Y SALARIOS MÍNIMOS  
GUATEMALA EVOLUCIÓN AÑOS 2005-2015 EN Q.**

AÑO	Costo CBA Q.	Costo CBV Q.	Salario Mínimo Agrícola Q.	Salario Mínimo no Agrícola Q.	Salario Mínimo Exportación y Maquila Q.	% de CBA posible de cubrir con SMA	% de CBV posible de cubrir con SMA	% de CBA posible de cubrir con SMEXM
2005	1,336.58	2,439.01	1424.08	1456.63		1.07	0.58	
2006	1,420.69	2,592.51	1541.49	1577.38		1.09	0.59	
2007	1,518.59	2,771.15	1605.98	1643.69		1.06	0.58	
2008	1,684.97	3,074.76	1679.58	1725.21	1702.40	1.00	0.55	1.01
2009	1,989.11	3,629.75	1831.66	1831.66	1702.40	0.92	0.50	0.86
2010	1,938.27	3,536.99	1953.33	1953.33	1824.06	1.01	0.55	0.94
2011	2,172.60	3,964.60	2187.54	2187.54	2058.27	1.01	0.55	0.95
2012	2,449.80	4,470.44	2318.33	2318.33	2151.04	0.95	0.52	0.88
2013	2,639.40	4,816.42	2,421.75	2,421.75	2,246.25	0.92	0.50	0.85
2014	2,922.30	5,332.66	2,530.34	2,530.34	2,346.01	0.87	0.47	0.80
2015	3,247.20	5,925.55	2,644.40	2,644.40	2,450.95	0.81	0.45	0.75

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística INE y Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Guatemala, mayo 2015.

Nota: Se tomó el mes de enero de cada año, como referencia en el CBA y CBV. El salario mínimo para el Sector de Exportación y Maquila empezó a regir en Guatemala a partir del año 2008.

La tabla anterior permite observar, que el costo para adquirir tanto la CBA como la CBV, se incrementa constantemente. Sin embargo, los salarios mínimos se mantienen relativamente rezagados, lo cual incide en el deterioro de la economía familiar y en la agudización del nivel de pobreza y pobreza extrema de los sectores más vulnerables de la población.

De acuerdo con la variación que presentan los porcentajes interanuales, puede apreciarse que difícilmente puede llegar a cubrirse el costo de la CBA con el salario mínimo agrícola. En promedio en los últimos años, mantiene un déficit que registra para enero de 2015, un porcentaje del 19%. En el caso de la CBV, la situación se agrava, si se toma en cuenta que el salario mínimo agrícola, únicamente logra cubrir la mitad del costo que la representa.

Por otra parte, los trabajadores del Sector de Exportación y Maquila, se ubican en mayor desventaja, en tanto que el salario mínimo para este Sector es el de menor valor en relación a los tres tipos de salarios mínimos establecidos en el país, y que de acuerdo al poder adquisitivo para poder tener acceso como mínimo a la CBA, se encuentra en promedio en un 25% por debajo de poder lograrlo.

**Ingresos Laborales.** Referirse a ingresos laborales debería ser sinónimo de salarios mínimos, tomados como un indicador base para la diferenciación de los ingresos que reciben los trabajadores, de acuerdo con el sector y tipo de actividad económica que realicen. Sin embargo la realidad de la precarización de los salarios de los guatemaltecos, se evidencia a través de la ENEI 1-2014, en la cual se señala que el ingreso promedio a nivel nacional es de Q.2,083 quetzales mensuales, siendo el área urbana metropolitana la que refiere un mayor ingreso con Q3,031 quetzales mensuales, mientras que el área rural es la que registra el menor ingreso con Q.1,345.00 quetzales mensuales, ingresos que están por debajo del 50% de los que se reciben en el área urbano metropolitano, y de lo que

establece el salario mínimo de acuerdo a la normativa del país.

Se estima que el nivel de calificación, incide positivamente en el promedio de ingresos que reciben los trabajadores de acuerdo con la actividad realizada, tal y como se observa en la tabla siguiente:

**Cuadro No.5**

**PROMEDIO DE INGRESOS POR OCUPACIÓN PRINCIPAL EN Q.**

<b>Ocupación</b>	<b>Ingreso en Q.</b>
Directores y gerentes	Q.11,562
Técnicos y profesionales	Q. 4,190
Ocupaciones militares	Q. 4,000
Profesionales científicos e intelectuales	Q. 3,783
Personal administrativo	Q. 2,965
Operadores de máquina	Q. 2,733
Oficiales y Operarios	Q .2,086
Trabajadores de los servicios	Q. 2,043
Ocupaciones elementales	Q. 1,229
Agricultores	Q. 900

Fuente: Elaboración propia con información INEI 1-2014, INE Guatemala, mayo 2015.

Sin duda, el nivel de calificación y el grado de escolaridad de la población, es un factor importante que influye directamente en el tipo de empleo, posición jerárquica y el nivel de ingresos percibidos dentro de las empresas, que como se nota en la tabla anterior, a mayor rango en la estructura organizacional, mayor el promedio de ingresos.

En cuanto a la comparación del ingreso laboral entre hombres y

mujeres, son los primeros los que obtienen un ingreso promedio superior, siendo en el área urbana metropolitana, en donde se resalta la mayor diferencia, en tanto que a nivel de trabajadores asalariados, los hombres reciben un salario de Q.3.044 quetzales en comparación a los Q.2,506 quetzales que reciben las mujeres. Asimismo, en la categoría de trabajadores independientes, los hombres nuevamente superan a las mujeres, con un salario de Q.4,723 quetzales, a diferencia de los Q.2,391 quetzales que reciben ellas, resaltando una brecha de más de Q.1,000 quetzales entre ambos sexos.

**Variables de Empleo.** Se describen a continuación, las principales características de las variables relacionadas con el empleo a nivel nacional, las cuales en su conjunto, permiten una mirada para el análisis de la situación del mercado de trabajo en Guatemala. Es de mencionar que la estadística que se presenta, en su mayoría corresponde a la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2014, del Instituto Nacional de Estadística, tomando en cuenta que se constituye en el referente oficial.

Personas de 15 años y más en edad de trabajar (PET)	10,004,388
Población Económicamente Activa (PEA)	6,168,470
Personas que se encontraban trabajando o buscando un trabajo	62 de c/100
Población Económicamente Activa por Edad a nivel nacional	
Personas de 25 años y más	71.1% Área urbana 75.7% Área Rural 65.7%
Personas entre 15-24 años	28.5% Área urbana 24.5% Área Rural 34.3%
Participación por sexo en el Mercado de Trabajo a nivel nacional	
Hombres	84.9%
Mujeres	41.4%
Población Indígena	63.0%
Población no Indígena	61.0%
<i>Población Ocupada:</i> Grupo de personas de 15 años o más que se encuentran trabajando en alguna actividad económica por un salario.	
Personas que refirieron estar trabajando	5,988,175
Porcentaje los entrevistados	60%
Tasa Ocupación Hombres	97.6%
Tasa Ocupación Mujeres	96.2%
Tasa de Ocupación población Indígena	99.1%
Tasa de Ocupación población No Indígena	96.1%
Personas de 25 años y más ocupadas a nivel nac.	98.0%
Personas de 15-24 años ocupadas a nivel nac.	94.8%
Personas de 25 años y más ocupadas Área Urbana	97.3%
Personas de 25 años y más ocupadas Área Rural	99.3%
Personas de 15-24 años ocupadas Área Urbana	94.8%
Personas de 15-24 años ocupadas Área Rural	97.2%

**Población Ocupada por Actividad Económica.** De acuerdo con los resultados de la ENEI 1- 2014, la agricultura es la actividad económica que absorbe la mayor cantidad de la fuerza de trabajo a nivel nacional, con un 31.9%, seguido por el comercio con un 26.8% y las industrias manufactureras con el 14.8%.

La relación de los trabajadores con las actividades económica señaladas, destaca en forma descendente:

Población ocupada como empleado(a) privado(a)	35.6%
Trabajadores por cuenta propia no agrícola	18.9%
Jornalero(a) o peón(a)	11.8%
Trabajadores(as) no remunerados(as)	10.9%
Trabajador(a) por cuenta propia agrícola	10.7%
Empleado(a) del gobierno	6.1%
Empleado(a) en casa particular	2.8%
Patrón(a) no agrícola	2.4%
Patrón(a) agrícola	0.8%

La relación entre población ocupada y tipo de contrato, la ENEI 1-2014 señala que del total de la población ocupada a nivel nacional, el 63.3% reportó no tener un contrato de trabajo, el 30.8% refirió un contrato por tiempo indefinido, y el 5.9% de la población un contrato temporal o término fijo.

**Seguridad Social.** El tipo de contrato de trabajo condiciona el acceso de los trabajadores a la seguridad social en el país, en ese sentido la información estadística de la ENEI 1-2014 señala que el 22.8% de los asalariados a nivel nacional se encuentran afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

Asimismo, la afiliación por área geográfica, denota el mayor

porcentaje de afiliados en el área urbano metropolitano con un 46.8%, seguido por el área urbana con un 24.5% y el área rural con el 10.8%. Situación que visibiliza la desprotección de la población trabajadora en un marco de derechos laborales, donde la seguridad social constituye un factor esencial tanto por el acceso a los servicios de salud, como por el sistema de pensión y jubilación que les permitirá en su vida adulta una mejor calidad de vida.

**Sector Informal.** Se estima que aproximadamente 7 de cada 10 guatemaltecos trabajan en el sector informal de la economía. De acuerdo a la definición del Instituto Nacional de Estadística, este sector está constituido por trabajadores por cuenta propia y pequeñas empresas que no están integradas plenamente en el marco institucional que regula las actividades económicas (ENEI 1-2014).

De los trabajadores en la informalidad a nivel nacional, 6 de cada 10 constituyen hombres y 4 son mujeres. En relación a la pertenencia étnica, es de mencionar que la población no indígena es la que tiene una mayor representatividad en este sector, ya que 9 de cada 10 trabajadores se ubican en la informalidad

Las actividades que en su conjunto absorben el mayor número de trabajadores en el sector informal están representadas en la agricultura con un 41.99%, seguido por el comercio 28.46%, industrias manufactureras 11.91% y otras actividades de servicios con el 10.20%.

**Subempleo Visible.** Definir el subempleo visible en el país, es referirse al porcentaje de la PEA que aunque se encuentran activas laboralmente, tienen una jornada de trabajo menor a la establecida en la normativa laboral y que por decisión propia desean trabajar más.

En ese sentido a nivel nacional el 14.4% de la PEA se encuentra

en esta condición, con una mayor incidencia en el área urbana donde el porcentaje se incrementa al 17.0%. Es de señalar que las categorías ocupacionales que sobresalen como parte del subempleo visible de los trabajadores a nivel nacional, se encuentran los(as) empleados(as) privados con 28.2%, seguido por trabajador(a) por cuenta propia no agrícola con 23.0%, y jornalero(a) o peón(a) con un 19.5%, que en su conjunto concentran más del 70% de la estadística nacional.

Con relación a la edad de la población en esta situación, el grupo de 15 a 24 años de edad refiere un 15.3% de subempleo visible, mientras que la población de más de 25 años registra un 14.1%. Al analizar esta variable por sexo, puede mencionarse que las mujeres muestran un leve incremento con relación a los hombres, ya que a nivel nacional registran un 15.3% en comparación con un 14.0% de los hombres. A nivel de grupo étnico, los porcentajes tienen un comportamiento similar entre indígenas (15.0%) y no indígenas (14.2%), no obstante, en el área urbana se incrementa en la población indígena en un porcentaje del 22.9% en relación a un 14.6% de los no indígenas.

**Población Desempleada.** De acuerdo con estimaciones estadísticas de la ENEI 1-2014, la tasa de desempleo a nivel nacional es de 2.9%, siendo la población femenina la que muestra una mayor incidencia de desempleo (3.8%) en relación a los hombres (2.4%).

Con relación al desempleo abierto, el cual se refiere a las personas de 15 años y más que están desempleadas y que en la semana de referencia de la Encuesta de referencia, buscaron un trabajo y tenían disponibilidad inmediata, la estadística señala que a nivel nacional registró un 2.9%, con una mayor incidencia en el área urbano metropolitano en donde alcanzó un 5.7% respectivamente.

Se estima de acuerdo a la ENEI 1-2014, que la tasa de desempleo abierto, afecta en mayor medida a las mujeres con un 3.8% en

relación al 2.4% que presentan los hombres. En relación al grupo étnico, la población no indígena presenta el mayor porcentaje con 3.9% a nivel nacional en comparación con el 0.9% de la población indígena.

Es de mencionar que en cuanto al tiempo que llevan las personas buscando un empleo, resalta el período de más de 15 semanas con un 38.31%, seguido por el período de 4 semanas o menos con un 37.85%, que en su conjunto superan más del 75% del total de los tiempos señalados por la población.

En cuanto a los grupos de edad en la condición de desempleo abierto, puede mencionarse que los jóvenes de 15 a 24 años de edad (5.2%) doblan el porcentaje de la población de más de 25 años (2.0%) a nivel nacional. No obstante, la diferencia se hace aún mayor, cuando del área urbano metropolitana se trata, ya que se incrementa casi en 4 veces, para el grupo de 15-24 años registrando un 12.8% respectivamente.

#### **Análisis Retrospectivo de la Situación del Mercado Laboral.**

El análisis de las características del Mercado Laboral, permite observar la dinámica de las variables e indicadores que inciden en la situación de vida de la población guatemalteca, haciendo notar los grandes desafíos a que se enfrentan, especialmente en lo que al segmento de la población joven, indígena y del área rural se refiere, por la presencia importante que guarda dentro la población económicamente activa del país.

Por otra parte, estimaciones del Ministerio de Trabajo señalan que año con año se incorporan alrededor de 180 mil personas al Mercado de Trabajo. No obstante, los puestos que se incrementan de acuerdo con los registros del Seguro Social del país, señalan una cifra de 35 mil nuevos cotizantes. Situación que genera incertidumbre en los jóvenes, que además de enfrentarse a los desafíos educativos, no encuentran donde colocarse laboralmente.

La realidad de los guatemaltecos en edad de trabajar se vuelve aún más complicada, si se toma en cuenta que 7 de cada 10 personas se encuentran en la informalidad, y que además de la población ocupada en la formalidad, únicamente el 30.8% cuenta con un contrato a tiempo indefinido.

Los salarios que recibe la población por la actividad laboral que realiza, es otro aspecto importante a resaltar, ya que en ninguno de los tres tipos de salarios mínimos establecidos en el país, puede cubrirse en su totalidad el costo de adquisición de la Canasta Básica de Alimentos. En el caso de la Canasta Básica Vital, el costo para poder tener acceso a ella, se vuelve casi imposible para la mayoría de los guatemaltecos.

Asimismo, puede resaltarse que la relación entre educación y formación versus empleo, conforman una dinámica que permite tener acceso a un empleo calificado con mejores resultados salariales, tal y como se muestra en la información presentada sobre ingresos por ocupación principal.

Sin duda, la situación de precariedad en la calidad de vida de las familias guatemaltecas es evidente, la cual se ve reflejada de alguna forma en las características que presenta el Mercado Laboral.

#### **V. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN VRS. EMPLEO EN GUATEMALA: RETOS Y DESAFÍOS**

Estudios importantes se han realizado en los últimos años, en cuanto a evidenciar la correspondencia entre los grados de escolaridad de la población y su relación con el tipo de empleo y nivel de salarios. Se ha demostrado que un mayor grado de instrucción educativa, favorece una distribución más equitativa del ingreso en la población.

Entre los efectos de la educación como generador de capital humano,

y como un determinante para superar la línea de pobreza, informes de la CEPAL, estiman que a nivel latinoamericano se necesitaría entre 10 a 12 años de instrucción formal para alcanzar un 80% menos de probabilidad de no vivir en situación de pobreza. Mientras que en el área rural, esta estimación se establece en 9 años de escolaridad.<sup>42</sup> Sin duda, parte de los retos y desafíos que plantea la dinámica de la economía global, es que la educación y formación no puede ser considerada como una etapa inicial en la vida del trabajador, sino más bien, como un proceso a lo largo de la vida, en tanto le permita el desarrollo de mayores capacidades para insertarse en el mercado laboral, originando una mayor rentabilidad para los que deciden invertir en ese capital humano.

Con relación a los años de escolaridad que presenta la población guatemalteca, de más de 15 años y de 15 a 24 años de edad, la información estadística generada por el Ministerio de Educación durante el año 2006 y 2011, muestra los datos siguientes:

**Cuadro No. 6**

**AÑOS DE ESCOLARIDAD POBLACIÓN GUATEMALTECA  
POR SEXO, 15 AÑOS Y MÁS – Y DE 15 A 24 AÑOS  
AÑOS 2006 y 2011**

<b>SEXO /EDAD</b>	<b>AÑO 2006</b>	<b>AÑO 2011</b>
Hombres + 15 años	5.6 años	5.9 años
Mujeres + 15 años	4.6 años	5.0 años
Hombres de 15-24 años	6.5 años	7.2 años
Mujeres de 15-24 años	5.7 años	6.7 años

Fuente: Elaboración propia con información MINEDUC, mayo 2015.

<sup>42</sup> CEPAL, véase en Tasas de Rentabilidad de la Educación en Guatemala, Diálogo para la Inversión Social en Guatemala, USAID, Guatemala. 2da. Edición revisada, Guatemala, septiembre 2006.

La tabla anterior permite observar que el promedio de años de escolaridad para hombres y mujeres de más de 15 años, no va más allá de 6 años. No obstante, para el segmento de población de 15 a 24 años, la escolaridad aumenta en un año en ambos sexos. Situación que resalta que en un promedio de cinco años correspondientes a la serie estadística analizada, el avance en relación al número de grados de escolaridad cursados por la población, no se ha incrementado de manera significativa, y que las mujeres siguen presentando un leve rezago en relación a los hombres.

Al momento de valorar el número de años de escolaridad como un factor determinante para el tipo de empleo y salario que puede tener acceso la población guatemalteca, es de mencionar que los 7.2 y 6.7 años que se muestran en el mejor de los casos para hombres y mujeres entre 15 a 24 años, no supera la educación básica, situación que de alguna manera desvela la vulnerabilidad económica y social de la población joven guatemalteca, y las escasas oportunidades de tener acceso a un trabajo con un salario que le permita mejorar su calidad de vida y la de su familia.

Estudios señalan que cada año de escolaridad aumenta el nivel de salario de las personas. Se afirma que los trabajadores con una educación superior completa, ganan más que aquellos con educación secundaria, y éstos a su vez ganan más que aquellos con educación primaria. En ese sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su estudio Desconectados (2012), señala que en promedio para los países latinoamericanos, un joven con educación media gana un 30% más que un joven con educación primaria. Asimismo, con relación al salario por hora de los jóvenes universitarios, el cual de acuerdo al estudio, es un 70% superior al de un egresado de secundaria, situación que se acentúa aún más entre los adultos. Se menciona, que un adulto universitario gana 140% más que un egresado de la secundaria, lo cual denota los retornos económicos que la educación puede representar para las personas que realizan una inversión en años adicionales de

escolaridad, y en el costo de oportunidad de dicha inversión.<sup>43</sup>

Por su parte, el Informe sobre “Tasas de Rentabilidad para la Educación en Guatemala (USAID, 2006)”<sup>44</sup>, analiza la situación educativa y su relación con el empleo en el país, confirmando a través de sus resultados, que la tasa de rentabilidad promedio de la educación en Guatemala equivale a un 15.3%. Sin embargo se señala también, que las tasas de rentabilidad tienden a disminuir cuando se enfocan comparativamente en el caso del área rural, sexo femenino y grupo étnico indígena y garífuna, y que a medida que se avanza en años de escolaridad, la brecha es aún más amplia.<sup>45</sup>

Con respecto al ingreso promedio mensual de acuerdo con el nivel de instrucción educativa de la población guatemalteca, el informe *¿Cómo estamos en la Educación?* elaborado por Empresarios por la Educación (2013), estima que el ingreso promedio mensual es de Q.787.57 para los trabajadores que no poseen ningún grado de instrucción, para los que cuentan con educación primaria un salario hasta Q.1.094.09, con estudios de educación básica Q1,453.39, y con una escolaridad del nivel de diversificado puede incrementarse a Q.2,077.23, y a nivel superior universitario Q.3,996.55 respectivamente.<sup>46</sup> Situación que permite mostrar, que las personas con un nivel de educación de diversificado, incrementan su salario en 1.3 veces más que las que poseen estudios de nivel básico. Así también, las personas con un nivel universitario incrementan su salario en 3.6 veces en relación a las que tiene instrucción a nivel primaria, y 1.9 veces de las que

43 Banco Interamericano de Desarrollo, *Desconectados, Habilidades, educación y empleo en América Latina* /Marina Bassi, Matías Busso, Sergio Urzúa y Jaime Vargas, autores. Fondo de Cultura Económica, 2012. P.24

44 Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Guatemala, Emilio Porta Pallais, José Ramón Laguna, Saúl Morales, autores. *Tasas de Rentabilidad de la Educación en Guatemala*, 2da. Edición Revisada, Serie de Investigaciones Educativas, volumen 3, Diálogo para la Inversión Social en Guatemala, septiembre 2006, Guatemala.

45 Ídem págs. 17, 18 y 19.

46 Empresarios por la Educación, *¿Cómo estamos en Educación?*, Guatemala, enero de 2013.

tienen estudios de diversificado.

Es importante mencionar, que los datos que se muestran en la variación anterior, resaltan cambios significativos con relación a la demanda en favor de trabajadores con mayor instrucción y acceso a tecnologías, “reemplazando destrezas vinculadas con tareas más rutinarias anteriormente desarrolladas por trabajadores con educación secundaria”.<sup>47</sup>

Sin duda al comparar la rentabilidad entre los grados de instrucción y los salarios de la población, no hace más que confirmar las tasas de retorno positivas de la educación y de la certeza de asignarle un mayor presupuesto a la educación pública en el país, tomando en cuenta los escasos recursos económicos de la mayoría de la población, especialmente del área rural, y de la obligación constitucional del Estado de Guatemala, para velar por el desarrollo económico, social y cultural de la persona humana, ya que el retorno social de la educación, también está enfocado como parte del desarrollo humano de los guatemaltecos, con externalidades vinculadas con menores tasas de criminalidad, delincuencia, natalidad y mortalidad infantil, así como con una mayor innovación tecnológica, participación política y cohesión social de la población, entre otros.

Al analizar la inversión que se realiza en la educación en el país, la situación no parece del todo alentadora. Mientras que países como el caso de Chile, México y Costa Rica en el año 2011, invertían en cada estudiante de educación secundaria cifras que van en el orden desde 17.7%, 15.6% y 14.4% como porcentaje del PIB per cápita. En el caso de Guatemala, este porcentaje se situó en 6.4%, en el puesto 119 de 122 que conforman el Ranking que realiza la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO).<sup>48</sup>

47 Banco Interamericano de Desarrollo, *Desconectados, Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Op. Cit. Pág. 2

48 Véase Ranking sobre 122 países, UNESCO Institute for Statistics (2011), en *Empresarios por la Educación, ¿Cómo estamos en Educación?*, Op. Cit. P. 4

Es de mencionar, que el gasto público en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto, constituye un indicador que permite observar la inversión que se está realizando en el tema de educación por parte del Estado para la población guatemalteca. El cual según estadísticas del Ministerio de Educación (MINEDUC) para el año 2012, se ubicó en 3% como porcentaje del PIB. Por otra parte, la distribución porcentual del gasto público corriente en 2012 por nivel educativo reportado por el MINEDUC, registra para el Nivel Preprimaria un 11.1%; para el Nivel Primaria 56.1%; Nivel Básico 8.7% y para el Nivel de Diversificado un 3.8% respectivamente.<sup>49</sup>

Las cifras anteriores muestran un incremento de 2.3 puntos porcentuales para el Nivel Secundario en relación a la inversión de los años 2011 y 2012 que presenta el Ranking de UNESCO. Sin embargo, es de mencionar que los porcentajes en general sobre la inversión educativa a nivel nacional en 2012, denotan una concentración del gasto público del 67% en los primeros años de escolaridad, lo cual responde en alguna medida a la meta establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con relación a la universalización de la educación primaria.

Asimismo, la escasa inversión que se realiza en los niveles de educación Básica y de Diversificado, contribuyen a reducir las oportunidades de acceso para los jóvenes tanto del área urbana como del área rural del país, ya que sin un mayor presupuesto para inversión en dichos niveles educativos, difícilmente se podrá cubrir la demanda de la población a través de la apertura de nuevos establecimientos públicos. Por lo que en función de este vacío gubernamental, únicamente las familias con un poder adquisitivo que supere el salario mínimo, podrán contar con los recursos económicos que les permita la opción de enviar a sus hijos a un establecimiento educativo privado, y así poder culminar los estudios secundarios que les permita abrir una puerta de entrada a la

<sup>49</sup> Ministerio de Educación de Guatemala. [estadistica.mineduc.gob.gt/SNIE/recurso.html](http://estadistica.mineduc.gob.gt/SNIE/recurso.html) / Los precios corrientes, se refiere el valor de los precios del periodo de observación. <http://www.inee.edu.mx/>

Universidad, y con ello, una mayor probabilidad de ampliar la brecha tanto educativa como de oportunidades laborales de sus hijos/as.

Por otra parte, el comportamiento de los indicadores educativos correspondientes a los niveles de educación primaria, secundario y diversificado por sexo de los años 2013 y 2014, muestran la variación siguiente:

**Cuadro No.7**

**GUATEMALA INDICADORES EDUCATIVOS  
NIVELES PREPRIMARIA, PRIMARIA, BÁSICO Y DIVERSIFICADO  
AÑOS 2011-2012**

INDICADOR/ NIVEL EDUCATIVO	AÑO 2013		AÑO 2014	
	%		%	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
<b>Nivel Primario</b>				
Tasa Neta de Escolaridad	86.0%	84.8%	82.6%	81.4%
Tasa de Promoción	85.3%	87.8%	86.3%	88.8%
Tasa de Finalización	66.0%	66.2%	60.4%	59.2%
<b>Nivel Secundario Ciclo Básico</b>				
Tasa Neta de Escolaridad	45.5	42.5	46.1	43.6
Tasa de Promoción	66.0	73.6	67.8	75.7
Tasa de Finalización	55.1	64.1	57.9	66.4
<b>Nivel Secundario Ciclo Diversificado</b>				
Tasa Neta de Escolaridad	23.8	24.4	23.3	24.3
Tasa de Promoción	77.4	82.7	80.3	85.8
Tasa de Finalización	N/D	N/D	N/D	N/D

Fuente: Elaboración propia con información de Indicadores de Eficiencia, MINEDUC, Guatemala, mayo 2015. N/D = Información no disponible.

La tabla anterior permite observar, que los indicadores en los tres niveles educativos, no presentan una variación significativa en los dos años estudiados. En el nivel Primario se observa un mayor porcentaje de escolaridad de los hombres en relación a las mujeres, mientras que los resultados de promoción, las mujeres superan a los hombres. En cuanto a la retención o finalización, los porcentajes se mantienen en promedio para ambos sexos, con una disminución de cinco puntos porcentuales en el último año estudiado para el caso de las mujeres.

Se aprecia también, que a mayor número de grados de escolaridad, menor es el porcentaje de cobertura. Mientras el Ciclo Básico alcanza una cobertura del 50%, el de Diversificado se reduce al 25% en los dos años estudiados. Por otra parte, con relación a la tasa de promoción de los diferentes niveles educativos estudiados, se observa un mejor aprovechamiento de los alumnos del Nivel Primario y de Diversificado para lograr la promoción escolar, con un porcentaje que supera en promedio el 85% para el primero y el 80% para el segundo de los casos, presentando a diferencia de otros años, las mujeres una leve ventaja sobre los hombres.

Con relación al porcentaje de estudiantes que trabajan en el país, el cual es un indicador que mide el porcentaje de estudiantes que asisten a la escuela y tienen una actividad laboral, puede señalarse según registros del MINEDUC, que para el año 2007 en el caso de los hombres se reportó un 41.1% y en las mujeres un 23.9% como porcentaje de la población estudiantil. Para el año 2013 dicho porcentaje se incrementó, quedando en un 45% para los estudiantes hombres y en un 25% para las estudiantes mujeres respectivamente.

Es de señalar, que aunque la estadística no refiere los niveles educativos de los estudiantes que trabajan, la realidad en el país refleja que ni los niños que asisten a la escuela primaria están exentos de realizar las dos actividades al mismo tiempo -estudiar y

trabajar-, situación que los hace vulnerables, si se toma en cuenta la precarización del empleo y de salarios en el país.

**Número y distribución de establecimientos educativos a nivel nacional.** Estadísticas del MINEDUC señalan que el total de establecimientos registrados para el año 2013, estuvo distribuido de la manera siguiente: Preprimaria 33%; Primaria 42%; Ciclo Básico 17%, y Ciclo Diversificado 9%, los cuales están a cargo de Cooperativas, Municipalidades, Ministerio de Educación y Sector Privado. Dicha estadística no hace más que confirmar el grado de importancia que se le otorga por parte del Estado a la educación en Guatemala, en donde a lo largo de los últimos años, se ha demostrado que invertir en educación, no es una prioridad en las agendas de los gobiernos de turno.

Puede señalarse que en el país un mayor grado de escolaridad, constituye un privilegio para unos cuantos de tener acceso y permanecer en las aulas de clase, pero más que eso, de lograr a través de la educación, una mayor rentabilidad económica y social que les permita una mejor calidad de vida.

**Formación, capacitación y desarrollo de competencias.** Es de señalar la importancia que reviste el acceso a las tecnologías como un factor que promueve el desarrollo de capacidades de la población guatemalteca, y que en el caso de los estudiantes contribuye a reducir brechas económicas, sociales y culturales, promoviendo un efecto transformador que los integra con el resto de países o regiones del mundo, creando redes y mecanismos de empoderamiento educativos y formativos, entre jóvenes y estudiantes de comunidades tanto urbanas como rurales.

De acuerdo con la información de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2014 del Instituto Nacional de Estadística, puede señalarse que únicamente el 12.8% de los hogares a nivel nacional cuentan con servicio de internet, concentrado principalmente en

trabajar-, situación que los hace vulnerables, si se toma en cuenta la precarización del empleo y de salarios en el país.

**Número y distribución de establecimientos educativos a nivel nacional.** Estadísticas del MINEDUC señalan que el total de establecimientos registrados para el año 2013, estuvo distribuido de la manera siguiente: Preprimaria 33%; Primaria 42%; Ciclo Básico 17%, y Ciclo Diversificado 9%, los cuales están a cargo de Cooperativas, Municipalidades, Ministerio de Educación y Sector Privado. Dicha estadística no hace más que confirmar el grado de importancia que se le otorga por parte del Estado a la educación en Guatemala, en donde a lo largo de los últimos años, se ha demostrado que invertir en educación, no es una prioridad en las agendas de los gobiernos de turno.

Puede señalarse que en el país un mayor grado de escolaridad, constituye un privilegio para unos cuantos de tener acceso y permanecer en las aulas de clase, pero más que eso, de lograr a través de la educación, una mayor rentabilidad económica y social que les permita una mejor calidad de vida.

**Formación, capacitación y desarrollo de competencias.** Es de señalar la importancia que reviste el acceso a las tecnologías como un factor que promueve el desarrollo de capacidades de la población guatemalteca, y que en el caso de los estudiantes contribuye a reducir brechas económicas, sociales y culturales, promoviendo un efecto transformador que los integra con el resto de países o regiones del mundo, creando redes y mecanismos de empoderamiento educativos y formativos, entre jóvenes y estudiantes de comunidades tanto urbanas como rurales.

De acuerdo con la información de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2014 del Instituto Nacional de Estadística, puede señalarse que únicamente el 12.8% de los hogares a nivel nacional cuentan con servicio de internet, concentrado principalmente en

los hogares urbanos metropolitanos (27%), y hogares urbanos en general (19.3%). En menor medida en los hogares del área rural, en donde únicamente un 1.4% reportaron conexión a este tipo de servicios.

Sin duda la tecnología ofrece mayores posibilidades para el aprendizaje y educación a distancia, pudiendo ampliar el acceso educativo y la reducción de costos por alumno en los lugares donde la educación pública no tiene presencia, principalmente en los niveles de Básico y de Diversificado. No obstante, dependerá de la voluntad política a nivel gubernamental y del compromiso que se asuma con la población estudiantil, para implementar políticas y estrategias que permitan un mayor acceso a este tipo de tecnología, y revertir la estadística actual, principalmente en los sectores de población estudiantil del área rural.

Por otra parte, con relación a las capacidades adquiridas de los estudiantes, el Índice de Competitividad Global de WEF (2012-2013)<sup>50</sup>, señala que en un puntaje máximo de 7 puntos para las pruebas de matemáticas y ciencias, Guatemala registró 2.4 puntos, ocupando el puesto 137 de 144 países que participaron en total, donde países como Costa Rica mostraron un puntaje de 4.5 en el lugar 41.

Así también, el comportamiento que muestran los indicadores de aprendizaje elaborados por el MINEDUC en el año 2011, en las áreas de Lectura y Matemática de los estudiantes de 6° al 11° grado de escolaridad a nivel nacional, es el siguiente:

<sup>50</sup> Índice de Competitividad Global de WEF (2012-2013), véase en *Empresarios por la Educación*, Op. Cit. P. 4

**CUADRO No. 8**

**MINEDUC INDICADORES DE RESULTADOS DE APRENDIZAJE  
LECTURA Y MATEMÁTICA  
AÑO 2011, EN %**

Año Escolar	LECTURA		MATEMÁTICA	
	Área Urbana	Área Rural	Área Urbana	Área Rural
6	24%	17%	5%	5%
7	14%	11%	5%	5%
8	11%	7%	4%	3%
9	8%	5%	2%	2%
10	23%	16%	5%	4%
11	24.6%	17%	5%	6%

Fuente: elaboración propia con información, Indicadores de Resultados de Aprendizaje, MINEDUC, Guatemala, mayo 2015.

Sin duda los resultados de efectividad de aprendizaje no presentan resultados alentadores, tanto en el área urbana como en la rural. Aunque en el caso de la Lectura, es en el área urbana donde se obtienen los mejores porcentajes, se puede observar, que los mismos no superan en el mejor de los casos el 25% de efectividad. Además se observa, que los grados 7, 8 y 9 que corresponden al nivel básico de educación, son los que presentan una menor puntuación, la cual se acentúa en el 9° grado.

En el caso del área de Matemática, la situación se vuelve más complicada, el porcentaje promedio de efectividad puede observarse que no supera el 5% en la mayoría de los casos. Nuevamente, la diferencia a la baja se acentúa en el 9° grado de escolaridad, en donde tanto a nivel urbano como rural, no supera el 2% de efectividad.

Es de mencionar que las bajas tasas de efectividad en Lectura y

Matemática señalan, no es producto únicamente del desinterés del alumno por aprender. La calidad y pertinencia educativa juega un papel esencial, así como la formación docente y metodologías que se utilizan en el proceso de enseñanza aprendizaje. Razón por la cual, dicha situación hace un llamado a la reflexión de las autoridades de la cartera educativa, en función de determinar la mejor ruta a seguir, en tanto permita revertir la situación actual, y se garantice que los bajos porcentajes de efectividad sean cosa del pasado.

**Competencias, habilidades y destrezas para el trabajo.** Se estima que una competencia es la capacidad real de las personas para lograr un objetivo esperado en una variedad de contextos laborales. Por otra parte, “que no hay una competencia completa si los conocimientos teóricos no son acompañados por las cualidades y la capacidad que permita ejecutar las decisiones que dicha competencia sugiere, abarcando el desarrollo de las actitudes de la persona”<sup>51</sup>.

En ese sentido, la relación positiva entre competencias, habilidades y destrezas de los jóvenes versus el empleo, es un tema que cada vez toma mayor importancia al momento de insertarse en el mercado de trabajo. En el marco de la globalización y de la movilización laboral, la innovación en tecnologías, así como las habilidades cognitivas o socioemocionales, entre otras, guardan tanta importancia, como los años de escolaridad de los trabajadores.

En el contexto nacional, el tema de competencias ha sido abordado a través de diferentes instituciones. Entre ellas pueden mencionarse, el Ministerio de Educación, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, y el Ministerio de Trabajo.

51 Organización Internacional del Trabajo, Documento de Referencia 1: Cinterfor/OIT. Formación para el Trabajo Decente. [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

**Ministerio de Educación.** Se planteó la propuesta a través del Currículum Nacional Base (CNB), el cual contempla la formación en competencias que según sus criterios, todo guatemalteco necesita. La definición que se realiza se enfoca en “la capacidad o disposición que ha desarrollado una persona para afrontar y dar solución a problemas de la vida cotidiana y a generar nuevos conocimientos (MINEDUC 2006)”<sup>52</sup>. La propuesta se fundamenta en la interacción de tres elementos contribuyentes: el individuo, el área de conocimiento y el contexto.

Es de mencionar que dentro del Currículum Nacional Base, se establecen competencias para cada uno de los niveles educativos, los cuales a su vez incluyen contenidos e indicadores de logros respectivos, los cuales se mencionan a continuación:

**Competencias Marco.** Reflejan los aprendizajes de contenidos (declarativos, procedimentales y actitudinales) ligados a realizaciones o desempeños que las y los estudiantes deben manifestar y utilizar de manera pertinente y flexible en situaciones nuevas y desconocidas, al egresar del Nivel Medio. En su estructura se toman en cuenta tanto saberes socioculturales de los pueblos del país, así como saberes universales.

**Competencias Eje.** Contemplan aprendizajes de contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales, ligados a realizaciones y desempeños que articulan el currículum con los grandes problemas, expectativas y necesidades sociales; integrando, de esta manera, actividades escolares con dimensiones de la vida cotidiana. En otras palabras, contribuyen a definir la pertinencia de los aprendizajes.

**Competencias de Área y Subárea.** Comprenden capacidades, habilidades, destrezas y actitudes que las y los estudiantes deben lograr en las distintas áreas de las ciencias, artes y tecnología. Los

52 Ministerio de Educación, Currículum Nacional Base, para la formación inicial de docentes del nivel primario. Dirección General de Gestión de Calidad Educativa DIGECADE, MINEDUC, 1ra. Edición, Guatemala, 2006.

aprendizajes se basan en contenidos de tipo declarativo, actitudinal y procedimental, de tal manera que exista una relación entre lo cognitivo y lo sociocultural.

**Contenidos.** Conforman el conjunto de saberes científicos, tecnológicos, pedagógicos y culturales que se constituyen en medios que promueven el desarrollo integral de los y las estudiantes. Se organizan en contenidos conceptuales, declarativos (“saber qué” hacen referencia a hechos, datos y conceptos”, procedimentales (“saber cómo” y “saber hacer”), y actitudinales (“saber ser” se centran en valores y actitudes).

**Indicadores de Logro.** Se refieren a la utilización del conocimiento, a la actuación. Son comportamientos manifiestos, evidencias, rasgos observables del desempeño humano, que unidos a una argumentación teórica bien fundamentada, permiten afirmar que aquello previsto se ha alcanzado.

Sin duda el planteamiento sobre el desarrollo de competencias como ejes transversales en el CNB, constituyen elementos fundamentales dentro de la calidad educativa del país. No obstante parte de la efectividad de dichos contenidos, debieran reflejarse en la práctica a través de los resultados de efectividad en las áreas de Lectura y Matemática abordadas anteriormente. Lo cual sugiere que la elaboración del documento marco, debe estar compensado con la formación, capacitación y concientización docente, de tal manera que el alcance en la formación integral de los estudiantes pueda ser garantizado.

Por otra parte, el MINEDUC a través de la Dirección General de Educación Extraescolar (DIGEEX), y de sus Centros de Capacitación y Formación Humana CEMUCAF, certifica el nivel de formación integral, técnico ocupacional de personas en comunidades de bajo desarrollo económico. Se realizan actividades que permiten el desarrollo de capacidades, habilidades y destrezas en áreas

productivas, de formación humana y de desarrollo de líderes locales. Es de mencionar que los CEMUCAF trabajan con alianzas de municipalidades, organizaciones no gubernamentales y particulares, entre otros.

**Instituto Técnico de Capacitación y Productividad INTECAP.**

Constituye un referente de capacitación y certificación de competencias para el trabajo en el país. Fue creado a través del Decreto No. 17-72 del Congreso de la República de Guatemala, “por iniciativa del sector empresarial guatemalteco, como responsable de la formación profesional en el país y para asistir técnicamente a empresas, con el fin de incrementar su productividad a nivel nacional”<sup>53</sup>.

Los servicios que presta el INTECAP, se concentran en dos grandes áreas, Formación Ocupacional y Capacitación Laboral, que se detallan a continuación:

**Formación Ocupacional.** Se realiza a través de carreras de formación inicial, de mediana y larga duración, orientadas al desarrollo de competencias en el medio laboral. Es de mencionar que en esta categoría se encuentran carreras de mecánica automotriz, Panadero, Técnico en Electrónica Industrial, Cocinero Internacional, entre otras. Además cuentan con el Programa de Bachillerato y Técnico a nivel medio, el cual fue autorizado y reconocido por el MINEDUC.

**Capacitación Laboral.** Se refieren a cursos complementarios de corta duración, orientados al desarrollo de conocimientos, destrezas, habilidades y conductas para insertarse en el mercado laboral. En este espacio de capacitación, se incluyen grupos vulnerables y la reconversión laboral de desempleados.

Se estima que el INTECAP para el año 2014 contaba con 84

<sup>53</sup> Memoria de Labores 2014. Instituto Técnico de Capacitación y Productividad INTECAP. Guatemala, 2014, pag. 5

especialidades de capacitación, además de 27 laboratorios de alta tecnología. Las modalidades de capacitación se desarrollan a nivel presencial, de forma dual (empresa-centro), formación móvil (un instructor se traslada al lugar de la capacitación con equipamiento móvil), y formación a distancia.

En el año 2014 se capacitaron a un total de 325,350 personas, de las cuales 131,732 fueron mujeres (40%), y 193,618 hombres (60%). Es de mencionar que del total de las capacitaciones, el nivel ocupacional medio refirió el 49%, seguido por el nivel operativo con 45%, y el nivel ejecutivo con el 6%.<sup>54</sup> Sin duda la importancia que reviste la formación y capacitación por parte de este Instituto de Capacitación y Formación, es reconocida ampliamente tanto en el campo nacional como internacional, en el sentido de la contribución que realiza en la generación de capital humano y el desarrollo de mayores capacidades de la población guatemalteca en la productividad del país.

**Ministerio de Trabajo y Previsión Social.** El área de formación y capacitación para el trabajo, se ha desarrollado en el marco de la Política Nacional de Empleo, “Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad 2012-2021”<sup>55</sup>, elaborada durante la presente administración gubernamental. Dicha Política contempla cuatro ejes de trabajo, y en el segundo se establece el Eje Guatemaltecos Empleables y Productivos, el cual responde al objetivo planteado en relación al mejoramiento del nivel de vida de los guatemaltecos.

Es de mencionar que la estrategia planteada en función del Eje Guatemaltecos Empleables y Productivos, se enfoca en el incremento de la empleabilidad y productividad de los trabajadores, el cual contempla en el área de formación y capacitación laboral, el fortalecimiento de las áreas siguientes:

<sup>54</sup> Memoria de Labores 2014. Instituto Técnico de Capacitación y Productividad INTECAP. Op. Cit.

<sup>55</sup> Política Nacional de Empleo “Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad 2012-2021”, Gobierno de Guatemala, Guatemala mayo 2012.

*Incrementar la escolaridad y calidad educativa.* A través del impulso de la reforma educativa y la profesionalización de los docentes por parte del MINEDUC. Promoviendo el acceso, permanencia y promoción de estudiantes en el sistema educativo, por medio de métodos alternativos e innovadores de enseñanza, en una alianza entre MINEDUC y el Ministerio de Desarrollo Social. El fortalecimiento de la educación formal con actividades orientadas al civismo, deporte, entre otros.

*Incrementar las habilidades técnicas de los trabajadores.* Desarrollando un sistema para articular programas de capacitación, en función de un inventario de necesidades de los sectores productivos con mayor potencial competitivo. Lo anterior, en una alianza entre el Ministerio de Trabajo, INTECAP y el Ministerio de Economía.

*Desarrollar las habilidades de comunicación y liderazgo de los trabajadores.* Promoviendo a través de programas y actividades de capacitación, el desarrollo de habilidades básicas para reforzar áreas de liderazgo, trabajo en equipo y organización.

*Desarrollar experiencias que permitan a los jóvenes insertarse en el mundo laboral.* Implementando programas que promuevan el primer empleo y la figura de aprendiz, en el sentido de propiciar un entrenamiento teórico y práctico para los jóvenes, que les permita el desarrollo de destrezas laborales. Lo anterior en una alianza entre el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de la Juventud, y el Sector Privado.

*Orientar a trabajadores sobre los nichos de empleabilidad.* Facilitando información sobre oferta laboral en concordancia con calificaciones y competencias de los trabajadores y estudiantes de secundaria.

*Desarrollando programas que permitan la integración laboral de las mujeres, jóvenes, discapacitados y otros grupos vulnerables.*

Implementado guarderías que permitan a madres trabajadoras integrarse a empleos formales. Lo anterior en alianza entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social.

*Recalificación y reinserción laboral.* Impulsando la formación y capacitación que permita la inserción laboral de las personas desocupados.

Es importante resaltar que la Dirección General de Empleo a través del Servicio Nacional de Empleo, tiene a su cargo la realización de actividades que dan cumplimiento a las líneas de acción planteadas en el Eje Guatemaltecos Empleables y Productivos.

En ese sentido puede mencionarse, que como parte de las acciones de intermediación laboral, la cual se enfoca en el proceso de vincular la oferta y demanda del mercado de trabajo, a través del registro de vacantes disponibles, el registro de solicitantes de empleo, orientación y capacitación de la población, en el sentido de potencializar sus capacidades. La información disponible<sup>56</sup> señala, que durante el año 2014, se realizaron Ferias Nacionales de Empleo a nivel nacional, con un total de 2,500 personas asistentes. Así mismo, Ferias de Empleo en los municipios de Santa Catarina Pinula y Villa Nueva con una participación de 385 asistentes. Además se realizaron también, en los departamentos de Chiquimula, Sacatepéquez y Quetzaltenango, con una asistencia en su conjunto de 616 participantes.

Al desagregar por sexo las personas orientadas laboralmente, el Ministerio de Trabajo señala que durante el 2014, un 51% de la orientación fue dirigida al sexo masculino y el 49% al sexo femenino. En tanto que el segmento de población de 14 a 24 años representó el 60% de la participación.

Es de resaltar que en la realización de las Ferias de Empleo,

56 Portal electrónico del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. <http://www.mintrabajo.gob.gt>

se involucra la participación de empresas de los distintos sectores económicos del país, que en alianza con el Ministerio de Trabajo, ponen a disposición de los guatemaltecos en busca de trabajo, cierta cantidad de plazas vacantes.

La Cámara de Comercio de Guatemala<sup>57</sup>, a través de las ferias de empleo que realiza en alianza con el Ministerio de Trabajo, señala que entre las habilidades que se solicitan para los puestos de trabajo, sobresalen; el trabajo en equipo, ética y valores, y capacidad de tener buenas relaciones interpersonales. Por su parte, en el caso del sector de call centers, además de las habilidades anteriores, se requiere a los interesados, el idioma inglés.

Entre las acciones orientadas en la intermediación laboral, el Ministerio de Trabajo en alianza con la Cámara de Comercio Guatemaltecoamericana (AmCham), ha realizado también, ferias de alto nivel Professional Executive Search, en las cuales se promueve la colocación laboral de ejecutivos de primer nivel en empresas regionales. Los aspirantes deben contar con título universitario, dominio de un segundo idioma y la disponibilidad de trasladarse a otros países.<sup>58</sup>

Con relación al Programa de Capacitación y Formación para el Empleo, las acciones del Ministerio de Trabajo se han enfocado en municipios vulnerables del país. Durante el año 2012, en municipios del Corredor Seco, principalmente en Izabal, Zacapa, Jutiapa y Jalapa. Para el año 2014, en municipios de los departamentos de Alta Verapaz, Guatemala, Huehuetenango, Quiché y Totonicapán respectivamente.

Se imparten cursos técnicos que involucran un promedio de 40

<sup>57</sup> Cuánto ganarás según tus estudios. Diario El Periódico, Guatemala, 19 de febrero de 2015. [www.elperiodico.com.gt](http://www.elperiodico.com.gt)

<sup>58</sup> Boletín Info-Empleo, Semanario Noticioso, No.4-2015, Abril 2015. Dirección General de Empleo, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Guatemala. p. 4

horas y cursos básicos con 20 horas de capacitación. Los cursos técnicos, involucran temas de panadería, repostería, computación, albañilería, electricidad, cocina básica e internacional, belleza, elaboración de productos de limpieza, agricultura, corte y confección, entre otros. En el caso de los cursos básicos, se enfocan en la elaboración de proyectos de negocios y emprendedurismo.<sup>59</sup> El número de capacitados registró un total de 2,005 personas para el año 2013, y 909 para el año 2014.

Se realizan también, talleres pre-laborales y actitudinales, enfocados en la capacitación y orientación del empleo. Entre los temas que involucran los talleres pueden señalarse: Motivación y autoestima en la búsqueda de empleo, Elaboración del plan de vida para la búsqueda de empleo, Identificando habilidades y fortalezas, Relaciones interpersonales, Técnicas y herramientas para la búsqueda de empleo, Actitud y comunicación asertiva para la búsqueda de empleo, entre otros.

Es de hacer notar, que el trabajo que se realiza a nivel institucional por parte del Ministerio de Trabajo e instituciones aliadas, se enmarca en los retos y desafíos que presenta la situación del Mercado Laboral en el país. Se puede observar a través de la información presentada, que el área de intermediación laboral es la que mayor impulso recibe. No obstante, la situación de desocupación que presenta la población guatemalteca, unido a la poca escolarización formal, demanda un mayor fortalecimiento institucional en el tema de formación, capacitación y desarrollo de destrezas laborales, de tal manera que el número de personas, especialmente jóvenes, puedan beneficiarse de este tipo de programas a nivel nacional.

<sup>59</sup> Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Memoria de Labores 2012,

## **VI. CONSIDERACIONES FINALES**

Sin duda, parte de los retos y desafíos que plantea la dinámica de la economía global, es que la educación y formación no puede ser considerada como una etapa inicial en la vida del trabajador, sino más bien, como un proceso a lo largo de la vida, en tanto le permita el desarrollo de mayores capacidades para insertarse en el mercado laboral, originando una mayor rentabilidad para los que deciden invertir en ese capital humano.

Dentro de los retos a superar para promover una mejor calidad de vida de la población guatemalteca, tomando en cuenta que la mayoría de ella se encuentra dentro de la línea de pobreza. Es en primer lugar, lo relativo al fortalecimiento del sistema educativo nacional, tanto en recursos financieros, como en la calidad y pertinencia de los contenidos educativos, y que en ambos casos, respondan a la realidad guatemalteca. En otras palabras, que el Estado guatemalteco, a través de la implementación de políticas y programas gubernamentales, reconozca la importancia y prioridad de la educación como un pilar para promover el desarrollo económico, social y cultural de los guatemaltecos, de tal manera que permita a los jóvenes y población en general, una mayor competitividad para incorporarse al Mercado de Trabajo.

La implementación de políticas públicas enfocadas a promover procesos de formación y capacitación para el trabajo, constituyen un factor importante que permitirá un mayor desarrollo de competencias laborales especialmente para las y los jóvenes que se incorporan al Mercado de Trabajo, permitiéndoles en alguna medida lograr una mayor competitividad ante la versatilidad del mercado laboral actual, si se toma en cuenta que en el país año con año se incorporan alrededor de 180 mil personas al mercado de trabajo, de las cuales únicamente 35 mil corresponde a nuevos cotizantes del seguro social.

Por otra parte, la protección de los derechos de los trabajadores es un aspecto que llama la atención dentro de la realidad del Mercado de Trabajo. La estadística denota que no se cumple con la normativa nacional en relación al salario mínimo establecido principalmente en el área rural, en donde la principal actividad sigue siendo la agricultura. En ese sentido, mientras exista una débil fiscalización a la parte patronal por parte de los entes gubernamentales responsables, difícilmente se dará cumplimiento para garantizar el pago del salario obligatorio establecido, lo que sumado a la falta de un contrato laboral, es el trabajador quien asume las desventajas que posteriormente se traducen en mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad social para él y su familia.

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Guatemala, Emilio Porta Pallais, José Ramón Laguna, Saúl Morales, autores. Tasas de Rentabilidad de la Educación en Guatemala, 2da. Edición Revisada, Serie de Investigaciones Educativas, volumen 3, Diálogo para la Inversión Social en Guatemala, septiembre 2006, Guatemala.
- Banco de Guatemala, En Guatemala se puede invertir, trabajar, producir e innovar. <http://www.banguat.gob.gt/Publica/suplemento-banguat.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo, Desconectados, Habilidades, educación y empleo en América Latina /Marina Bassi, Matías Busso, Sergio Urzúa y Jaime Vargas, autores. Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Bray Ricardo, Teoría, práctica y aprendizaje profesional. Artículo Educación y Educadores, volumen 7.
- 5. Código de Trabajo de Guatemala, Decreto número 1441, Edición rubricada y concordada con las normas internacionales del trabajo, Ministerio de Trabajo de Guatemala. Editores Rodas Rivera, Oscar Augusto y Rodríguez Mejía, Giovanni, Guatemala, Diciembre 2008.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe CEPAL, Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina, Serie Políticas Sociales, 113, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, 2005. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/61115/S05987\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/61115/S05987_es.pdf?sequence=1)
- Empresarios por la Educación, ¿Cómo estamos en Educación?, Guatemala, enero de 2013.
- García Gil, Martha. Competencias Laborales, Método para evaluarlas, Editorial Trillas, Primera Edición México 2012.
- Gobierno de Guatemala, Política Nacional de Empleo “Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad 2012-2021”, Guatemala mayo 2012.
- Instituto Nacional de Estadística INE, Caracterización estadística República de Guatemala 2012, Guatemala noviembre 2013.
- Instituto Nacional de Estadística, Informe de Índices de Precios al Consumidor, Enero 2015, Guatemala, 2015. <http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/02/09/RbnQF71dDAhDJWHnxK97xO8VsVTgp3Ai.pdf>
- Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP. Competencias Básicas y Genéricas, Edición 01, División Técnica, Guatemala, diciembre 2001.
- Instituto Técnico de Capacitación y Productividad INTECAP, Memoria de Labores 2014, Guatemala, 2014.
- Kliksberg, Bernardo. Más ética, más desarrollo. 4ta. Edición, febrero 2005, Editorial temas, Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Educación, Currículum Nacional Base, para la formación inicial de docentes del nivel primario. Dirección General de Gestión de Calidad Educativa DIGECADE, MINEDUC, 1ra. Edición, Guatemala, 2006.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala. Boletín Info-Empleo, Semanario Noticioso, No.4-2015, Guatemala, Abril 2015.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), Documento

de Referencia 1: Cinterfor/OIT, Formación para el Trabajo Decente. [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

- Programa de las Naciones para el Desarrollo, Indicadores de desarrollo humano y mercado laboral de mujeres y hombres, México. Año 2013, Número 2 [http://www.revistahumanum.org/revista/wp-content/uploads/2013/11/boletin\\_VF.pdf](http://www.revistahumanum.org/revista/wp-content/uploads/2013/11/boletin_VF.pdf)
- Ríos Reyes, Henry Efraín, El Salario Mínimo, su Regulación e Incidencias dentro de la Legislación Guatemalteca. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, junio 2007.
- Schultz, Theodore. Investment in Human Capital, The American Economic Review, Volume LI, March 1961, Number One.
- Selva Sevilla, Carmen. El capital humano y su contribución al crecimiento económico, un análisis para Castilla-La Mancha / Carmen Selva Sevilla, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla- La Mancha, 2004. España.
- Sen, Amartya, Capital Humano y Capacidad Humana. Cuadernos de Economía. Foro de Economía Política, entidad adherida a la Red Vértice. Octubre 17, 2002. <http://web.archive.org/web/20021017082214/http://www.red-vertice.com/fep/texto11.html>
- Smith Adam, Libro Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones, Tomo I. En Valladolid: En la Oficina de la Viuda e Hijos de Santander, Año de MDCCXCIV
- Viera, Elvira. Capital humano como factor de convergencia: análisis econométrico de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal (1995-2002). Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, Abril 2007.

# **Franja Transversal del Norte: Consolidación del capital industrial y adopción del “mercado libre de tierras”**

Jorge Murga Armas\*

## **Introducción**

En la Franja Transversal del Norte, lo hemos visto,<sup>1</sup> el período comprendido entre 1970 y 1985 tuvo como denominador común la apropiación de enormes extensiones de tierra por militares, políticos, empresarios y terratenientes; la violencia política y militar sobre la población campesina asentada en las zonas de colonización; y la instalación inicial de empresas petroleras y mineras en ciertos puntos de la región.

Con la aprobación en 1983 de la Ley de Hidrocarburos y su reglamento, la cual puso fin a las objeciones de las empresas petroleras y del gobierno de Estados Unidos a la Ley de Régimen Petrolero de 1975,<sup>2</sup> se inicia una nueva etapa en la historia de las transnacionales del petróleo en Guatemala. Esta se desarrollará, lo veremos enseguida, acompañada de la implementación por parte del gobierno de la República de un nuevo modelo de política agraria basado en el “mercado libre de tierras”.

---

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

1 Jorge Murga Armas, *Cambio de planes en la Franja Transversal del Norte: el descubrimiento de recursos naturales no renovables despierta las ambiciones capitalistas*, a publicarse próximamente en Revista Economía del IIES.

2 “Las objeciones estadounidenses, que coincidían con las emanadas por las petroleras que operaban en el país, se resumían así: a) oposición al cobro de Q1 millón por firma de contrato; b) oposición al procedimiento en la fijación del precio de venta; c) oposición al pago del impuesto sobre la renta en especie (petróleo); d) petición de compartir los riesgos con el gobierno respecto a la recuperación de la inversión, lo que implicaba que las petroleras pagaran la participación del Estado en la producción hasta que la inversión se recuperara; e) oposición al cómputo para determinar la cantidad de petróleo que le correspondía tanto al gobierno como a la empresa; f) petición de reducir el tamaño de las áreas contratadas porque les permitiría menores inversiones y concentrarse en las áreas con mayor potencial petrolero”. *Inforpress Centroamericana*, 5 de agosto de 1982.

### **El nuevo oligopolio del petróleo**

La guerra, lo decíamos en otra parte, había favorecido la detención de los programas de colonización en la Franja Transversal del Norte así como la expulsión de buena parte de colonos asentados en la zona. Ella había desacelerado además el desarrollo de los proyectos petroleros y mineros existentes, pero no había logrado detener la entrega progresiva de los recursos naturales a las empresas locales y transnacionales. Si es cierto que para 1983 sólo permanecían en el país la española Hispanoil, la brasileña Braspetro y la francesa Elf Aquitaine, las tres operando contratos de Basic Resources, así como la estadounidense Texaco<sup>3</sup> —que había descubierto petróleo en el campo Xan, al norte del Petén—, también es verdad que la transición democrática propiciada por el gobierno militar de Oscar Mejía Víctores (1983-1985) favorecería la llegada de nuevas transnacionales.

Es a partir de estos años, en efecto, que varias empresas estadounidenses arriban a Guatemala: AMOCO perfora un pozo en Xalbal, al norte del Quiché; mientras que Triton Energy explora el área comprendida entre la Laguna de Lachúa, en Alta Verapaz, y el río San Ramón, en Huehuetenango. Pero la lucha insurgente, pese a la embestida militar de principios de los años ochenta en la región, alterará los planes de las transnacionales: en 1986, efectivamente, AMOCO suspende sus exploraciones por amenazas de la guerrilla, y en 1989 abandona definitivamente el país. Lo mismo sucederá con Triton Energy en el Xucán y Texaco al norte del Petén. Ambas, en contra de lo proyectado, abandonarán sus exploraciones en forma casi simultánea, no obstante el potencial petrolero de esas zonas.

Ese no sería el caso de Basic Resources. Además del contrato de concesión No. 1-85 de los pozos de Rubelsanto, Chinajá, Tierra Blanca y Caribe, que operaba su aliada la estatal francesa Elf Aquitaine; el contrato de concesión No. 2-85, firmado el 13

3 Luis Solano, *Guatemala: petróleo y minería en las entrañas del poder*, Infopress Centroamericana, Guatemala, 2005, p. 77.

de agosto de 1985 por un período de 25 años, le permitirá obtener los derechos de explotación del campo Xan ubicado en la zona de la Laguna del Tigre. Allí, por cierto, Basic Resources perforará 28 pozos productores y 6 pozos inyectoros que en los años siguientes convertirán al campo Xan en el campo petrolero más importante del país.

### **La importancia del campo Xan**

Dos hechos corporativos favorecerán a Basic Resources. Por un lado, la cancelación de las exploraciones de Texaco en la zona de la Laguna del Tigre; por el otro, el conflicto que se desarrolla entre Basic Resources y Elf Aquitaine en el contexto del régimen militar de Romeo Lucas García (1978-1982).

El primero, lo hemos dicho, favoreció la obtención de derechos de explotación de Basic Resources en la zona petrolera de la Laguna del Tigre, que en los próximos años se convertirá en la más importante del país. Este hecho significativo, que no fue ajeno a las decisiones de los capitales financieros y grupos de poder que operaban detrás de Basic Resources,<sup>4</sup> consolidará su liderazgo en el sector petrolero nacional.<sup>5</sup>

El segundo hecho se relaciona con los problemas que se desataron entre Elf Aquitaine y Basic Resources, y que involucraban al gobierno de Lucas García que buscaba quitarle los derechos a esta para trasladárselos a la empresa estatal francesa donde los militares tenían intereses e influencias.<sup>6</sup>

Cualquiera que haya sido la trama del conflicto entre ambas compañías, lo cierto es que con el golpe de estado del 23 de marzo de 1982 a Lucas García, y con el arribo al poder del general Efraín Ríos Montt (1982-1983), mejora notablemente la producción petrolera de Basic Resources. Entre 1975 y 1980, en efecto, la explotación de petróleo había pasado de 27 mil barriles a 1.5 millones. En 1981, cuando el conflicto entre el gobierno y Basic Resources se agrava, la producción se estanca en 1.4 millones de barriles. Será

4 *Ibid.*, pp. 68-70.

5 Jorge Murga Armas, *op. cit.*.

6 Luis Solano, *op. cit.*, p. 62.

después de 1982 cuando la producción de petróleo aumenta a 2.3 millones de barriles.

<b>Cuadro No. 1</b>		
<b>Guatemala: producción de petróleo y valor de la producción, 1974-1983</b>		
<b>(En miles de barriles y miles de US dólares)</b>		
Año	Producción	Valor
1974	2.4	0.02
1975	27.1	0.2
1976	92.3	0.8
1977	49.9	0.5
1978	880.7	8.8
1979	571.4	6.8
1980	1,513.3	42.2
1981	1,493.6	41.7
1982	2,292.2	63.6
1983	2,544.0	63.2

Fuente: Boletín Comportamiento de la Actividad Energética. Sección de Cuentas Nacionales del Departamento de Estadísticas Económicas del Banco de Guatemala, 1996-1998.

En 1983, por lo demás, Basic Resources entabla una demanda internacional en contra de Elf Aquitaine a la que acusa de operar ilícitamente los yacimientos de Rubelsanto y sus alrededores: la decisión favorable de la Cámara Internacional de Comercio en Ginebra, Suiza, por cierto, le redituará 130 millones de dólares.<sup>7</sup>

Es con este importante capital que Basic Resources se propone desarrollar la zona petrolera de Rubelsanto conjuntamente con Hispanoil. Para ello, luego del anuncio oficial del 6 de junio de 1994 y con el apoyo económico de la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial (BM), inicia la construcción del oleoducto que conectará el campo Xan con el oleoducto existente en la Franja Transversal del Norte.

Compuesto de 123.4 kilómetros entre el campo Xan y la pequeña refinería de asfalto en La Libertad, en el departamento del Petén, y 116.5 kilómetros adicionales entre ésta y la conexión en Raxruhá, Alta Verapaz, en la Franja Transversal del Norte,

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 77.

este nuevo oleoducto terminado en 1997 será una pieza esencial de Basic Resources para el traslado del petróleo hasta el Puerto Santo Tomás de Castilla, en Izabal.<sup>8</sup>

Por otra parte, la producción nacional de petróleo aumentó considerablemente con la explotación del hidrocarburo en el campo Xan. Entre 1988 y 1998, en efecto, Xan aumenta su producción notablemente, al extremo de llegar a producir al final de ese período el 97.5% de la producción nacional total.

<b>Cuadro No. 2</b>			
<b>Guatemala: producción del campo petrolero Xan, Contrato 2-85, 1988-1998</b>			
<b>(En miles de barriles)</b>			
Año	Producción Xan	Producción total	% con respecto al total
1988	68.4	1,342.6	5.1
1989	131.9	1,328.3	9.9
1990	248.5	1,433.9	17.3
1991	532.5	1,353.1	39.3
1992	1,307.7	2,050.0	63.8
1993	1,756.7	2,507.3	70.1
1994	2,095.0	2,656.7	79.2
1995	2,856.6	3,422.3	83.5
1996	4,888.4	5,285.0	92.5
1997	6,891.5	7,201.6	95.7
1998	9,002.9	9,234.1	97.5

Fuente: Boletín Comportamiento de la Actividad Energética. Sección de Cuentas Nacionales del Departamento de Estadísticas Económicas del Banco de Guatemala, 1996-1998.

Así, ya convertida en la empresa petrolera más exitosa en el país, Basic Resources entra en un proceso de operaciones de compra-venta que en 2001 desemboca en su cesión definitiva a la transnacional francesa PERENCO. Ahora bien, la consolidación en Guatemala del sector minero y petrolero se acompaña de la adopción de un nuevo modelo de política agraria basado en el mercado libre de tierras.

### **El mercado libre de tierras**

Si es verdad que la idea de desarrollar un mercado de tierras comercial en Guatemala fue planteada en 1982 por el equipo

<sup>8</sup> Jorge Murga Armas, *op. cit.*

de expertos norteamericanos contratados por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID),<sup>9</sup> no es menos cierto que la creación de nuevos mecanismos de acceso a la tierra basados en un sistema de compra-venta de tierras correspondió a la administración del abogado Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1991).

En la línea de sus antecesores,<sup>10</sup> en efecto, el gobierno de Cerezo había excluido claramente de su programa de gobierno toda medida radical relacionada con el problema de la tierra. En cambio, había preferido poner en práctica un conjunto de medidas paliativas que no cuestionaran la estructura agraria y que le permitieran presentar un programa de desarrollo rural cuyos componentes comprendieran subvenciones a los pequeños campesinos para la compra de fertilizantes, creación de empleos estacionales en el campo, proyectos de mini riego<sup>11</sup> y, por supuesto, la continuidad de los programas del INTA.

Después de la movilización campesina de 1986<sup>12</sup> y las presiones ejercidas por los campesinos de la costa sur que buscaban obtener la ayuda del Estado para la compra de algunas propiedades inexploradas, la administración Cerezo, con el respaldo financiero y político de la AID, preconiza el desarrollo

<sup>9</sup> Richard Hough, *et al.*, *Land and Labor in Guatemala: an assessment*, Washington, USAID, 1982.

<sup>10</sup> En su informe de 1982 los consultores norteamericanos afirmaban: “El Ministro de Agricultura en más de una ocasión declaró específicamente a los miembros del equipo que la política de reforma agraria del Gobierno de Guatemala excluye explícitamente la expropiación de tierras productivas de propiedad privada”. *Ibid.*, p. 81.

<sup>11</sup> Guillermo Pedroni, *Crisis rural y programas de acceso a la tierra en Guatemala. Continuidad y discontinuidad de una política*, en J. C. Cambranes (editor), *500 años de lucha por la tierra. Estudios sobre la propiedad rural y reforma agraria en Guatemala*, tomo II, FLACSO, Guatemala, p. 73-116.

<sup>12</sup> La movilización campesina de la costa sur dirigida por el padre Girón reunió a aproximadamente 16,000 campesinos en una manifestación frente al Palacio Nacional. El movimiento, llamado “Movimiento Pro-Tierra”, formuló tres demandas importantes: 1) que el Estado conceda a los campesinos las fincas del terrateniente Raúl García Granados quien dejó el país para instalarse en el extranjero, 2) que el Congreso modifique la Constitución con el fin de que sea implementada una reforma agraria, 3) que los obispos de Guatemala den su apoyo al Movimiento Pro-Tierra. Debe señalarse que la movilización de campesinos de la costa sur desembocó en la creación de la Asociación Nacional de Campesinos Pro-Tierra (ANACAMPRO) a la que se unieron otras organizaciones campesinas cuyos objetivos eran similares. Sobre estos movimientos pro-tierra, véase: J. C. Cambranes, *Democratización y movimientos pro-tierra en Guatemala*, en J. C. Cambranes (editor), *op. cit.*, p. 39-72; y Guillermo Pedroni, *op. cit.*

de un mercado de tierras con mecanismos financieros específicos que en teoría permitirían acceder a la tierra a los campesinos desprovistos.

Para los organismos internacionales que habían experimentado ya los programas de colonización y constatado los débiles resultados obtenidos debido a la avaricia de grupos no campesinos que habían acaparado las tierras a colonizar, la instauración de un mercado libre de tierras constituía una solución menos onerosa y más práctica que los programas puestos en marcha en las tierras vírgenes de la FTN y del Petén. No faltarían propietarios dispuestos a vender sus propiedades inexploradas y si las cosas salían como se había previsto, el problema se situaría más bien en el financiamiento del crédito y del capital técnico necesario para la explotación de esas tierras por los campesinos.<sup>13</sup>

Para implementar el programa, la administración Cerezo creó la Comisión Nacional de Tierras (CONATIERRA) que, bajo la dirección del Ministro de Agricultura, se encargaría de definir y planificar la política agraria nacional. Así fue como la política de CONATIERRA se articuló alrededor de cuatro acciones importantes: 1) compra-venta en el mercado libre; 2) adquisición de importantes activos del sistema bancario; 3) expropiación de las tierras ociosas después de agotar todos los recursos que alentaban la producción y; 4) cobro de un impuesto sobre las tierras inexploradas.

Con el renacimiento de las organizaciones campesinas y obreras que habían sido abatidas por la represión<sup>14</sup> y el aumento de la presión campesina a través de la invasión de fincas, la posibilidad de una reforma agraria se vuelve inminente para los grandes terratenientes organizados en la Unión Nacional de Agroexportadores (UNAGRO) que, en respuesta, denuncian al padre Girón en el Ministerio Público, presionan a los sectores más conservadores del gobierno y, entre otras acciones, amenazan con la posibilidad de

<sup>13</sup> Yvon Le Bot, *La guerra en tierras mayas. Comunidad, violencia y modernidad en Guatemala (1970-1992)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 56.

<sup>14</sup> Guillermo Pedroni, *op. cit.*, p. 85. “Las presiones del Padre Girón se hicieron más intensas y el movimiento fue cobrando un grado mayor de organización hasta cristalizar en la Asociación Nacional de Campesinos Pro-Tierra (ANACAMPRO). Paralelamente, el Comité de Unidad Campesina (CUC), la Confederación de Unidad Sindical Guatemalteca (CUSG) y otros movimientos más o menos informales (...) comenzaron a pronunciarse y promover acciones para la obtención de sus reivindicaciones agrarias, dirigiéndose hacia CONATIERRA”.

organizar grupos armados para defender la propiedad privada.<sup>15</sup>

Como consecuencia del apoyo solicitado por el Movimiento Pro Tierra a los obispos, la Iglesia Católica Guatemalteca toma posición de manera controversial sobre la cuestión agraria a principios de 1988. En la carta pastoral *El Clamor por la Tierra*, en efecto, la Iglesia no se conforma con posicionarse a favor de los campesinos necesitados. Ella hace además un análisis profundo del estado de injusticia social que reina en Guatemala, y concluye que “el grave problema de la tenencia de la tierra se encuentra en la base de la situación de injusticia”.<sup>16</sup>

Así, el Episcopado Guatemalteco plantea un cambio de estructuras sociales basado en una “distribución equitativa de la tierra” que comenzaría por las propiedades estatales y “las propiedades insuficientemente cultivadas, a favor de quienes sean capaces de hacerlas valer”.<sup>17</sup> Por otra parte, la carta pastoral da cuenta de los giros y recovecos de la Iglesia guatemalteca desde la época en que la jerarquía católica lleva a cabo la cruzada anticomunista contra el gobierno de Árbenz, hasta el momento en que se compromete al lado del pueblo en la construcción de la democracia. Su ideología, impregnada de justicia social, se opone ahora al liberalismo de ciertos sectores de la oligarquía que ven en la posición ética de la Iglesia una actitud antieconómica nociva para el desarrollo rural:

Los repartos de tierra sólo servirán para multiplicar los minifundios sin mejorar ni la productividad ni las condiciones de vida de los campesinos; lo que éstos exigen es una vida mejor —y la tierra no es más que un medio—; ahora bien, el acceso de todos a una parcela es una utopía desastrosa:

si se repartiera igualmente el conjunto de las tierras

<sup>15</sup> *Id. Ibid.*, p. 85: La UNAGRO “pone una denuncia contra el Padre Girón en el Ministerio Público, presiona a los sectores conservadores del Estado, inunda de campos pagados los medios de comunicación, amenaza con armar bandas para defender la propiedad privada y moviliza a sus intelectuales (Universidad Francisco Marroquín y el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales—CIEN—) para defender sus intereses”.

<sup>16</sup> *El Clamor por la Tierra*. Carta Pastoral Colectiva del Episcopado Guatemalteco, Imprenta Gutenberg, Guatemala, 1988.

<sup>17</sup> *Ibid.*

agrícolas, cada campesino recibiría una parcela de cerca de 3.5 hectáreas, y si se llevara el igualitarismo hasta beneficiar a todos los guatemaltecos con semejante medida, cada quien recibiría sólo media hectárea.<sup>18</sup>

Un intento de golpe de Estado en marzo de 1988 y la publicación por parte de la Asociación de Amigos del País del *Clamor por una vida mejor* en abril de ese mismo año, permitieron definir claramente las posiciones de cada uno: la actitud reaccionaria de la oligarquía frente a la posición reformista moderada de ciertos sectores de la Democracia Cristiana, de la Iglesia Católica y la USAID que, de cierta manera, apoyaba las reivindicaciones del Movimiento Pro-Tierra.

CONATIERRA, que antes había anunciado la expropiación y recaudación de impuestos sobre las tierras inexploradas, suspende su programa en 1988. A cambio, desde 1989 la acción gubernamental se limitó a mejorar la gestión en las fincas ya repartidas y a entregar parcelas de tierras estatales en carácter individual.

A partir de esta época, la administración Cerezo toma parte por la UNAGRO y descarta definitivamente cualquier proyecto que pudiera tener relación con la reforma agraria. En consecuencia, el programa de CONATIERRA fue guardado y el INTA se limitó a seguir otorgando pequeñas parcelas.

### **Programas de acceso a la tierra**

Hemos dicho que la actitud reformista moderada de ciertos sectores de la Democracia Cristiana y de la AID norteamericana, al menos entre 1986 y 1988, permitió elaborar nuevos programas de acceso a la tierra. Paralelamente a los programas del INTA heredados de las administraciones precedentes, el Estado puso en práctica, a través de CONATIERRA, un programa de compra-venta de tierras cuyo objetivo principal era adquirir tierras inexploradas

<sup>18</sup> El clamor por una vida mejor, *Crónica*, no. 66, 10 de febrero de 1989, citado en Yvon Le Bot, *op. cit.*, 1995, p. 57. Este texto fue redactado por Lionel Toriello Nájera en representación de la Asociación de Amigos del País y fue presentado como una respuesta a la carta pastoral de los obispos.

en el mercado de tierras y venderlas, a precio de mercado, a grupos o comunidades campesinas salidas principalmente de las organizaciones pro tierra.

Organizados en cooperativas o en Empresas Campesinas Asociativas, las comunidades adquirieron un estatuto legal que les confirió “un alto nivel de autonomía con respecto al INTA”.<sup>19</sup> Allí, la propiedad de la tierra era colectiva (hasta que la deuda contraída en el momento de la compra fuera enteramente rembolsada) y se entendía que el trabajo en la finca debía igualmente ser colectivo. No obstante, cada familia poseía en propiedad una pequeña parcela destinada a sus necesidades domésticas.

Pero en esos minifundios organizados en ECA,<sup>20</sup> la producción estaba dirigida hacia la satisfacción de la seguridad alimenticia. Se daba preferencia al cultivo del maíz y frijol colorado, pero era posible encontrar también cultivos anuales como ajonjolí, banano y café, los cuales podían comercializarse en el mercado regional o nacional.

Como el INTA sólo concedía crédito (sin interés) para la compra de tierra, los beneficiarios que poseían cultivos permanentes debían recurrir a BANDESA para obtener el préstamo que les permitiría poner en valor su parcela. Ahora bien, BANDESA no concedía préstamos a largo plazo (más de una año) ni para las inversiones en infraestructura. Además, los campesinos que deseaban desarrollar cultivos anuales estaban a menudo obligados a trabajar fuera de la finca (o recurrir a los usureros) para cubrir los gastos de cultivo y pagar su deuda a BANDESA.

Lo mismo sucedía con la comercialización de la producción. El “alto nivel de autonomía” de las cooperativas o empresas campesinas encontraba rápidamente sus límites (aun cuando la mayoría de decisiones como el monto del crédito y la comercialización de la producción se tomaran en asamblea)

<sup>19</sup> Guillermo Pedroni, *op. cit.*, p. 87.

<sup>20</sup> *Id. Ibid.*, p. 98. “Se supone que la finca debe trabajarse colectivamente, con la excepción de una pequeña parcela que se destina a uso familiar. En la práctica, sin embargo, toda la tierra se trabaja individualmente, lo que desvirtúa las normas del programa”.

porque las posibilidades de acción de los campesinos de las ECA eran limitadas: las necesidades de crédito de los beneficiarios chocaban con la indiferencia del INTA y de BANDESA.

Presentada como una alternativa no gubernamental a los programas del Estado, el programa de compra-venta de tierras de la Fundación del Centavo (FUNDACEN) creó expectativas en el medio rural guatemalteco.

Este programa, financiado directamente por la USAID, pretendía desarrollar un mercado de tierras con mecanismos financieros específicos que abrieran el acceso a los campesinos desprovistos. Aquí, los beneficiarios eran escogidos después de un largo proceso de selección que tenía como propósito verificar sus necesidades reales de tierras. El pago de la deuda se haría con un adelanto del 10% del valor de la propiedad y en doce mensualidades (desconocemos la tasa de interés). La parcela era cedida en forma individual, pero FUNDACEN se reservaba el derecho de comprar en primera opción luego de que la escritura fuera entregada al beneficiario después del pago completo de la deuda.

El programa de FUNDACEN concedía financiamiento para la compra de tierras, pero también créditos para proyectos productivos (factores de producción, fuerza de trabajo), con la condición de que los cultivos escogidos correspondieran con los determinados por el programa. Comprendía igualmente la asistencia técnica y administrativa, programas de vivienda, agua potable y educación. Los trabajos como la construcción de caminos, la preparación de semilleros, la movilización de los factores de producción, y otros, debían realizarse en común, aun cuando la Fundación no animaba ninguna forma de organización legal de las fincas.

Si deseaban obtener la personalidad jurídica de su comunidad, correspondía a los propios beneficiarios gestionarla. Ahora bien, se trataba a menudo de campesinos que no habían participado nunca en las organizaciones pro tierra, sin educación formal o con muy poca y la mayoría de veces sin información sobre las gestiones a seguir. Aunque todas las fincas fueran dirigidas por una asamblea, sus funciones eran muy limitadas en la medida en que las decisiones eran tomadas muchas veces por la Fundación.

Con ese programa, FUNDACEN pretendía estimular el nacimiento de “pequeños productores eficientes que asciendan con el mínimo apoyo institucional de una condición de extrema pobreza a la de un relativo bienestar”.<sup>21</sup> Para ello, la Fundación promovía la producción de cultivos de exportación (café, cacao, mango, hortalizas, piñas) en las parcelas cuya superficie no excediera de tres hectáreas (cuatro manzanas). El programa precisaba que los tres cuartos de la parcela debían consagrarse a los cultivos de exportación y el resto a cultivos de víveres (maíz, frijol colorado).

Por lo demás, los beneficiarios de FUNDACEN que habían recibido una parcela se encontraban inmersos en un estado de inseguridad permanente respecto a la propiedad de la tierra, pues la política de la Fundación consistía en ceder parcelas de manera individual pero sin otorgar título de propiedad. En el caso de una expulsión, la asamblea que dirigía la comunidad no era competente para intervenir en favor de los campesinos y éstos no tenían acceso a los recursos legales que les permitieran defenderse. Además, la Fundación no garantizaba la compensación de las pequeñas inversiones hechas por los campesinos en sus parcelas o viviendas y menos todavía el trabajo o capital invertido para el desarrollo comunitario. De manera que eso se traducía en la ausencia total de interés por los proyectos colectivos por parte de los campesinos.

En resumen, dos instituciones, una gubernamental y otra no gubernamental, fueron las encargadas de poner en marcha un nuevo mecanismo de acceso a la tierra para los campesinos desprovistos. Así, el sistema de compra-venta que inspiró a esos dos programas fue llevado a cabo según estrategias institucionales diferentes que se tradujeron en dos modelos distintos.

El del INTA, que privilegiaba la propiedad colectiva de la tierra y la organización autogestionaria de los beneficiarios, estaba orientado a la producción de cultivos anuales que permitían desprender un beneficio mínimo pero inmediato. De hecho, el

<sup>21</sup> *Id. Ibid.*, pp. 88-89.

objetivo de ese programa gubernamental era asegurar la seguridad alimenticia de la población.

El de FUNDACEN, en cambio, privilegiaba una gestión paternalista que limitaba considerablemente el campo de acción y decisión de los beneficiarios. El objetivo un poco más ambicioso de ese programa era crear micro explotaciones viables que produjeran principalmente cultivos de exportación.

En lo referente al impacto que esos dos programas pudieron haber tenido sobre la población rural, se sabe que para el período 1986-1988, en el caso del INTA, 16 fincas de una superficie total de 15,854 hectáreas fueron cedidas a 4,748 familias, lo que corresponde a menos de 3,5 hectáreas por familia.<sup>22</sup> En el caso de FUNDACEN, entre 1984 —año de creación de la fundación— y 1990, 28 fincas fueron adquiridas y 40% de su superficie total redistribuida. Aunque no poseemos los datos en cifras sobre el tamaño de las fincas, lo cual dificulta estimar el número total de familias beneficiarias, el impacto de esos programas sobre la estructura agraria puede medirse si se comparan las cifras precedentes con las obtenidas en dieciocho meses de reforma agraria: 883,615 hectáreas repartidas entre aproximadamente 100,000 familias campesinas.

Pero, ¿cómo evolucionó el capital industrial después de la firma de la paz?

### **Fin de la guerra**

La guerra de 36 años había sido un factor determinante para que tanto la inversión en minerales metálicos como en hidrocarburos permaneciera a niveles relativamente modestos. Si bien habían existido en los años sesenta-ochenta explotaciones importantes

<sup>22</sup> Sobre el tema de la política agraria del gobierno demócrata cristiano, véase Yvon Le Bot, *op. cit.*, 1995, pp. 55-56. “De enero de 1986 a junio de 1988 el INTA se limitó a confirmar unas posesiones ya existentes y a repartir algunas tierras nacionales. En total, 18 programas que afectaban aproximadamente a 10,000 hectáreas y beneficiaban a cerca de 16 000 familias, o sea, menos de media hectárea por familia. El programa agrario de la DC establecía el otorgamiento de 50 000 títulos. En esta política, nada se diferenciaba fundamentalmente de la de los gobiernos que se han sucedido desde 1954”. (Inforpress Centroamericana, 13 de octubre de 1988).

de níquel a través de la empresa EXMIBAL (Exploraciones y Explotaciones Mineras de Izabal), y otras de petróleo en Las Verapaces y El Petén concedidas a empresas nacionales y transnacionales (Basic Resources y sus subsidiarias), la intensidad de las exploraciones y explotaciones mineras y petroleras favorecidas por los gobiernos de turno, no se compara con la que se desatará en la década de los noventa en casi todo el territorio nacional. De hecho, de casos muy focalizados como los ya citados, o de otros muy conocidos como el de las minas de antimonio y tungsteno de San Idelfonso Ixtahuacán, en Huehuetenango, se pasa a una cantidad difícil de listar de exploraciones y explotaciones de oro, plata, plomo, antimonio, cobre, zinc y petróleo.

Si la guerra sirvió de muro de contención a las empresas nacionales y transnacionales que buscaban apoderarse de las riquezas del subsuelo, la firma de la paz se tradujo en el contexto ideal para que las élites locales y las transnacionales hicieran de la minería de metales y el petróleo su gran negocio. Esto, lo veremos, tiene que ver con la adopción por los distintos gobiernos del modelo económico y político neoliberal que, en contra de lo pactado en los Acuerdos de Paz, coloca al país a expensas del gran capital nacional y transnacional.

### **Consolidación del neoliberalismo**

En efecto, la adopción paulatina por Guatemala a partir de los años ochenta del modelo económico y político neoliberal sustentado en la idea de la supremacía del mercado en la economía, desplazó poco a poco al modelo desarrollista que, desde los años cincuenta, asignaba un rol al Estado en la economía y plateaba el crecimiento hacia adentro y el aprovechamiento de las ventajas comparativas con las que contaban los países.

Este desplazamiento provocó que el discurso de las ventajas comparativas que daba coherencia teórica al modelo desarrollista fuera sustituido por el discurso del modelo neoliberal que, en cambio, exalta las ventajas competitivas. Se trata, desde

entonces, de volverse eficientes y competitivos en todos los campos que exige la globalización y el mundo liberalizado del siglo veintiuno, para crecer y desarrollarse, pues se argumenta que en ese contexto todos los países tienen “las mismas oportunidades de desarrollarse y competir”.<sup>23</sup>

En Guatemala, ese proceso de sustitución de un modelo por otro se consumó en los años noventa con la ejecución de las medidas económicas establecidas por el Consenso de Washington,<sup>24</sup> y la entrada en vigor a partir del 2005 del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos,<sup>25</sup> pero también con el cumplimiento de los proyectos del Plan Puebla Panamá que, desde su presentación en Guatemala a los empresarios guatemaltecos por el presidente electo de México, Vicente Fox, el 11 de septiembre de 2000, planteaba poner a disposición de la inversión privada el territorio y los recursos naturales y humanos de la región, y preparar las condiciones físicas necesarias (carreteras, puertos, aeropuertos, aduanas) para el avance y consolidación del Área de Libre Comercio de las Américas.<sup>26</sup>

Son esos planteamientos los que inspiran a las élites económicas locales a impulsar, por un lado, el desmantelamiento del Estado y la liberalización de la economía y, por el otro, la repartición todavía pendiente de las riquezas naturales del país. Inspirados en esas ideas, los grupos económicos interesados en la minería y el petróleo redinamizan sus relaciones con las transnacionales, sabidos de que su alianza con ellas les dejará enormes beneficios. Esto, por lo demás, explica la aceleración del proceso de firma de varios Acuerdos de Paz durante el primer año de gobierno de Álvaro Arzú (1996-2000), y la suscripción definitiva de la “Paz

<sup>23</sup> El Observador, *Agronegocio y competitividad: dos caras de la misma moneda*, Análisis alternativo sobre política y economía, No. 32 y 33, Guatemala, agosto-diciembre 2011, p. 1.

<sup>24</sup> Entre otras medidas económicas, el Consenso de Washington establecía privatizar las empresas públicas y monopolios estatales, desregular los mercados, liberalizar el comercio internacional, eliminar las barreras a las inversiones extranjeras directas y proteger la propiedad privada.

<sup>25</sup> Jorge Murga Armas, *La trama del DR-CAFTA en Guatemala*, IIES-USAC, Boletín Economía al día, No. 7, Guatemala, julio 2005.

<sup>26</sup> Jorge Murga Armas, *Guatemala en el Plan Puebla Panamá. Las tramas de este modelo de integración regional*, IIES-USAC, Revista Economía, No.169, Guatemala, julio-septiembre 2006, pp. 51-81.

firme y duradera” el 29 de diciembre de 1996.

### **El reparto neoliberal de los recursos naturales**

Suscrita la paz, y en medio de una importante campaña por la inversión extranjera en los campos mineros y petroleros del país,<sup>27</sup> la administración Arzú se apresuró a crear las condiciones legales más favorables para las empresas. El 11 de junio de 1997, en efecto, el Congreso de la República aprueba sin ningún tropiezo el Decreto 48-97, Ley de Minería, que entre otros incentivos<sup>28</sup> reduce el pago de regalías de las empresas al Estado de 6% a 1%.

Los porcentajes de las regalías a pagarse por la explotación de minerales serán del medio por ciento al Estado y del medio por ciento a las municipalidades; y, quienes exploten los materiales a que se refiere el artículo cinco de esta ley, pagarán el uno por ciento a las municipalidades respectivas.<sup>29</sup>

Esto, claro está, respondía a las aspiraciones de los capitalistas que esperaban el fin de la guerra y mejores condiciones de inversión para sus empresas. Entre las declaraciones entusiastas de no pocos representantes de las empresas mineras interesadas en las riquezas naturales de Guatemala sobresale la de Marcos Montesinos, de la canadiense Montana Gold Corporation, que en 1996 adquirió el proyecto de oro y

27 El gobierno de Álvaro Arzú, en realidad, no hacía sino retomar lo iniciado en mayo de 1991 por el gobierno de Jorge Serrano Elías (1990-1993). En esta ocasión, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) por intermedio del ministro Carlos Hurtarte lanzó una no despreciable campaña para atraer inversiones petroleras al país, lo cual lo llevó a licitar varias áreas ante representantes de petroleras en un seminario de tres días que se realizó en Dallas, Texas. A esa actividad, por lo demás, también asistió Thomas Strook, embajador de Estados Unidos en Guatemala y petrolero millonario amigo del presidente George H. W. Bush, con el fin de convencer a las petroleras sobre la conveniencia de invertir en el país. Luis Solano, *op. cit.*, p. 78.

28 Además de reducir del 6% al 1% el porcentaje de regalías correspondientes a los ingresos brutos que percibe el Estado, la ley permite que las compañías extranjeras adquieran la propiedad total (100%) de las empresas mineras, exceptuándoles al mismo tiempo del pago de varios impuestos (sobre el uso del agua y la importación de maquinaria, entre otros).

29 Artículo 63 de la Ley de Minería.

plata Marlin ubicado en San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa, en el departamento de San Marcos:

La nueva estabilidad política en concierto con un prometedor ambiente geológico y una ley de minería actualizada, bien puede hacer de Guatemala una de las últimas fronteras mineras no explotadas en Latinoamérica.<sup>30</sup>

El representante de Montana Gold Corporation no dejaba de tener razón. Con la “actualización” de la ley y la estabilidad política generada por el fin de la guerra, Guatemala se convirtió en una especie de “última frontera minera” en el Continente. A partir de 1996, y más aún con los cambios a la ley, una cantidad impresionantemente empresas mineras arribaron al país. Entre ellas, la transnacional ya citada que para operar en Guatemala crea la Montana Exploradora, las compañías canadienses Consolidated Ramrod Gold Corp., Minera Orvana Guatemala, Aurora Gold Corporation, Intrepid Minerals, Tombstone Explorations Co., Mar-West Resources, Explorations Mayans Minerals (subsidiaria de Ontario Limited) y la transnacional australiana BHP.

En cuanto al petróleo, y pese a que el gobierno de Estados Unidos presionaba desde principios de la década al gobierno guatemalteco para que se hicieran cambios a la Ley de Hidrocarburos,<sup>31</sup> la administración Arzú sólo pudo favorecer la suscripción de algunos contratos. Entre ellos, dos de la Compañía Petrolera del Atlántico (CPA) que reunía importantes capitales de conocidos terratenientes y empresarios guatemaltecos,<sup>32</sup> y con la cual se

30 Inforpress Centroamericana, 8 de agosto de 1997.

31 Desde 1991, se sabe, el gobierno de Estados Unidos presionaba al de Jorge Serrano Elías para que se hicieran cambios a la Ley de Hidrocarburos vigente. Entre los cambios sugeridos estaban la creación de una ventanilla especial para agilizar los procesos burocráticos, que las negociaciones de los contratos se realizaran en dos meses —en lugar de un año— y que se cambiara la estructura de pagos de regalías al gobierno para que las empresas pudieran obtener ganancias más rápidas. Platt's Oilgram News, GUATEMALA CHANGES UPSTREAM OIL LAW, May 3, 1991, Vol. 69, No. 86, p. 2. Citado en Luis Solano, *op. cit.*, p. 79.

32 Del sector azucarero: Ricardo y Ramón Campollo Codina, dueños del ingenio Madre Tierra que junto con otros seis ingenios azucareros posee contratos de generación de electricidad. Del sector eléctrico: miembros de la familia Buscayrol, propietaria del ingenio azucarero Tuluá que también genera energía eléctrica. Los

vinculaba personalmente a Álvaro Arzú.<sup>33</sup>

De modo, pues, que para 1998 existían por lo menos ocho empresas extranjeras operando contratos en Guatemala: Basic Resources, Norcen Energy, Compañía General de Combustibles, Triton Energy, Mexpetrol, Petróleo y Gas Ramrod, Oil Technology Services y Rankin Resources.

Aunque no hubo descubrimientos importantes en estos años, fue evidente que la administración Arzú se benefició ampliamente del convenio firmado en 1994 entre el gobierno de Ramiro de León Carpio (1993-1996) y la empresa Basic Resources.<sup>34</sup> Gracias a éste, en efecto, su gobierno obtuvo en asfalto una parte de las regalías que le correspondían al Estado por la producción de petróleo, lo cual le permitió mejorar notablemente la red vial del país.<sup>35</sup>

Cualesquiera que hayan sido los resultados obtenidos por el gobierno de Álvaro Arzú en materia minera y petrolera, lo que salta a la vista es que sus políticas neoliberales favorecieron enormemente la llegada de nuevos capitales. Fue la administración de Álvaro Arzú, por otra parte, la que consumó la privatización del sector eléctrico nacional para atraer mayor inversión extranjera al país.<sup>36</sup>

Después de éste, las administraciones de Alfonso Portillo (2000-2004), Oscar Berger (2004-2008), Álvaro Colom (2008-2012) y Otto Pérez Molina (2012 a la fecha), no harán sino consolidar el modelo económico y político neoliberal que, en Guatemala, favorece la inversión minera, petrolera, agroindustrial y la construcción de grandes obras de infraestructura (hidroeléctricas, carreteras, corredores comerciales) o “megaproyectos”.

---

Campollo Codina, debe decirse, tienen algún parentesco con Rudy Weissenberg Martínez, el terrateniente guatemalteco que en los años setenta favoreció las exploraciones petroleras de Basic Resources. Luis Solano, *op. cit.*, p. 88.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>35</sup> Diario de Centroamérica del 18 de abril de 1994. Véase también: Prensa Libre del 2 de junio de 1996.

<sup>36</sup> Véase: Jorge Murga Armas, *Guatemala: la privatización del sector eléctrico en un Estado colonial*, Boletín Economía al día, No. 10, IIES-USAC, Guatemala, octubre de 2013.

# **Población Ocupada: Características, evolución y condiciones laborales**

(Un estudio de la economía guatemalteca en el período 1989 -2014)

Licda. Mara Luz Polanco Sagastume\*

## **1. Introducción**

Las políticas económicas implementadas en Guatemala en las últimas décadas afectaron de una u otra manera el volumen, proporción y características del empleo. Los gobiernos y empresarios que promovieron el proceso de apertura en el país, manifestaron en distintas ocasiones que éstas también tenían la intención de crear más y mejores empleos, lo cual se lograría acrecentando la productividad y la competitividad, atrayendo inversiones extranjeras al país y promoviendo un proceso de flexibilidad laboral que debía incluir modificaciones a la legislación. Entre estas últimas los empresarios trabajaron insistentemente por establecer normas y condiciones laborales distintas a las establecidas durante el período previo al proceso de apertura económica. Insistieron en la necesidad de implementar el pago de salarios por productividad y a partir de 2009 se empeñaron en la aprobación de Convenio 175 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre el Trabajo a Tiempo Parcial. Asimismo, en el último año, se interesaron en la aprobación del proyecto de Ley de promoción de inversiones y empleo, iniciativas que se han encontrado con la oposición de las organizaciones de trabajadores y de algunos partidos políticos.

---

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

Estas propuestas y otras acciones que fueron realizadas anteriormente se inscriben dentro de las políticas neoliberales que promueven el pago de remuneraciones por producto (a destajo), jornadas cortas que se adapten a los requerimientos de las empresas internacionales y sistemas de “tiempo justo”. Se trata en última instancia de nuevos mecanismos por medio de los cuales el capitalismo procura recuperar la rentabilidad perdida en los años anteriores tras las luchas de los trabajadores por mejores salarios y prestaciones laborales. En ese proceso, se desarrolla en Guatemala la maquila textil, se generaliza el trabajo a destajo en la agroindustria, se promueven inversiones en call center y se fortalecen otras actividades que incorporan nuevas tecnologías de la comunicación como las telecomunicaciones y otras actividades productivas que han logrado incrementar su rentabilidad a partir del desarrollo tecnológico, como ocurre ahora con la minería.

Este y otros procesos, como la incorporación de las mujeres a la economía de mercado, o la tendencia observada en la administración pública de recurrir a las contrataciones cortas, ha implicado cambios en el volumen y características del empleo, así como en las condiciones de vida de los trabajadores.

Sin embargo, debe considerarse que algunos de estos cambios pueden afectar sólo indirectamente a proporciones importantes de la población ocupada que se sitúan en el trabajo por cuenta propia, el trabajo familiar no remunerado y en el trabajo por jornal, pues sólo el 40.0% de la misma es asalariada.

Teniendo en cuenta ese proceso, así como la disponibilidad de la información estadística proveniente de las Encuestas Nacionales Sociodemográficas (ENS), Encuestas de Condiciones de Vida (ENCOVI) y de las Encuestas de Empleo e Ingresos (ENEI), elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) este estudio busca contestar las preguntas que se plantean a continuación:

- a. Cómo han evolucionado el volumen y características del empleo en Guatemala durante el período 1989 – 2014?
- b. Que elementos de las políticas neoliberales implementadas en Guatemala durante el proceso de apertura económica pueden asociarse con los cambios observados en la evolución del volumen y características del empleo?
- c. Cómo variaron las condiciones económicas de la Población Ocupada en Guatemala durante el período 1989-2014?

La idea es aproximarse al conocimiento de la evolución de la Población Ocupada en los últimos 25 años, utilizando la información de las ENS, ENCOVI y las ENEI para lo cual se utilizará los datos de a la ENS 1989, las ENCOVI 2000 Y 2006 (procesados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-), así como las bases de datos de la ENCOVI 2011 y la ENEI 2014, procesamiento propio.

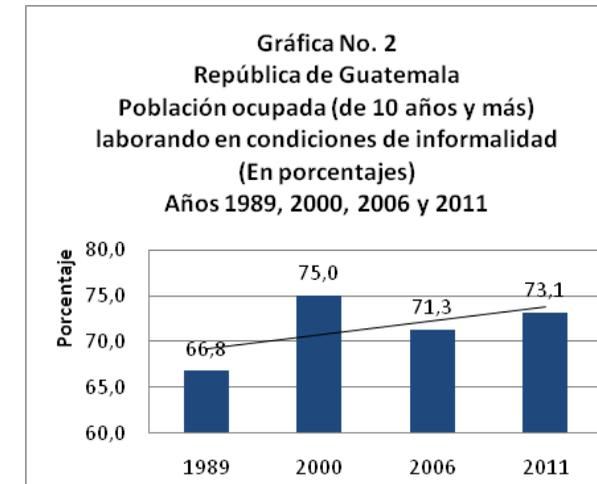
## **2. Características y evolución de la ocupación en la economía de mercado**

### **2.2 Principales tendencias**

La Población Ocupada (PO), en Guatemala es joven. El 60.4% de la misma está comprendida entre los 10 y 35 años de edad, y un 20.0% adicional, entre los 36 y 49 años. La mayor parte de las niñas y niños trabajadores, generalmente ayudan al sostenimiento de los hogares haciendo trabajo familiar no remunerado (80.0% de los niños de 10 a 15 años de edad), en actividades agrícolas, comerciales y de servicios. Y entre los adultos jóvenes.

Entre las características más evidentes de la evolución de la PO están: a) el aumento constante y paulatino que durante los últimos 25 años ha tenido la población ocupada urbana frente a la rural, comportamiento que está relacionado con el acelerado crecimiento de las áreas urbanas, de las actividades económicas urbanas, la cada vez menor participación de las personas en actividades agrícolas como resultado de diferentes procesos de transformación productiva, la permanencia de concentración de la tierra y, como contrapartida, la atomización de los minifundios, las limitaciones para el acceso al crédito que afecta a los micro y pequeños agricultores y la falta de apoyo estatal a la agricultura de subsistencia, entre otros; y b) El proceso de incorporación de las mujeres a la economía, impulsado por las reivindicaciones de las mujeres sobre sus derechos; por los requerimientos del modelo de acumulación basado en la flexibilidad productiva y laboral y el desarrollo de nuevas actividades económicas (maquila textil, comunicaciones y otros servicios); así como la tendencia de reducción del salario real, la ampliación de la necesidades familiares de acceso a la educación, a la salud y otros bienes y servicios; y por tanto, la necesidad de que más personas dentro de los hogares se incorporen a la economía de mercado. Condiciones que provocaron que el lapso de 1989 a 2011, la tasa de participación económica de las mujeres se elevara de 24.5 a 39.5% (Ver Gráfica No. 1); y c) La permanencia de importantes proporciones de la población laborando en condiciones precarias, sin seguridad social, sin contrato de trabajo ni prestaciones laborales. No obstante los cambios que hubo en la economía en los últimos 25 años, la estructura ocupacional no ha variado en este sentido, y la informalidad medida por la inserción de las personas en el trabajo por cuenta propia, el trabajo familiar no remunerado, el trabajo por jornal y el trabajo en empresas con menos de seis trabajadores, ha mostrado fluctuaciones, pero con tendencia al crecimiento a lo largo del período 1989-2011 (ver Gráfica No. 2).

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística (INE), Bases de datos de la ENS 1989, ENCOVI 2000, 2006 y 2011, procesados por la PNUD.



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística (INE), Bases de datos de la ENS 1989, ENCOVI 2000, 2006 Y 2011, procesadas por la PNUD.

Aquí se incluye en la **PO informal** a: los empleados(as) domésticos(as), los peones o jornaleros, los cuenta propia (se excluyen los que tienen por lo menos 1 año aprobado de educación universitaria), los no remunerados, los patrones con establecimientos con menos de 6 empleados (se excluyen los que tienen por lo menos 1 año aprobado de educación universitaria) y los empleados privados asalariados en establecimientos con menos de 6 trabajadores.

## **2.3 Evolución de la ocupación por ramas de actividad económica**

### **2.3.1 Se reduce la proporción de personas que trabajan en la agricultura, se impulsa la maquila textil y permanecen las condiciones laborales precarias.**

Las características de la población ocupada en Guatemala, están asociadas con la existencia de una economía basada en la rentabilidad capitalista y otra que aún estando inscrita dentro de este sistema tiene características asociadas con formas de reproducción simple, derivadas a su vez de la manera cómo se colonizó el país y del carácter que fue asumiendo el desarrollo de la economía guatemalteca a partir de ese contexto socio-histórico. Formas de producción como el colonato ahora coexisten, aunque en menor proporción, con una vasta economía de subsistencia que incluye a la economía familiar campesina y formas de trabajo por cuenta propia o familiar no remunerado en distintas actividades económicas.

En los últimos años, distintos procesos de carácter político, económico y social han incidido sobre la conformación y situación de la población ocupada. Cuestiones como la urbanización del país, la implementación de políticas neoliberales, la transformación productiva, la ampliación de la cobertura de educación o la implementación de programas sociales y la permanencia de la concentración de la tierra han incidido de una u otra manera en el trabajo y la población ocupada. Información documental y estadística proveniente de las encuestas de empleo y condiciones de vida permiten leer las tendencias más importantes de este proceso.

Las estadísticas sobre población ocupada por ramas de actividad económica, dejan ver cómo se va dando en los últimos 25 años

el traslado de las nuevas generaciones de las actividades agrícolas a las industriales, comerciales y de servicios. Entre 1989 y 2011 la proporción de la PO en la agricultura cayó de 50.0 a 35.7%, lo cual es congruente con una caída del Producto Interno Bruto Agrícola (ver Cuadro No. 1). Es un período en donde confluyen el fin del conflicto armado interno, el crecimiento de la emigración a los Estados Unidos, el tránsito de una economía regulada hacia la apertura económica en el marco de la globalización del capital, el proceso de transformación productiva que se expresa en la diversificación de la producción agrícola y el aumento de la exportación de productos no tradicionales, la urbanización y modernización urbana, el énfasis en la implementación de políticas económicas macroeconómicas neoliberales, el impulso a la inversión extranjera directa y del modelo extractivista, la tendencia a revertir las conquistas laborales logradas en el período que precedió a la flexibilidad productiva con el fin de implementar procesos de flexibilidad laboral, el crecimiento de la participación de las mujeres en la economía de mercado, la permanencia de una alta concentración del ingreso y de la tierra, y como consecuencia de lo último, de una alta incidencia de la pobreza.

Hubo entonces diferentes factores que influyeron de una u otra manera en la reducción de la población ocupada en la agricultura, procesos económico-demográficos como el aumento más acelerado de la población en las áreas rurales o regiones con mayores porcentajes de población indígena, junto a la permanencia de la concentración de la tierra, la fragmentación del minifundio, los salarios precarios en el campo y la existencia de nuevas fuentes de trabajo en las áreas urbanas, favorecieron la continuidad de la migración hacia la Ciudad de Guatemala, las ciudades aledañas y hacia los Estados Unidos. La promoción de la maquila atrajo a las mujeres jóvenes hacia las actividades industriales, en tanto que el desarrollo de la agroexportación retuvo a las mujeres rurales en las actividades de corte y empaque de productos agrícolas.

Cuadro No. 1  
República de Guatemala  
Población Ocupada (de 10 años y más) por rama de actividad y área geográfica  
1989, 2000, 2006 y 2011  
Personas

Rama de actividad económica	1989		2000		2006		2011	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.*	%
Agricultura	1,417,034	49.9	1,720,141	39.1	1,782,464	33.2	2,109,191	35.7
Minas y canteras	5,241	0.2	6,910	0.2	7,474	0.1	14,145	0.2
Industria	388,153	13.7	603,678	13.7	851,256	15.9	843,406	14.3
Electricidad y agua	11,784	0.4	12,903	0.3	12,365	0.2	14,960	0.3
Construcción	114,246	4.0	250,930	5.7	352,681	6.6	327,661	5.5
Comercio	374,542	13.2	954,072	21.7	1,221,237	22.8	1,236,591	20.9
Transporte y comunicaciones	72,493	2.6	99,048	2.3	160,371	3.0	195,462	3.3
Servicios financieros	38,115	1.3	105,665	2.4	175,252	3.3	58,454	1.0
Administración pública y defensa	-	-	82,899	1.9	114,964	2.1	158,983	2.7
Enseñanza	-	-	113,319	2.6	219,361	4.1	205,740	3.5
Servicios sociales, privados y de salud	416,917	14.7	446,323	10.1	455,215	8.5	621,716	10.5
Otras actividades	1,332	0.0	5,589	0.1	13,184	0.2	121,671	2.1
<b>Total</b>	<b>2,839,857</b>	<b>100.0</b>	<b>4,401,477</b>	<b>100.0</b>	<b>5,365,823</b>	<b>100.0</b>	<b>5,907,980</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos de la ENS 1989, la ENCOVI 2000, 2006 (procesamiento del PNUD) y ENCOVI 2011 (procesamiento propio).

\* En el caso del año 2011 el total de ocupados es menor para esta variable, pues no se tomaron en cuenta los casos de la base de datos en los cuales la actividad no aparece identificada

Por otra parte, procesos orientados por las políticas económicas como la promoción de la maquila textil, y otros relacionados con el desarrollo tecnológico y el crecimiento de las necesidades existentes en las crecientes áreas urbanas, influyeron en el aumento paulatino de la participación de población ocupada en el sector industrial, cuya proporción se elevó de 13.7 a % 15.9 entre 1989 y 2006, registrando en 2011 una caída a 14.3% como consecuencia del término del llamado Acuerdo Multifibras de la OMC, que significó la supresión de las cuotas establecidas para la exportación de textiles, lo que provocó el traslado de la maquila a otros países y por lo tanto, la contracción de la oferta laboral en Guatemala. La información registrada por la Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT), refiere al respecto que en la industria de la confección, el número de empleos se incrementó de 60,800 en 1996 a 111,200 en el año 2004 y que la mayoría de éstos fueron desempeñados por mujeres jóvenes con disposición para trabajar muchas horas ganando el salario mínimo pagado en las maquiladoras. En 2009 cuando ya había llegado a su fin el acuerdo Multifibras, el número de empleos en la industria de vestuario se redujo a 49,100 en 2009, aunque se elevó a 59,000 en los dos años posteriores.

Lo ocurrido con la maquila textil, es parte del proceso de flexibilidad productiva que permitió a las empresas reducir sus costos realizando diferentes actividades de un mismo proceso productivo en distintos países, contexto dentro del cual Guatemala fue favorecida por ofrecer bajos costos y, especialmente, bajos salarios, pero también por las dificultades institucionales que el país tiene para defender de los derechos laborales. Las ideas que vinieron con la globalización, fortalecieron el discurso y el poder de quienes pensaron que el desarrollo del país se asociaba con la oferta incentivos fiscales y salarios mínimos de subsistencia, lo que permitió proveer a la industria maquiladora del trabajo de los jóvenes y especialmente de las jóvenes mujeres que hasta entonces optaban por el trabajo de servicios, el trabajo familiar

no remunerado o el trabajo doméstico en casa particular. Y si bien una consecuencia de esta política fue el asentamiento de la industria maquiladora en el país y la creación de empleo para una población que no tenía muchas opciones, proceder de esta manera también significó relegar a segundo término los derechos laborales de las personas que se emplearon en dichas actividades, pues la fuerza de las políticas neoliberales fue acompañada por la desatención institucional de las condiciones bajo las cuales se desarrollaba la relación entre empresarios y trabajadores de la maquila textil. Abundaron ahí y abundan aún, las situaciones de maltrato verbal, psicológico, físico y sexual, así como las situaciones en las cuales se declararon en quiebra o marcharon del país sin pagar lo que debían por concepto de salarios a los trabajadores.

El caso de la maquila textil significó además un parteaguas respecto a la posibilidad de organización sindical o laboral de cualquier tipo. La actitud empresarial antisindical, fortalecida entonces por el discurso neoliberal, las contrataciones cortas, las jornadas extenuantes, la rotación excesiva, la inexperiencia organizativa de las y los jóvenes incorporados al trabajo industrial y, en general, las condiciones productivas propias de la maquila y la producción flexible, así como las histórico-políticas asociadas a la globalización del capital, imposibilitaron en el país la organización de los trabajadores en la maquila textil. De acuerdo con una investigación realizada en 1999, la sindicalización en este tipo de fábricas a nivel centroamericano no logra reunir ni al 0.5 % de la población que trabaja en las mismas y en Guatemala, en donde la maquila se instala diez años antes, no existen tales sindicatos<sup>1</sup>. A mediados de la década pasada, en Guatemala habían sólo 3 sindicatos en la industria maquiladora y eran comunes las amenazas y el

1 Organización Internacional del Trabajo (OIT), Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina, Avances y desafíos 5 años después de Beijing. Edición electrónica en: <http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/equidad/cap1/ix/index.htm>

hostigamiento patronal contra quienes pretendían crear un sindicato en este tipo de empresas. Además de amenazas de despido, se asegura que entre los empresarios de la maquila circulan listas de personas que no deben de ser contratadas por avalar la organización sindical<sup>2</sup>.

Esa situación no ha variado significativamente en los últimos años y aunque es más frecuente en la industria textil, en el año 2014, Estados Unidos expresó en un memorial relacionado con el cumplimiento del capítulo laboral del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos “que en por lo menos 402 instancias separadas, Guatemala ha dejado de aplicar efectivamente su legislación laboral. (Y que) con respecto a cada uno de los reclamos de Estados Unidos las instancias citadas representan un curso de inacción ‘sostenido y recurrente’ de una manera que afecta el comercio entre las Partes”. En este caso el concepto de ‘instancias’ se aplica al incumplimiento de distintas disposiciones legales que implican la violación del Artículo 16.2.1 del CAFTA en tres formas: a) por el incumplimiento de las órdenes judiciales que requieren a los patronos reinstalar y compensar a los trabajadores despedidos sin justa causa por actividades sindicales y, omitiendo pagar una multa por la acción dilatoria; b) por la omisión de adelantar investigación, según lo establecido en el Código de Trabajo la omisión de imponer las penas requeridas cuando el Ministerio de Trabajo ha identificado violaciones por parte del patrono y c) por omitir el registro de sindicatos o la instauración de procesos de conciliación dentro del tiempo requerido por la ley.

La demanda estadounidense incluye a 16 empresas, entre las que figuran 5 pertenecientes a la industria textil, tres navales, 4 de palma africana y una de café. Se trata de una demanda que interesa

2 . Le Monde Diplomatique, Las maquilas no admiten sindicalistas”. Edición electrónica en: <http://www.insumisos.com/diplo/NODE/663.HTM>

porque hace énfasis en que es el Estado Guatemalteco el que incumple la legislación, son las estructuras institucionales las que reproducen la impunidad en el ámbito de la justicia laboral porque en última instancia resultan inoperantes, situación que además es fortalecida con un discurso empresarial y gubernamental que suele negar o minimizar la gravedad de la situación. Los funcionarios públicos, incluso, en su afán por impulsar la agenda de libre comercio han llegado a declarar, en contra de toda la evidencia, que en el país no se violan los derechos laborales. En 2011, por ejemplo, el Ministro de Economía, Luis Velásquez, a propósito de la demanda estadounidense, declaró a la prensa que “en el país no se violan los derechos laborales, por lo que espera que el Estado de Guatemala no reciba ninguna sanción por la denuncia que hiciera Estados Unidos a principios del año. (Además), aseguró que el país que sí viola esas normas es, Estados Unidos y afirmó que las medidas que se quieren imponer a Guatemala son discriminatorias”.

La situación respecto a dicha demanda ha variado desde entonces, pero independientemente de las acciones que se han tomado para evitar las sanciones al país, el incumplimiento de los derechos laborales está presente en muchos ámbitos de la vida económica del país, pues la tendencia de los empresarios nacionales y de los funcionarios públicos frente al proceso de globalización del capital fue la de profundizar la flexibilidad laboral para reducir costos e incrementar los márgenes de rentabilidad, los cuales se han mantenido históricamente en Guatemala como consecuencia de una serie de factores, entre los que se encuentran violaciones reiteradas a los derechos laborales, como ha ocurrido en la historia reciente con la maquila textil, las empresas agroexportadoras y como continúa ocurriendo en la agricultura, principalmente. Entre estas violaciones se encuentran, el irrespeto al pago de salarios mínimos, el pago de horas extras y prestaciones laborales, así

como el maltrato verbal y físico o el acoso sexual. En el ámbito institucional, es visible también la impunidad con que se violan los derechos laborales, por distintas razones: porque no hay una práctica de denuncia, porque hay deficiencias en los tribunales de trabajo o porque la institucionalidad relacionada con los derechos laborales ha sido erosionada.

En otras palabras, el proceso de acumulación en el país ha sido tal que arrastró consigo, formas de explotación del trabajo y condiciones sociales que se reprodujeron en las nuevas actividades económicas y que perviven en los discursos estructurados en torno a la flexibilidad productiva y laboral que dentro del proceso de globalización buscó, con el apoyo de los nuevos conocimientos, las telecomunicaciones y los avances tecnológicos, aumentar la productividad del trabajo para incrementar la rentabilidad del capital. Dinámica que dentro del contexto social y laboral actual, caracterizado por una extensa oferta laboral campesina, de jóvenes que no terminaron su instrucción primaria o de jóvenes dedicados a oficios técnicos, así como profesionales graduados de institutos de enseñanza media y de las universidades del país, abre a los empresarios la posibilidad de romper con las normas contenidas en el Código de Trabajo, diversificando y legalizando a la vez las formas y condiciones de contratación que favorecen el aumento de la rentabilidad empresarial, y por tanto, una mayor explotación del trabajo.

### **2.3.2 Continúa el proceso de tercerización de la economía: mientras disminuye la población ocupada en la producción de bienes, aumenta en los servicios**

Otra característica de la evolución de la población ocupada guatemalteca durante el período 1989-2011, está asociada con el desarrollo de las telecomunicaciones que ocurrió a partir de la privatización de la empresa Telecomunicaciones de Guatemala

(TELGUA) y la emisión de la Ley General de Telecomunicaciones, Decreto 94-96, que normó y facilitó la entrada de más agentes económicos a éste mercado. La expansión de la telefonía celular y de la cobertura de Internet, primero, y el crecimiento acelerado de los centros de llamadas que operan en el país, recientemente, así como la introducción de carreras educativas orientadas al conocimiento de la electrónica, la informática, los idiomas, la expansión del comercio y del transporte a nivel nacional y de las conexiones con otros países, crearon condiciones para el incremento de la PO en el rubro de 'Transporte y comunicaciones', cuya participación dentro de ésta se elevó de 2.6 a 3.3% en ese lapso.

Respecto al crecimiento de la PO en el sector de las comunicaciones, la Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT), informó que la llamada industria BPO, en la cual se sitúan los call center, atrajo en 2013 US\$ 104.8 millones en concepto de inversión extranjera directa, realizó exportaciones de servicios por US\$ 552.5 millones y a esa fecha proporcionó empleo a unos 35,000 agentes de los cuales 20,435 eran bilingües.

Como ocurrió con otras actividades productivas durante el proceso de apertura económica, la promoción de las empresas dedicadas a los BPO en el país se basó en el ofrecimiento de personal especializado y bajos costos, y fue posible debido al desarrollo tecnológico, la integración empresarial y la concentración del capital en grandes empresas a nivel global. Respecto al personal especializado, al contrario de lo que ocurrió con la maquila textil, la llegada de los BPO se basó en la existencia de una población joven graduada del nivel secundario, preparada especialmente en colegios privados y con un buen manejo del idioma inglés. Los BPO también se benefician de las características culturales relativas a la forma de hablar de las y los guatemaltecos: en Guatemala se habla el

inglés con un acento más neutral y se pueden imitar con facilidad los acentos en español de otros países.

Una característica de este tipo de actividades es que introduce una cultura del trabajo acorde con el modelo de acumulación para la producción flexible en el contexto de la globalización capitalista que incluye la eliminación de tiempos muertos, y por tanto, incrementa los niveles de intensidad y explotación del trabajo, con consecuencias sobre la salud humana. En los call center se instituye un trabajo individualizado en el que las metas de productividad se logran con la implementación de estrictos controles sobre los operadores, mejores salarios, un rígido sistema de premios y castigos y horarios de actividad extendidos para adaptarse a horarios de otras partes del mundo, por lo que en muchos casos las jornadas se extienden y las empresas trabajan en turnos de 8, 9, 10, 12 o más horas diarias, violando, como ocurre en Guatemala, la legislación laboral, pues el Código de Trabajo establece claramente límites máximos para las jornadas diurna, nocturna y extraordinaria menores a los establecidos en algunos call center.<sup>3</sup> Asimismo, con el propósito de incrementar la productividad los operadores de los call center están obligados a intensificar su trabajo al máximo, respondiendo a los requerimientos de los clientes en tiempos limitados y atendiendo al siguiente inmediatamente, para lo cual las empresas cuentan con supervisores encargados de calificar el desempeño de los operadores sancionándolos por los errores en los que pueden incurrir como extenderse en el tiempo de atención de las llamadas entrantes o salientes, incumplir con los parámetros de calidad establecidos por las empresas, mecanismos que buscan desechar a los trabajadores que no se ajustan al ritmo de trabajo y que son garantizados también por los medios electrónicos que ahora permiten establecer la duración de las llamadas, grabar

<sup>3</sup> . Ver Andrea Catalán Sosa, Análisis de la jornada laboral en los call centers de Guatemala. Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala, mayo de 2013.

las conversaciones con los clientes. Los tiempos para comer pueden llegar a ser de 15 minutos y el tiempo para ir al baño, el mínimo. Se trata efectivamente de una actividad que viene con la globalización y con las políticas de apertura que por su naturaleza y organización permite aprovechar al máximo la fuerza de trabajo, e incrementar, por tanto, al máximo el rendimiento de los capitales invertidos por las empresas nacionales y transnacionales<sup>74</sup>.

Por otra parte, como ocurre con las telecomunicaciones, actividades como los ‘servicios financieros’ muestran una tendencia creciente a lo largo del período 1989-2011, pero en el lapso comprendido entre los años 2006 y 2011 se revierte esa tendencia como consecuencia posiblemente de los sucesos asociados con la crisis económica mundial que se desencadena en 2008, y del ciclo de crecimiento de sectores como el financiero que fueron fuertemente impulsados y desarrollados en el período precedente, llegando a cubrir en ese lapso la demanda existente. En el caso de la construcción, es posible que hubieran también un estancamiento por el exceso de oferta de vivienda destinada a los estratos de la población con mayores ingresos.

La población ocupada en el comercio muestra asimismo un crecimiento acelerado en el período 1989-2011, tendencia que se revierte entre 2006 y el último año de la serie. Este comportamiento es congruente con los sucesos que durante ese lapso se dan en la economía nacional y en materia de política económica, tales como la diversificación productiva y la apertura comercial que lleva a una ampliación del comercio exterior, así como el crecimiento del comercio interno que absorbe a pequeños comerciantes que se dedican al abastecimiento de pequeños distribuidores y productores o a la venta de productos

<sup>4</sup> . Mara Luz Polanco, La Economía Guatemalteca durante el proceso de apertura económica **Políticas neoliberales, evolución y contrastes sociales**. IIIES-USAC. Guatemala, 2015.

para el consumo de los hogares. En 2011, por ejemplo, el 76.0% de las personas dedicadas al comercio trabajaban por su cuenta o en pequeñas unidades económicas que empleaban a menos de seis personas<sup>5</sup>.

En ramas de servicios como el de la enseñanza, la participación de la PO también aumentó de 2.6 a 4.1% entre 2000 y 2006 y se redujo a 3.5% entre este último año y 2011. En cambio, en el caso de los ‘servicios sociales, privados y de salud’, se observó un decrecimiento de la participación de la población ocupada en los mismos de 14.7 a 8.5% entre 1989 y 2006 y se redujo a 10.5% en 2011 (ver Cuadro No. 1). En general, las variaciones relativas referidas a la proporción de la población ocupada que se sitúa en cada rama de actividad durante el lapso 2006 y 2011 está relacionada con un importante crecimiento del número de personas ocupadas en la agricultura, así como en los servicios sociales y de salud, lo cual se asocia en el primer caso, con el impulso de la producción de caña de azúcar, palma africana, café y cardamomo. De acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria 2013 que se circunscribió a la investigación de cuatro cultivos anuales (maíz, el frijol negro, el arroz en granza y la papa), y cinco permanentes (café, caña de azúcar, cardamomo, hule y palma africana), entre 2003 y 2013, la superficie cultivada de los primeros disminuyó en 525,567 hectáreas, en tanto que la correspondiente a cultivos permanentes se incrementó 413,477 hectáreas en ese período (un 40.0%)<sup>6</sup>. En el caso de los ‘servicios sociales, privados y de salud’, en donde se incluyen los servicios de salud públicos y privados, el trabajo en casa particular, así como actividades de asociaciones, esparcimiento, culturales, deportivas, de servicios inmobiliarios, de hotelería y otras, el crecimiento se asocia con el florecimiento de nuevas actividades en los servicios, el proceso de expulsión de la economía campesina, así como con una mayor disposición y

<sup>5</sup> . Cálculo propio con información de la base de datos de la ENCOVI 2011.

<sup>6</sup> . Ibidem.

capacitación de la población para la realización de este tipo de tareas. El proceso de incorporación de las mujeres a la economía de mercado, en el trabajo por cuenta propia, también influyó en el aumento de la PO en los servicios, pues ellas generalmente se incorporan en actividades que se asocian con la división sexual del trabajo en los hogares en donde las mujeres llevan a cabo actividades de servicios.

Una característica de la evolución de la población ocupada en los últimos veinticinco años es entonces el aumento la población ocupada los servicios y su disminución en las actividades relacionadas con la producción de bienes.

#### **2.4 Características de la población ocupada por categoría ocupacional**

La caracterización de la población ocupada por categoría ocupacional nos da una idea del tipo de actividades en las que se insertan las personas y nos permite introducirnos al tipo de economía de la que estamos hablando y de las condiciones en que las personas desarrollan su trabajo dentro de la misma. A primera vista, se observa que en Guatemala la actividad pública y empresarial ha absorbido a menos del 50.0% de la PO. Entre 2000 y 2014, la proporción de personas con empleo en estos sectores se incrementó de 32.5 a 40.3% (ver Cuadro No. 2). No se incluye el año 1989 porque en la Encuesta Sociodemográfica de 1989 las categorías de empleo público y privado incluyeron el trabajo por jornal, así como el empleo en casa particular. Un 2.8% se dedicaban en 2014a esta última actividad y un 3.0% era patronos o empleadores. El resto, la mayor parte de la población ocupada, continúa realizando actividades en ocupaciones que no son retribuidas con un salario mensual. Aquí se encuentran quienes hacen trabajo por cuenta propia, familiar no remunerado y muchos de los jornaleros o peones, cuya participación en la población ocupada varió de 59.4 a 53.9% en el período 2000-2014.

**Cuadro No. 2**  
**República de Guatemala**  
**Población ocupada (de 10 años y más) por categoría ocupacional**  
**1989, 2000, 2006, 2011 y 2014**

	1989		2000		2014	
	Total	%	Total	%	Total	%
<b>Total</b>	<b>2,838,149</b>	<b>100.0</b>	<b>4,405,477</b>	<b>100.0</b>	<b>6,268,401</b>	<b>100.0</b>
Empleado(a) del gobierno	208,721	7.4	196,889	4.5	366,553	5.8
Empleado(a) privado(a)	1,170,347	41.2	1,236,409	28.1	2,157,643	34.4
Jornalero(a) o peón	-	-	539,035	12.2	731,473	11.7
Empleado(a) doméstico(a)	-	-	151,446	3.4	175,716	2.8
Trabajador(a) por cuenta propia	947,678	33.4	1,216,990	27.6	1,776,374	28.3
Patron(a) empleador(a) socio(a)	41,932	1.5	203,498	4.6	187,135	3.0
Trabajador(a) familiar sin pago	469,471	16.5	861,210	19.5	873,507	13.9

Fuente: elaborado con datos de ENS 1989, ENCOVI 2000, ENCOVI 2006 (procesamiento de PNUD), y ENEI 2014 (procesamiento propio).

Nota: Para personas de 10 años y más.

Nota: la categoría ocupacional para la ENS 1989, no incluye las categorías jornalero o peón y empleado(a) doméstico(a). La PO no coincide porque 1708 tienen la categoría ocupacional ignorada.

Son las mujeres, cuya participación en el trabajo para la economía de mercado es más reciente, quienes en mayor proporción se insertan en el trabajo por cuenta propia o familiar sin remuneración monetaria. En el año 2000, el 43.3% de los hombres y el 54.4% de las mujeres ocupadas se encontraban en esa situación, y años después, en 2014, estas proporciones eran de 37.4 y 51.1% (ver Cuadro No. 3), respectivamente. Se había reducido el porcentaje de personas no asalariadas, pero se había ensanchado levemente la brecha entre la proporción de hombres y mujeres que laboraban en esas condiciones. Otra característica en este sentido es que entre las mujeres, la proporción de las empleadas en la administración pública es mayor que entre hombres, pero una mayor proporción de éstos son empleados privados. Asimismo, el empleo doméstico (o en casa particular) es una actividad realizada principalmente por las mujeres, situación que se asocia con la división sexual del trabajo en los hogares y la reproducción de esos patrones en la vida laboral dentro de la economía de mercado en donde generalmente las mujeres hacen tareas relacionadas con aquellas que realizan en sus hogares asociadas con el cuidado familiar, las tareas de limpieza, elaboración de alimentos y administración del hogar, por ejemplo.

**Cuadro No. 3**  
**República de Guatemala**  
**Población Ocupada (de 10 años y más) por categoría ocupacional y sexo**  
**En porcentajes**

	1989		2000		2006		2014	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Empleado(a) del gobierno	6.8	9.0	4.3	4.7	4.4	6.1	4.5	8.3
Empleado(a) privado(a)	40.9	42.4	31.1	22.5	36.3	24.9	37.5	28.9
Jornalero(a) o peón	0.0	0.0	16.3	4.8	13.1	2.0	17.0	1.9
Empleado(a) doméstico(a)	0.0	0.0	0.4	9.0	0.1	8.3	0.2	7.5
Trabajador(a) por cuenta propia	33.4	33.4	26.0	30.6	26.0	32.9	25.2	34.1
Patrón(a) empleador(a) socio(a)	1.6	1.1	4.6	4.6	4.3	2.2	3.4	2.2
Trabajador(a) familiar sin pago	17.4	14.1	17.3	23.7	15.7	23.7	12.3	17.0

Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos de la ENS 1989, ENCOVI 2000, ENCOVI 2006 (procesamiento del PNUD) y ENEI 2014 (procesamiento propio).

Nota: la categoría ocupacional para la ENS 1989, no incluye las categorías jornalero o peón y empleado(a) doméstico(a).

La distribución de la población ocupada por categoría ocupacional permite ir acercándose a las condiciones laborales en Guatemala, pues si la mayoría son cuentapropistas, jornaleros o realizan trabajo doméstico o familiar no remunerado, no tienen un empleo en condiciones consideradas 'normales' o 'formales', es decir, con jornadas adecuadas, seguridad social y otras prestaciones, se encuentra también en situación de desprotección legal y social, características de la llamada 'informalidad'. Este indicador estimado de acuerdo con el número de personas que trabajan en una misma iniciativa empresarial revela que el año 2014 el 67.3% de la PO trabajaba en condiciones de informalidad, en actividades empresariales con menos de 6 trabajadores. La proporción había variado poco desde 1989 cuando este indicador fue de 66.8%.

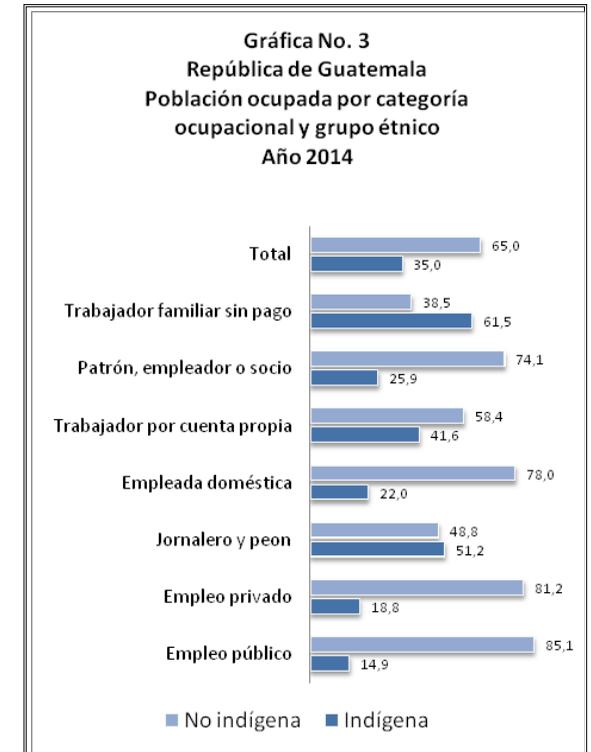
En la PO, la informalidad, medida por la proporción de personas que no están afiliadas a la seguridad social o que no tienen un contrato de trabajo, es aún mayor: en 2014 el 80.2% de la población ocupada no tenía contrato escrito o nombramiento en su trabajo y el 82.8% no estaba afiliado del IGSS<sup>7</sup>. Entre quienes no tenían contrato de trabajo se encontraban el 60.3% de las personas que trabajaban en empleos privados y alrededor del 97.0% de quienes hacen trabajo en casa particular o por jornal. Situación que dificulta los reclamos legales por violación de los derechos laborales. No existen en este caso diferencias significativas entre hombres y mujeres respecto a la afiliación a la seguridad social ni respecto a la tenencia de contrato de trabajo (ver Cuadros No. 4 y 5).

<sup>7</sup> . Cálculo propio con datos de la ENEI 2014.

Las diferencias son significativas entre la población ocupada que se identifica como indígena y la no indígena. Una característica importante en este sentido es que la población indígena que históricamente se dedicó al trabajo agrícola, artesanal o de servicios, y que ha sido en diferentes épocas despojada de sus tierras y recursos naturales, está presente escasamente en el empleo público y privado, y suele trabajar en mayor proporción el trabajo familiar no remunerado, en el empleo doméstico, en el trabajo por jornal y por cuenta propia. Entre la población ocupada, la población indígena representa un 35.1% según la ENEI 2014, y entre quienes trabajan en el empleo público, en el empleo privado o como patronos empleadores o socios, sólo un 19.0% son indígenas.

En el trabajo familiar sin pago, por cuenta propia y por jornal, esta participación varía entre un 41.6 y un 61.5% (ver Gráfica No. 3).

La población indígena tiene entonces más presencia en los micro negocios comerciales, en los mercados cantonales o en los puestos sin local en las calles de las áreas urbanas. De acuerdo con la ENEI 2014, sólo el 29.8% de la población ocupada en las medianas y grandes empresas es indígena. Esto implica también que la mayoría de la población ocupada indígena no cuenta con contrato escrito de trabajo (94.6%), ni tiene acceso a la seguridad social (94.6%). Es decir que tras los porcentajes generales de acceso a la seguridad social, la tenencia de contrato de trabajo y otras



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos de la ENEI 2014.

prestaciones (ver Cuadros No. 4 y 5), se muestra las exclusiones, el racismo y la marginación implícita, por un lado, en la historia de despojo, explotación y resistencia de la población indígena, y por el otro, la influencia del patriarcado respecto a la inserción de las mujeres dentro del sistema económico.

En este sentido, aunque en los catorce años que transcurrieron entre 2000 y 2014, hubo ligeras variaciones en el acceso a la seguridad social y se incrementó la proporción de la PO que contaba con un contrato escrito de trabajo, se reprodujeron en el ámbito laboral las condiciones de diferenciación social existentes. En el acceso a la seguridad social, por ejemplo, la proporción de personas que no están afiliadas al IGSS se redujo sólo un 1.8% entre 2000-2013, pero la proporción de la población ocupada indígena sin seguro social aumentó un 2.0%, y la proporción de la PO no indígena en esa condición se redujo un 3.4% (ver Cuadro No. 4). No hubo variaciones significativas respecto a la participación de indígenas y no indígenas en empresas con menos de 6 trabajadores, pues en el primer caso ésta se mantuvo alrededor del 67.0% y en el segundo entorno al 59.0%. Por otro lado, aunque el porcentaje de la población ocupada que no tiene contrato de trabajo se redujo un 8.9% entre 2000 y 2014, este comportamiento favoreció mucho más a la población no indígena (12.4%) que la indígena (0.5%).

**Cuadro No. 4**  
**República de Guatemala**  
**Población ocupada sin acceso al IGSS**  
**Años 2000-2013**  
**En porcentajes**

Concepto	2000			2013			Variación 2000-2013		
	Indígena	No Indígena	Total	Indígena	No Indígena	Total	Indígena	No Indígena	Total
<b>Etnia</b>									
	92.6	77.2	83.6	94.6	73.8	81.8	2.0	-3.4	-1.8
<b>Sexo</b>									
	86.1	82.2	83.6	81.1	82.3	81.8	-5.0	0.1	-1.8

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCOVI 2000 (procesamiento de PNUD) y ENEI 2013 (procesamiento propio).

En el caso de las diferencias entre hombres y mujeres respecto al acceso a la seguridad social, la tenencia de un contrato de trabajo o su permanencia en empresas asociadas con la economía informal, la situación varió también escasamente, pero favoreció de manera más equilibrada a hombres y mujeres. En cuando a la seguridad social, la proporción de mujeres que tuvo al final del período 2000-2013, acceso a los servicios del IGSS se incrementó un 5.0%, y la de los hombres en esa condición casi no varió. Respecto a los contratos de trabajo, en 2014 había un 8.9% más de hombres en la PO con contrato de trabajo y un 9.9% más de mujeres. Y la situación en torno a la proporción de hombres y mujeres que permanecen en la economía informal (en empresas con menos de 6 trabajadores) varió escasamente. Esta aumentó de 71.7% a 74.1% en el caso de las mujeres y en el caso de los hombres, varió de 63.8 a 63.7% (ver Cuadro No. 5))

**Cuadro No. 5**  
**República de Guatemala**  
**Población ocupada sin contrato de trabajo y trabajando**  
**en empresas con menos de 6 personas**  
**Años 2000-2014**  
**En porcentajes**

Etnia	2000			2014			Variación 2000-2014		
	Indígena	No Indígena	Total	Indígena	No Indígena	Total	Indígena	No Indígena	Total
Sin contrato de trabajo	95.1	83.8	88.5	94.6	71.4	79.6	-0.5	-12.4	-8.9
En empresas con menos de 6 trabajadores	77.6	58.8	66.6	82.4	59.2	67.3	4.8	0.4	0.7
Sexo	2000			2014			Variación 2000-2014		
	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
Sin contrato de trabajo	89.3	88.8	88.5	79.4	79.9	79.6	-9.9	-8.9	-8.9
En empresas con menos de 6 trabajadores	71.7	63.8	66.6	74.1	63.7	67.3	2.4	-0.1	0.7

Fuente: Elaboración propia con datos de las ENCOVI 2000 (procesados por PNUD) y ENEI 2014 (procesamiento propio).

## 2.5 Población ocupada: hay avances educativos, pero insuficientes

Uno de los factores más importantes para el acceso al trabajo y la ubicación de las personas en una u otra ocupación es la instrucción formal. En Guatemala, el acceso a la educación se ha rezagado debido a los procesos históricos de exclusión y estratificación económica y social, lo cual se ve reflejado a su vez en el acceso al trabajo y en la configuración de la población por categoría ocupacional. Con el inicio de la apertura económica, las exigencias del mercado nacional e internacional y la suscripción de los Acuerdos Paz en 1996, se hacen esfuerzos por mejorar el acceso y la calidad de la educación en el país, se incrementa el gasto social público en educación, pero se hace evidente la brecha que existe entre las necesidades económicas para superar los rezagos y los recursos públicos disponibles. Lo que ocurre, en cambio, es un proceso en el crecen la oferta (de buena y mala calidad) y demanda de educación privada y el deterioro de la educación pública.

En el período 1989-2014, por ejemplo, disminuyó la proporción de la población ocupada sin instrucción pasando de 36.0% a 16.6%. Sin embargo, en términos absolutos había en 2014 unas 20,709 personas ocupadas sin instrucción más que las existentes en 1989. La proporción de personas con algún grado de la primaria aprobado se había reducido de 48.3 a 44.5.0% y la que aprobó algún grado de la educación secundaria se elevó de 12.2 a 30.4%. Las personas con al menos un grado aprobado de educación superior representaban en 2014 el 8.4% de la PO, más del doble de lo que representaban en 1989 (ver Cuadro No. 6).

**Cuadro No. 6**  
**República de Guatemala**  
**Población ocupada por nivel de instrucción**  
**Años 1989, 2000, 2006 y 2014**

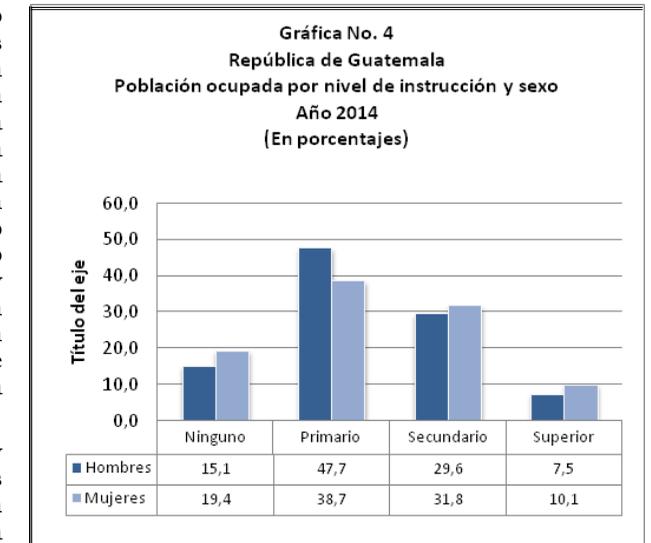
Nivel de escolaridad	1989		2000		2006		2014	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguno	1,021,685	36.0	1,255,884	8.5	1,273,257	23.7	1,042,394	16.6
Primaria	1,372,172	48.3	2,180,005	49.5	2,537,842	47.3	2,787,502	44.5
Secundaria	347,882	12.2	710,886	16.1	1,214,325	22.6	1,904,400	30.4
Superior	98,118	3.5	258,702	5.9	340,398	6.3	527,095	8.4
<b>Total</b>	<b>2,839,857</b>	<b>100.0</b>	<b>4,405,477</b>	<b>100.0</b>	<b>5,365,823</b>	<b>100.0</b>	<b>6,261,391</b>	<b>100.0</b>

Fuente: PNUD y cálculos propios de la ENEI 2014.

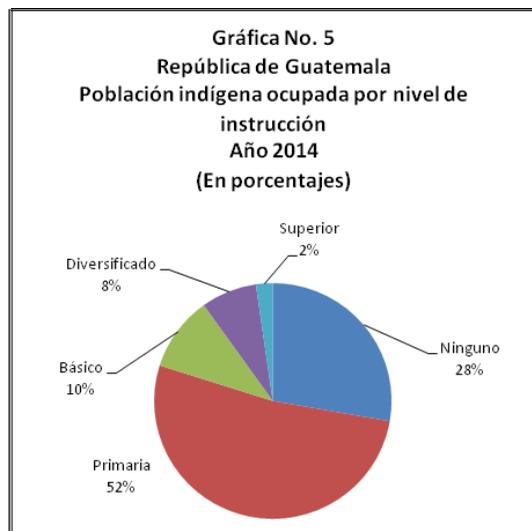
En el período hubo entonces avances respecto a la educación formal de la PO, sin embargo, es significativa la proporción de la población que no cuenta con ninguna instrucción o sólo con algún grado del nivel primario aprobado y es aún muy escasa la proporción de personas que han aprobado algún grado de la educación secundaria y superior.

Sin embargo, hay diferencias importantes entre la población ocupada femenina y masculina en el acceso a la educación.

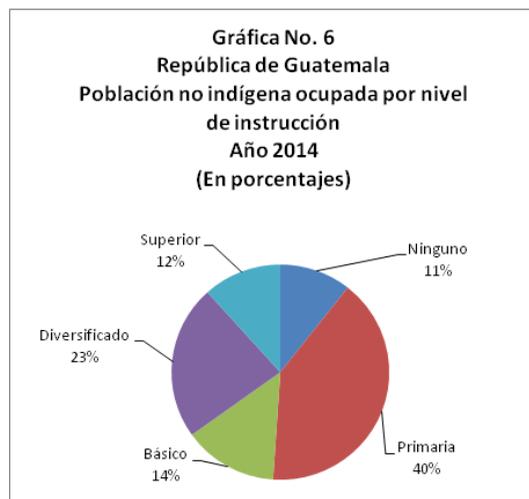
Entre los hombres, la proporción de quienes no tenían instrucción era menor (15.1%) que la existente entre las mujeres (19.4%). Al contrario, la proporción de mujeres ocupadas con instrucción secundaria o universitaria (41.9%), superaba a la de los hombres (37.1%) (ver Gráfica No. 4). Esto se explica, por un lado, como una consecuencia de los rezagos históricos en el acceso de las mujeres a la educación formal, y por el otro, el hecho de que tras su ingreso al sistema educativo, las mujeres permanecen más tiempo en el mismo, lo cual facilita a la vez su acceso al mercado laboral, en donde permanecen las mujeres que tienen mayores niveles de instrucción.



Fuente: Cálculos propios con información de la base de datos de la ENEI 2014.



Fuente: Cálculos propios con información de la base de datos de la ENEI 2014.



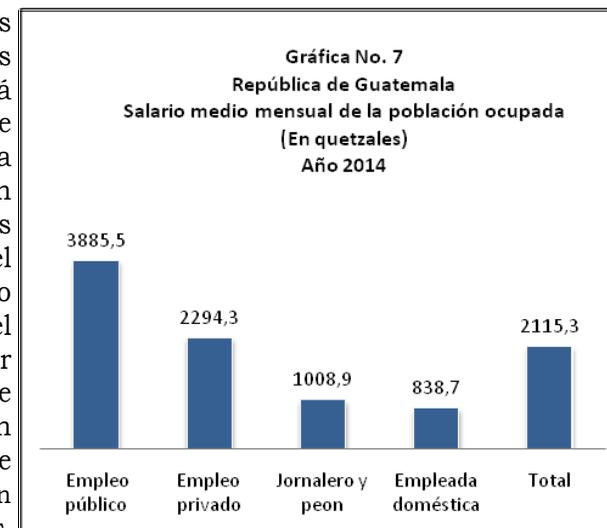
Fuente: Cálculos propios con información de la base de datos de la ENEI 2014.

La situación educativa de la Población Ocupada por etnia muestra significativas diferencias. Los bajos niveles de instrucción que revelan los datos agregados, encierran la historia de exclusión de los pueblos indígenas en Guatemala. De acuerdo con la ENEI 2014, el 80% de la PO indígena no tenía instrucción formal o sólo había aprobado al menos uno de los grados del nivel primario, el 17.8% había aprobado al menos uno de los grados del nivel medio y sólo el 2.3% uno de los grados del nivel superior (ver Gráfica No. 5). Entre la PO no indígena, la situación de acceso a la educación formal mostraba deficiencias pero en menor magnitud. El 51.1% de la misma no tenía ningún nivel de instrucción o había aprobado al menos uno de los grados de la primaria, más del doble de la proporción correspondiente a población indígena había aprobado al menos uno de los grados de la secundaria (37.0%), y el 12.0% había cursado al menos uno de los grados del nivel educativo superior (ver Gráfica No. 6.)

El acceso a la educación condiciona como vemos la inserción por categoría ocupacional, así como los ingresos por concepto de trabajo, y éstos, en ausencia de apoyo público, condicionan a su vez el acceso de las futuras generaciones a la educación y al trabajo.

## 2.6 Evolución de los salarios y condiciones de pobreza en la población ocupada

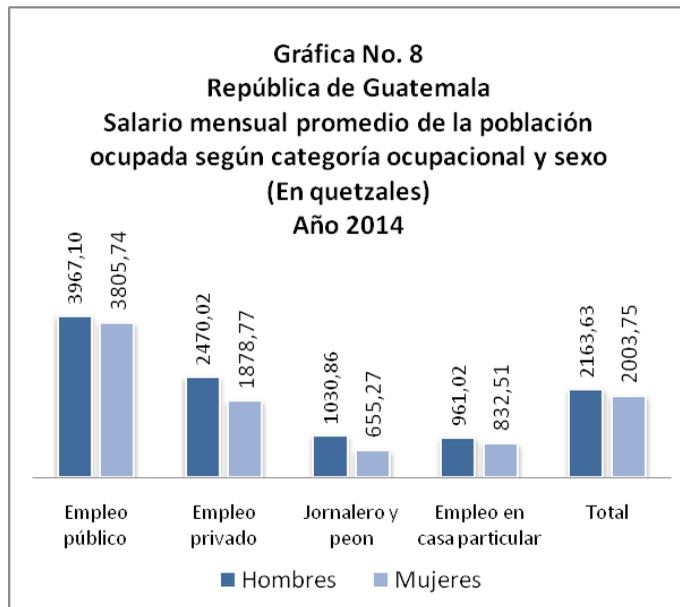
Como se mencionó antes el monto promedio de los salarios de la PO está relacionado con el tipo de trabajo desempeñado y la categoría ocupacional en la que se encuentran las personas dentro del mercado laboral, pero también con el nivel educativo alcanzado por las personas, que se relaciona asimismo con los procesos históricos de exclusión y discriminación social de la población, es es decir, con la configuración de las relaciones de poder y de ahí, con la estratificación social relativa a la discriminación de la población indígena, y con la división sexual del trabajo, que históricamente apartó a las mujeres del espacio público y por consiguiente, de la economía de mercado.



Fuente: Cálculos propios con información de la base de datos de la ENEI 2014.

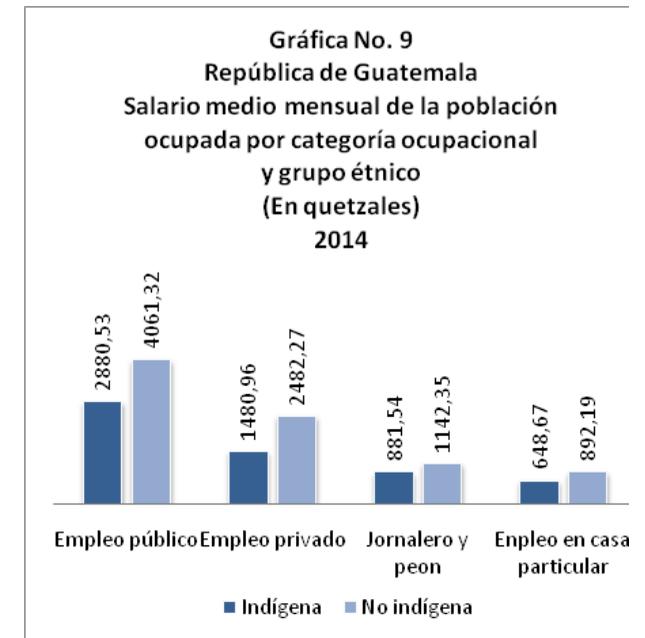
De acuerdo con la ENEI 2014, el salario medio de la población ocupada en ese año era de Q.2115.3 mensuales, y éste es mayor en el empleo público y en el privado, menor en el empleo por jornal y mucho menor en el empleo en casa particular (ver Gráfica No. 7). Las diferencias salariales entre hombres y mujeres son importantes en todas las categorías ocupacionales y también son especialmente amplias en el empleo privado, en donde el salario promedio de las mujeres representa el 76.1% del recibido por los hombres, comportamiento que puede estar asociado con el hecho de que las mujeres realizan actividades para la economía de mercado que se relacionan con las actividades no remuneradas que ellas realizan en los hogares, lo cual provoca que sean también escasamente valoradas en el mercado porque aunque requieren de experiencia y calificación se asume que no requieren el mismo esfuerzo que los trabajos considerados masculinos.

En otras palabras se valoran de acuerdo con la división sexual del trabajo y con las ideas predominantes en el sistema patriarcal. De ahí que también en el empleo en casa particular, los hombres sean mejor remunerados que las mujeres (Gráfica No. 8).



Fuente: Cálculos propios con información de la base de datos de la ENEI 2014.

Respecto al salario promedio de indígenas y no indígenas, se observa un comportamiento que está también determinado por la historia de exclusión de la población indígena en el país. El salario promedio de la población ocupada indígena es menor que el de la población en todas las categorías ocupacionales. Representa el 54.5% del salario medio obtenido por la población no indígena

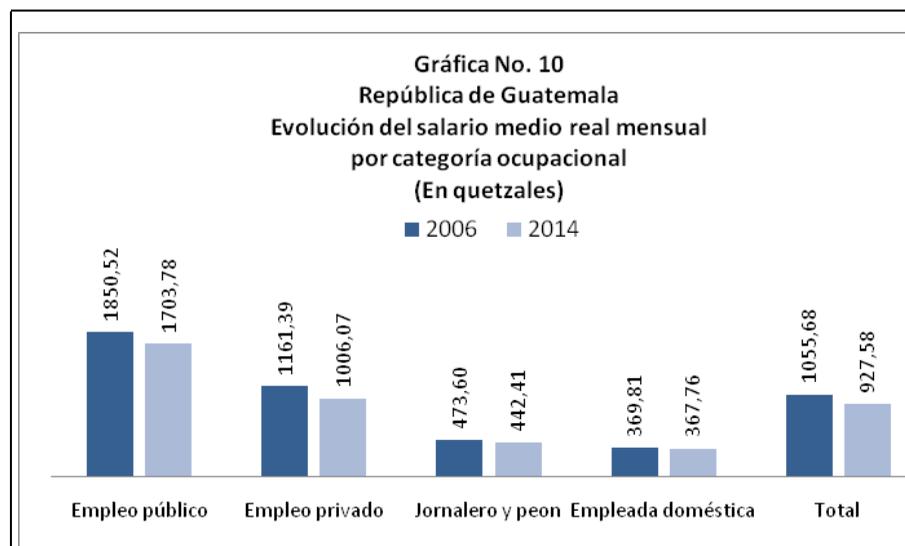


Fuente: Cálculos propios con información de la base de datos de la ENEI 2014.

lo cual hace suponer que están en labores distintas a aquellas que desarrollan los no indígenas, aún en el empleo público, en donde el salario medio de la población ocupada indígena representa el 77.7% del salario medio no indígena (ver Gráfica No. 9). Pero es en el empleo privado en donde la diferencia salarial es mayor, comportando que podría estar asociado, entre otras cosas, con la inserción de más indígenas en empleos agrícolas o de servicios, sin embargo, el hecho de que en el empleo doméstico el salario promedio de la PO indígena represente sólo las tres cuartas partes del que corresponde a la no indígena, hace suponer que hay elementos subjetivos relacionados con la discriminación y el racismo presentes en este comportamiento.

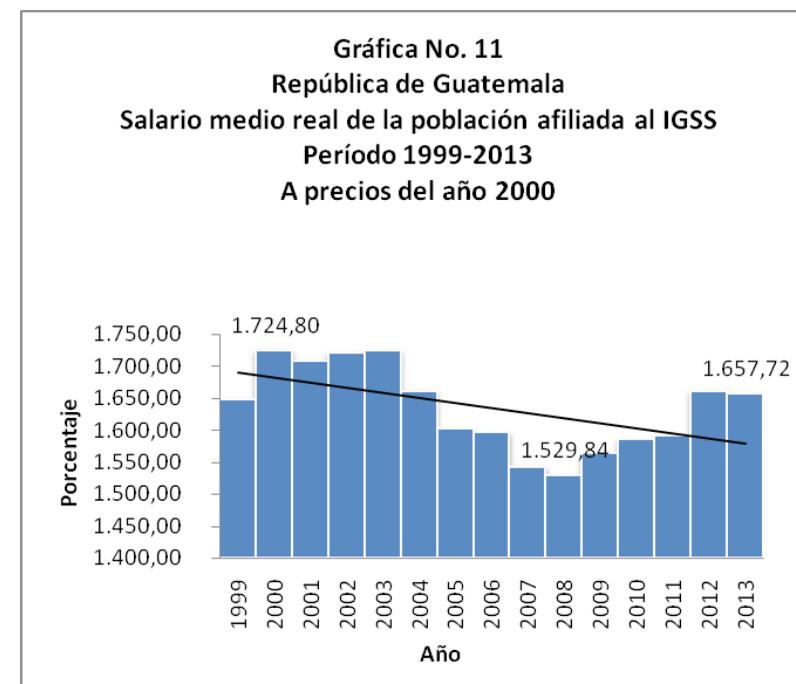
La evolución del salario medio real de la PO (a precios del año 2000) muestra que éste se redujo de Q.1055.8 a Q.927.58 entre 2006 y 2014 y que la reducción fue mayor en el empleo privado y público (Q. 155.3) y muestra el rezago de los salarios frente a

la inflación, así como de las dificultades para financiarse que ha tenido en los últimos años el gobierno central. Se observa además que los salarios en el empleo doméstico y en el trabajo por jornal suelen ser bajos, y por eso evolucionar en proporciones más cercanas al crecimiento de la inflación (ver Gráfica No. 10).



Fuente: Cálculos propios con información del Índice de Precios al Consumidor y las bases de datos de la ENCOVI 2006 y ENEI 2014.

Por otra parte, si se hace un recorte y se observa la evolución del salario medio real de las personas afiliadas al IGSS durante el período 1999-2013, utilizando los reportes realizados por esta institución, se confirma una tendencia de reducción del mismo, pero con una leve recuperación en el período 2008-2013 (ver Gráfica No. 11), lo cual significaría que quienes se encuentran en un empleo formal, tuvieron en este período la posibilidad de obtener salarios que evolucionaron a un ritmo levemente mayor que el observado por el crecimiento de los precios, lo cual no fue posible para el resto de la población ocupada, sin seguridad social, prestaciones y capacidad de ahorro.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y el INE.

### 3. La pobreza tiende a reducirse pero se eleva entre 2006 y 2011

Como ocurrió con la incidencia de la pobreza en el total de la población, la pobreza extrema y no extrema en la Población Ocupada disminuyó entre 1989 y 2006 (de 53.5 a 45.7%) y se incrementó dos puntos porcentuales en el período 2006-2011 (de 45.7 a 47.7%). Este comportamiento estuvo influenciado por el incremento de los precios de los alimentos que se aceleró en los últimos años como consecuencia de las pérdidas ocasionadas por varios fenómenos climáticos que afectaron a la población en este último período. Entre estos se encuentran las Tormentas Tropicales Stan, Agatha, la Depresión 12E, así como el acentuado período de sequía que se experimentó en 2009 y la sequía por extensión de la canícula ocurrida en 2012. Sólo entre mayo-septiembre de 2010 y octubre 2011 se reportaron pérdidas económicas valoradas en más

de Q. 15,000 millones, entre las que se incluían pérdidas sociales y productivas calculadas en unos Q.4,300.0 millones<sup>8</sup> (ver Cuadro No. 7)

**Cuadro No. 7**  
**República de Guatemala**  
**Incidencia de la pobreza**  
**Años 1989, 2000, 2006 y 2011**

Pobreza	1989		2000		2006		2011	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Pobre extremo	357,738	12.6	561,311	12.7	665,652	12.4	628,421	10.5
Pobre no extremo	1,163,003	41.0	1,675,747	38.0	1,784,572	33.3	2,213,730	37.1
No pobre	1,319,116	46.5	2,168,419	49.2	2,915,599	54.3	3,129,717	52.4
<b>Total</b>	<b>2,839,857</b>	<b>100.0</b>	<b>4,405,477</b>	<b>100.0</b>	<b>5,365,823</b>	<b>100.0</b>	<b>5,971,868</b>	<b>100.0</b>

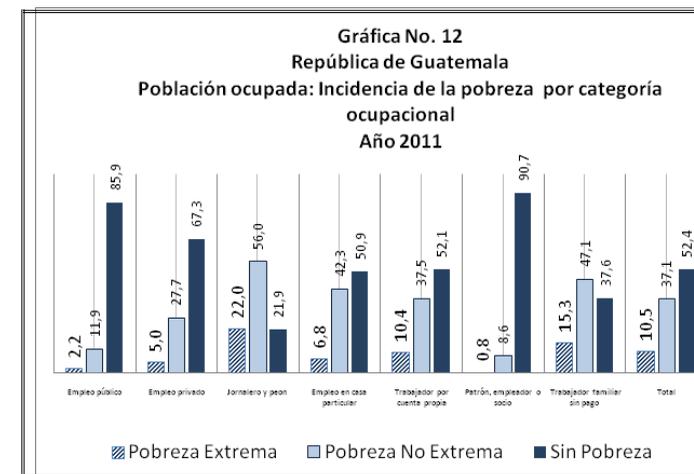
Fuente: Elaboración propia con información del INE, bases de datos de la ENS 1989, ENCOVI 2000 y 2006 (procesamiento del PNUD) y ENCOVI 2011 (procesamiento propio).

En cuanto a la pobreza por categoría ocupacional, aunque las encuestas de hogares no registran los ingresos de los grandes capitalistas, son por supuesto quienes se identifican como patronos o empleadores quienes se encuentran en una mejor situación económica. De acuerdo con la ENCOVI 2011 sólo el 9.0% de los mismos reportaron ingresos que los ubican bajo la línea de pobreza. Por otra parte, entre quienes reciben un salario, las personas que se desempeñan en la administración pública son quienes en su mayoría tienen los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades de alimentación, así como de otros bienes y servicios. El 11.0% están debajo de la línea de pobreza y el 86.0% se encuentran arriba de esa línea (ver Gráfica No. 12). Lo cual está relacionado con el acceso a diversas prestaciones laborales y con el hecho de que tienen mayor estabilidad laboral que otros asalariados, y por tanto, también, mejores condiciones para acceder al crédito.

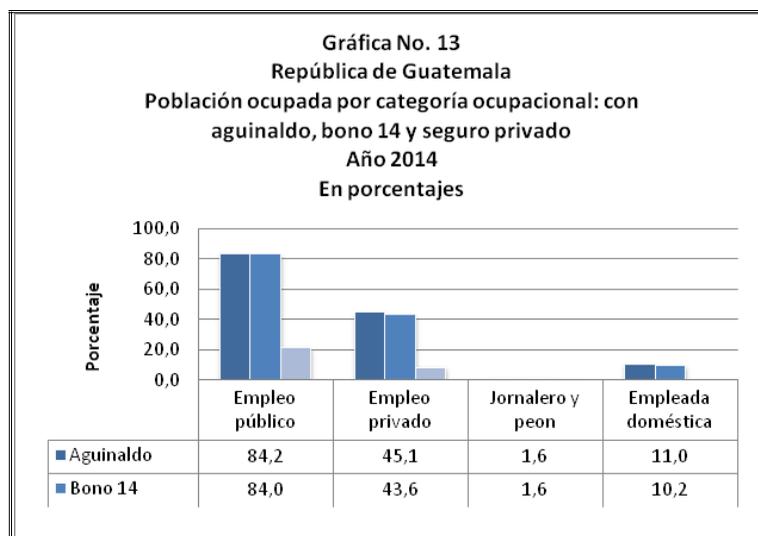
<sup>8</sup> Mara Luz Polanco, Impactos económicos y humanos del cambio climático. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES-USAC), Boletín Economía al Día No. 2, Febrero de 2013.

La incidencia de la pobreza total entre las personas que tienen un salario proveniente del empleo privado alcanza a casi a la tercera parte de las mismas (32.7%), el resto (67.3%), tienen mejores condiciones de vida, pues cuentan con los ingresos necesarios para alimentarse y proveerse otros bienes y servicios necesarios para la reproducción de la vida. Los mayores porcentajes de población pobre entre quienes hacen trabajo privado respecto a quienes se desempeñan en la administración pública, están relacionados con la diversidad de actividades productivas en las que se insertan, y con el hecho de que en la mayoría de los casos, como se mencionó anteriormente, el empleo privado se da en condiciones precarias: sin aguinaldo (54.9%), sin Bono 14 (56.4%) o sin seguro privado (91.3%) (ver Gráfica No. 13).

La pobreza entre quienes trabajan por cuenta propia es menor al 50.0% y similar a la que experimentan quienes hacen trabajo en casa particular. Son quienes realizan trabajo familiar no remunerado, pero especialmente quienes laboran por jornal quienes se encuentran en una situación laboral más precaria. Sólo el 21.9% de los jornaleros tienen recursos para cubrir sus necesidades de alimentación y proveerse de otros bienes y servicios.



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la ENCOVI 2011.



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la ENEI 2014.

#### **4. Reflexión final:**

Puede decirse entonces las políticas económicas, que se orientaron hacia la transformación productiva, la privatización de lo público, la flexibilidad laboral en los sectores económicos más ligados al proceso globalización del capital, tuvieron el efecto de impulsar actividades productivas que generaron nuevos empleos, y por tanto desarrollaron en la población ocupada otras capacidades, con sistemas productivos dispuestos para lograr mayores rendimientos con mayor explotación del trabajo. Sin embargo, la política económica, orientada al logro de más inversiones y más empleos, y los gobiernos que la implementaron, no se interesaron por el cumplimiento de las leyes laborales, y tanto en las actividades productivas que vinieron con el proceso de transnacionalización del capital, como en las empresas de capital nacional, se continuaron violando los derechos laborales. En los últimos diez el empleo privado creció un 6.0%, pero en 2014 la mayor parte las personas que tenían esta categoría no tenían contrato de trabajo, acceso a la seguridad social, aguinaldo, bono 14 o seguro privado.

Durante el período 1989-2014 hubo cambios en el desarrollo tecnológico que se hicieron visibles en las empresas, en los hogares y en el desarrollo urbano. También hubo avances educativos, sin embargo, la desigualdad económica y social existente en el país continuó reproduciéndose de tal modo que los cambios favorecieron más a las personas de mayores recursos económicos y más posibilidades de acceso a la educación, y por tanto, favorecieron más a la población mestiza y menos a la indígena, provocando que se ensancharan las brechas existentes respecto al acceso al trabajo y las condiciones laborales. En otras palabras, las políticas neoliberales impulsadas por el Estado asistieron a la empresariedad, pero desatendieron, como lo hicieron en otros momentos, el desarrollo social, reproduciendo en el nuevo escenario, las exclusiones.

Hubo dentro de ese contexto procesos que favorecieron, por ejemplo, el acceso a la educación de una mayor proporción de personas, o que estimularon la reducción de la pobreza en el largo plazo, pero también fuerzas políticas que contribuyeron a la permanencia de la desigualdad y de condiciones políticas y sociales que actuaron manteniendo una estructura ocupacional escasamente asalariada, con importantes proporciones de la población que deben recurrir al autoempleo, al trabajo por jornal y a las contribuciones familiares por medio del trabajo no remunerado. Una situación que indirectamente contribuyó a mantener bajos los salarios, y que junto al aumento de los precios, permitió la caída del salario medio real de la población ocupada durante el período. Las pérdidas ocasionadas por los fenómenos asociados al cambio climático, actuaron en el mismo sentido, ocasionando el aumento de la pobreza no extrema en el período 2006-2011.

## **5. Bibliografía**

- Catalán Sosa, Andrea, Análisis de la jornada laboral en los call centers de Guatemala. Universidad Rafael
- Landívar, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala, mayo de 2013.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), Índice de Precios al Consumidor 2000-2014. Diversas publicaciones.
- INE, Base de datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006 (ENCOVI 2006). Edición electrónica: <http://www.ine.gob.gt/index.php/encuestas-de-hogares-y-personas/condiciones-de-vida>
- INE, Base de datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011 (ENCOVI 2011). Edición electrónica en: <http://www.ine.gob.gt/index.php/encuestas-de-hogares-y-personas/condiciones-de-vida>
- INE, Base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2014 (ENEI 2014). Edición electrónica en: <http://www.ine.gob.gt/index.php/encuestas/empleo-e-ingresos>
- Le Monde Diplomatique, “Las maquilas no admiten sindicalistas”. Edición electrónica en: <http://www.insumisos.com/diplo/NODE/663.HTM> Organización Internacional del Trabajo (OIT), Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina, Avances y desafíos 5 años después de Beijing. Edición electrónica en: <http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/equidad/cap1/ix/index.htm>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informes de Desarrollo Humano 2007-2008 y 2011-2012, Anexos Estadísticos.
- Polanco, Mara Luz, La Economía Guatemalteca durante el proceso de apertura económica. Políticas neoliberales, evolución y contrastes sociales. IIIES-USAC. Guatemala, 2015.

## **LA REFORMA TRIBUTARIA Y SU IMPACTO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA\***

(Segunda parte)

### **IV**

#### ***Deuda Pública***

En general esta deuda corresponde a la deuda del Estado concebida en lo que se llama El Sistema de Crédito Público y que es independiente a su especificidad o carácter de contratación ya sea en el plano interno o externo, y que puede existir en la vida de cualquier formación social, pero es en el capitalismo donde se amplifica al facilitar la acumulación de capital.

No obstante ese carácter se considera que lejos de ser concebida en sentido estricto como deuda nacional, quizás solo por la perpetuidad en el compromiso de pagarse por parte del Estado, hay que reconocer que al final más bien es una deuda de los ciudadanos que aunque somos percederos, es a través de la participación sucesiva de generaciones en quienes recae la obligación de amortizarse, cuando éstas pagan impuestos directos o indirectos, lo cual viene determinado por la naturaleza de la estructura tributaria, representando una verdadera expresión de la lucha de clases, pues recordemos que nuestra sociedad es clasista, donde los tributarios no pagan impuestos en proporción a sus ingresos.

La lógica del endeudamiento público o la necesidad en el surgimiento del mismo, está motivado al igual que el de cualquier otro tipo de adquisición de deuda, que en este caso sin tomar en

---

\* Elaborado por el Lic. Miguel Ángel Castro Pérez, Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-, Universidad de San Carlos de Guatemala.

cuenta sus antecedentes de cómo surge históricamente, se dice que se debe a la insuficiencia de recursos disponibles de un país, para financiar el presupuesto nacional o gasto público. Ese desequilibrio entre ingresos y egresos, cuando éstos últimos son mayores que los primeros, y bajo la premisa que no existen factores extraeconómicos tal la corrupción y malversación de fondos públicos, se considera que la contratación de deuda por parte del Estado es justificable.

De tal manera que en Guatemala, de acuerdo a la perspectiva anterior la deuda pública representa año con año una fuerte ayuda al financiamiento del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, observando que con el paso del tiempo su monto aumenta debido a la presencia de actos anómalos en su utilización y a la debilidad en la creación de riqueza, cuyos límites son el modelo económico y la estructura social prevalecientes, en el entendido que tales circunstancias son razones que explican su constante crecimiento, al tiempo que se privilegia la cancelación del servicio.

Con la deuda pública de un país también sucede algo análogo con las personas o familias, que casi siempre destinan la mayor proporción de sus ingresos a la cancelación de intereses, a la vez que se prolonga el plazo convenido de amortización, pues en sociedades como la guatemalteca la capacidad de pago es limitada convirtiendo a la deuda en deuda eterna, que equivale estar sometidos a un dictadura de la deuda por parte de países acreedores y organismos financieros internacionales, que termina por descapitalizar a los países deudores y en muchos casos hasta perdiendo “activos” y una dosis mayor de soberanía que se traduce en más intervención sobre varios aspectos de la vida nacional.

Por lo expresado, recurrir al expediente del endeudamiento

público, éste debe y debería ser de apoyo a la economía real por medio de las diversas expresiones de la política pública, en el sentido de realizar inversiones productivas, inducir a la reactivación de la actividad económica o crear fuentes de trabajo, por lo que no debe constituirse en un lastre para la sociedad como ocurre hoy en día en Guatemala, cuando parte de la misma se utiliza para fines perversos o improductivos, como sería el exceso desproporcionado de gastos de funcionamiento e incluso al sesgar su finalidad primordial, por ser un medio fácil e idóneo de revalorización del capital, frente a la pérdida de espacios o de rentabilidad de las inversiones en el ámbito privado, que es cuando el capital busca la esfera pública, evidenciando la incapacidad y limitación de vincularse dentro del radar del mercado y sus leyes de oferta y demanda, como reza la economía clásica en su versión neoliberal que tanto defienden los modernos apologistas del capitalismo.

Tampoco la deuda pública debe ser un elemento que frene o erosione el desarrollo socioeconómico, cuando hoy en día ha surgido otra modalidad improductiva para el país que la contrata, al convertirse en instrumento de capitalización y exportación de capitales desde los países subdesarrollados -según término acuñado por el economista polaco: **Paúl Rosenstein-Rodan**- hacia los del primer mundo, acentuando más la condición de dependencia, hecho que tiene efectos nocivos que coadyuva a las crisis fiscales, al aumento de la brecha entre ingresos y egresos, que son motivos que también justifican las reformas tributarias.

La simbiosis deuda pública y dependencia, ahora que la crisis de la deuda ha invadido como nunca a países deudores, vuelve a recrear la condición de dependencia para nosotros países del tercer mundo, frente o en relación a la gran recomposición globalizadora del ordenamiento social, económico y político a escala mundial, que ha ocurrido en los últimos años del siglo XX, pero que continúa con más fuerza en los primeros años del tercer milenio, que ya

avanzó en más de una décima parte -12 años -.

En Guatemala el constante e indetenible incremento no sólo de la deuda externa, sino, en general de la deuda pública, que con el paso del tiempo se ha tornado en una pesada carga que afecta en mayor o menor medida a la población que tributa, según sea la posición que ocupe dentro de la estructura social y en su vinculación con los medios de producción, lo cual se encuentra determinado por el hecho de que sean propietarios, o no propietarios de los mismos, hace que sus condiciones de vida sean diferentes.

Derivado de lo anterior se tiene que si son propietarios, esto se refleja en que para algunos pequeños segmentos de la sociedad, el impacto que significa la tributación sobre los contribuyentes y luego la capacidad del Estado de saldar la deuda, cuando utiliza parte de los impuestos recaudados, sea menor e incluso imperceptible en comparación con el volumen de ingresos recibidos, ya sea por concepto de rentas, ganancias o de otro tipo de retribución que recibe el capital, donde los montos de tributación pueden ser relativamente elevados, pero siempre menores a los ingresos.

La situación es a la inversa cuando se trata de grupos asalariados, debido a que el impacto por el pago de impuestos representa y repercute en mayor magnitud sobre el salario, y máxime si se trata del salario mínimo, limitando la capacidad de compra y por ende de consumo para poder satisfacer las necesidades básicas.

Esta contradicción hace que terminen tributando más que proporcionalmente, los poseedores de ingresos menores o ingresos por salarios, en relación a aquellos que perciben ingresos superiores por la participación del capital. En otras

palabras, ante la invisibilidad de lo visible, la clase obrera tributa más, aunque la clase poseedora de medios de producción obtenga más riqueza.

Ante esta realidad incuestionable de la ecuación existente entre deuda pública y salarios, es que para la gran mayoría de contribuyentes asalariados, la imposición de tributar es totalmente diferente, pues como es sabido el nivel de salarios ya sea del salario nominal y real en general es exiguo, ya que la única fuente creadora de ese ingreso lo constituye la venta de su fuerza de trabajo, aspecto que se ejemplifica en la mal llamada clase media que cada día se empobrece, donde el fantasma del desempleo se ha convertido en un acompañante no deseado.

En efecto desde el punto de vista de la teoría de las clases sociales, la clase media ya sea en países desarrollados o subdesarrollados en realidad no forma una clase social en estricto sentido, sino que es un grupo de personas de diferente extracción social, donde están los pequeños industriales y comerciantes, empleados de bajo rango del sector público o privado, pequeños productores y otros más, que se ubican ya sea para arriba o para abajo en los límites, que demarcan a las dos clases sociales fundamentales de la formación capitalista: obreros y capitalistas

Lo característico de la clase media y por ende de su relativa debilidad y cohesión es que no pertenecen a ninguna de las clases principales, por lo que son grupos o estratos medios heterogéneos, que según **Wright Mills** “son excluidos de las capas más altas, que si bien algunos se incorporan a ellas, de las que provenían, otros alcanzan cuotas significativas de poder por su capacidad de decisión empresarial, aunque subordinados siempre a una cúpula superior”.

En expresión de **Antonio Gramsci** forman o “siempre serán

los **intelectuales orgánicos**, es decir, son clases auxiliares, creadoras y reproductoras de la hegemonía; indispensables, pero subordinadas a las clases dominantes”

En Guatemala la recaudación de impuestos y el pago de la deuda se torna aún más negativa y discriminante, cuando se hace referencia a la clase obrera formada por aquellos asalariados que solo perciben el salario mínimo o salario de Estado, ya sea que se aplique para Actividades Agrícolas o Actividades no Agrícolas - en el año 2012 para ambas es de Q 2040.- sin incluir el bono de Q 250.-, que totaliza Q 2290.-, pues no alcanza ni tan siquiera a cubrir el costo de la Canasta Básica de Alimentos; que para el mismo año es de Q 2440.8, mucho menos el de la Canasta Básica Vital que es de Q 4470.44.

Los asalariados del salario mínimo se encuentran subsumidos en uno de los eslabones primarios de la estructura social y salarial, pues se trata de productores directos personificados en quienes trabajan en maquilas u otras actividades, o aquellos que comprende un amplio espectro de trabajadores vendedores de fuerza de trabajo en actividades agrícolas, comerciales y de servicios; quienes sin embargo reciben un salario superior al que obtienen muchos jornaleros y trabajadores del sector informal de la economía, pues su trabajo es casual incierto y fortuito, al no depender de una relación formal que los vincule al proceso productivo.

Aún así quienes perciben el mínimo salario mínimo se pueden catalogar de “privilegiados”, ya que hay otros grupos poblacionales que ni siquiera llega a sus manos este tipo de estipendio, conformados por los excluidos y marginados de percibir cualquier porción de la riqueza capitalista, por ínfima que sea, debido a que para estos fines son eliminados de la vida socioeconómica, sencillamente son inexistentes, porque ni demandan mercancías en el mercado, ni son productores, mucho menos creadores de plusvalía porque no venden su fuerza de trabajo. En términos de **Economía Política** son el peldaño más bajo de lo que Marx denomina la **superpoblación relativa o los indigentes**, quienes permanecen fuera del circuito productivo- monetario-mercantil.

**Pero todavía hay más.** La mayoría de estudios separan el problema del endeudamiento del Estado con aspectos de la estructura social, que es una realidad innegable, cuando se refieren a la existencia de una deuda pública per cápita, es decir, que parten de una falacia al absolutizar como verdadero que sí y sólo sí todos los guatemaltecos, estamos dentro de la economía y la sociedad sin diferencia alguna y que por lo tanto se puede asumir un compromiso en el pago de la deuda pública en abstracto, ignorando la condición socioeconómica, sin tener conocimiento de que perciben ingresos.

Sin embargo esta quimérica premisa, no considera en lo más mínimo que ese pago per cápita, o esa distribución per cápita de la deuda es imposible, por la sencilla razón que es concebido a partir de la existencia de circunstancias desiguales en la población, al olvidar que la repartición de la riqueza creada, esta previamente determinada por la desigual e injusta distribución preexistente de los medios de producción, ya que la población mayoritaria se encuentra en desventaja social y económica, medida en términos de salarios o de otro tipo de ingresos, en comparación con aquellos que obtienen montos superiores, que no es más que fiel reflejo de nuestra contradictoria, desigual e inequitativa realidad, en el contexto de una sociedad clasista.

De tal manera que es imposible que la deuda pública sea redimida patrióticamente por todos los guatemaltecos a nivel per cápita, pues considerarla así, por medio de hacer una simple división matemática entre el total de la deuda y el número de habitantes, es creer ingenuamente que el problema ya está resuelto. No es ni más ni menos que un espejismo, porque de cualquier forma para que ello tenga sustentación, lo primero que hay que hacer es que la distribución de los medios de producción y la riqueza creada también se efectúe con ese criterio, que por demás es justo, pero no se hace.

Distribuir el endeudamiento público en deuda per-cápita cuando la mayoría de guatemaltecos tienen salarios bajos y la pobreza abarca cerca del 80% de la población, unos en pobreza y otros en pobreza extrema,

cuando ni siquiera pueden satisfacer sus necesidades elementales para poder desarrollarse y reproducirse, es una clara demostración inveterada del destino improductivo y antisocial de la deuda pública que el Estado obtiene, para con los marginados y excluidos.

En Guatemala ante tal panorama no se justifica que se continúe con un crecimiento desmesurado de endeudamiento público que hay que cancelarla con impuestos, pues solo demuestra que se hace con fines de cubrir el déficit presupuestario, sin mejorar el contexto de vida de la fuerza de trabajo, que de otra parte no se le puede exigir niveles superiores de competitividad y productividad, ni como seres humanos en lo individual, ni como país al tener una serie de deficiencias en salud, alimentación, vivienda, etc, y por si fuese poco las oportunidades de encontrar trabajo, ya sea en el mercado interno o en el mercado internacional son reducidas.

Guatemala puede exportar cualquier mercancía para percibir divisas, pero cuando se trata de “exportar” la mercancía fuerza de trabajo, existen serias restricciones con excepción de los migrantes que ya se encuentran asentadas fuera del territorio nacional, hecho plenamente comprobable cuando el fenómeno migratorio externo ha disminuido drásticamente por las medidas restrictivas adoptadas por los países receptores. Pero principalmente porque exportar fuerza de trabajo es amoral, salvo en condiciones más ventajosas de la que tienen en su propio país.

Actualmente se estima que el monto total del endeudamiento público sobrepasa los Q 100 000 mil millones y que la población es de 14 millones, lo que reporta una deuda por persona de Q 7143.- que resulta ser una cifra no democrática de su distribución, sino más bien antidemocrática porque se coloca a los guatemaltecos, sean pobres o no; viejos o no; enfermos o no; con trabajo o sin trabajo; con ingresos o sin ingresos, etc, dentro del mismo “costal”.

Aquí debe comprenderse que independiente al nivel de

ingresos de las personas, es el país quién debe amortizarla, y no es que cada individuo de forma particular tenga una especie de documento para abocarse a las cajas del Ministerio de Finanzas, o a la Tesorería Nacional a realizar dicho pago, sino que el ente que hace el pago es el Estado, cuando por medio de la captación de impuestos cumple con este compromiso. Pero si se trata de ser solidarios con los connacionales pobres en el compromiso de pago de la deuda del país, deben ser los propietarios de medios de producción, que son los que acumulan la máxima porción de la riqueza generada, quienes deben absorber dicho pago en relación directa a tal riqueza.

## **V**

### ***Política Fiscal***

La Política Fiscal comprende los ingresos y egresos que el Estado obtiene, incluida la deuda pública para realizar su ejecución presupuestaria. El Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria la define así: “...*que es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales, y en particular aquellas relacionadas con el progreso social, que es esencial en la búsqueda del bien común*”. Asimismo, la política fiscal es fundamental para el desarrollo sostenible de Guatemala, afectado por los bajos índices de educación, salud, seguridad ciudadana, carencia de infraestructura y otros aspectos que no permiten incrementar la productividad del trabajo y por ende la competitividad de la economía guatemalteca.

En un sentido más amplio la política fiscal, al igual que otras políticas Estatales como la cambiaria, monetaria y crediticia, de transformación productiva, de empleo, de distribución, etc. forman parte de la Política Económica, que se aplica en beneficio

o en detrimento de los intereses de los grupos sociales específicos de tal manera que el éxito o fracaso de ésta, se encuentra en estrecha relación con los objetivos que persiga la política fiscal, que tiene que ver con la capacidad coercitiva del Estado para hacer posible una recaudación tributaria fuerte, que provenga con mayor énfasis de aquellos sectores de mayor disponibilidad económica.

Es decir, es un acto innegable que el Estado debe contar con recursos que le permitan y posibiliten cumplir con sus políticas públicas, establecidas constitucionalmente o que por su propia especificidad son asignadas al máximo ente super estructural de la sociedad. Sin embargo, también es cierto que la historia fiscal de Guatemala, nos muestra que el Estado muchas veces dispone de recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones, pero que por factores extraeconómicos en apariencia incontroles porque el Sistema Político lo permite, es que se encuentran incrustados en las entrañas del Estado y que en los últimos años han venido en ascenso, determinando que el volumen de los tributos se tornen exiguos.

Este es el caso de la corrupción, la malversación, la construcción defectuosa de infraestructura, o la prestación de servicios de baja calidad. En fin, en nuestro país no es tan cierto aquello de que los recursos son insuficientes y prueba de ello es que año con año el monto del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado constantemente crece, por lo que debido a este motivo para las autoridades, siempre hay una justificación para recurrir fuentes alternas de financiamiento ya sea a nivel interno o externo.

Por eso es que **la Política Fiscal debe buscar aparte de la coerción impositiva del Estado, el sostenimiento de la recaudación tributaria con la finalidad de garantizarla disponibilidad financiera del gobierno**, evitando de esta manera estar haciendo Reformas o Actualizaciones Tributarias,

donde el nombre de las mismas no interesa, porque después de cierto tiempo dejan de ser funcionales al buscar solo un efecto recaudatorio inmediato que además aumente el coeficiente tributario.

Desde la perspectiva de la existencia y conducción del Estado, la política fiscal junto a la voluntad de actuar en función de los intereses nacionales, es una poderosa herramienta para orientar el desarrollo socioeconómico mediante la participación y buen destino de los impuestos, la adecuada utilización de la deuda pública, priorización del gasto, etc., que conlleve a hacer menos sensibles los desequilibrios estructurales de la economía, que se manifiestan con mayor fuerza en aquellos períodos de fuertes procesos inflacionarios, falta de inversión, creciente desempleo, insuficiencia de demanda agregada, o déficit presupuestario, aunque también existe la posibilidad de que contribuya a profundizarlos, agudizarlos y extenderlos.

Esto es que la acción de la política fiscal tiene grandes alcances, que impacta sobre la actividad económica en general, por lo que sus efectos aunque desiguales se hacen sentir en todas las esferas de la sociedad, ya sea en un contexto de contracción y de crisis, haciendo que de alguna manera su carácter sea recesivo, o bien, de reactivación económica sucediendo lo contrario.

Un aspecto vertebral de la política fiscal en cuanto a la obtención de fondos está representado sin duda alguna en el sistema tributario, que a pesar de su relativa independencia respecto a la especificidad particular de la estructura tributaria, es oportuno indicar que en el caso de Guatemala, su principal falla radica en la presencia de una estructura impositiva regresiva, que además hace porosa la recaudación cuando se encuentra estrechamente ligada con el aumento de la deuda externa, el déficit presupuestario, y no menos importante con **actos extraeconómicos como la corrupción**.

En otras palabras, en tanto y en cuanto la política fiscal sea más

efectiva, en esa medida los resultados y efectos serán diferentes en la economía y sociedad, al estar dirigida en superar las deficiencias en la vida de la población, que en esencia no es otra cuestión más, que impulsar el desarrollo nacional del país.

A lo largo de la historia fiscal de Guatemala, siempre se hace referencia a la existencia de una estructura tributaria injusta, regresiva y obsoleta donde el mayor porcentaje se concentra en los llamados impuestos indirectos, que lejos de ser indirectos, en el entendido de que sin tomar en cuenta el nivel de ingreso de los individuos que puede ser elevado o pequeño, los consumidores no los pueden ni evadir, ni eludir, pues son pagados de forma inmediata en el momento de materializarse el acto de compra-venta y consiguiente consumo de mercancías.

Cuestión diferente ocurre con los impuestos directos, donde sobresale el famoso impuesto sobre la renta -ISR-, existiendo diferentes mecanismos por medio de los cuales, los contribuyentes de esta modalidad de tributación pueden trasladarlos, donde la mano invisible del mercado no ejerce ningún tipo de acción para evitarlo, aclarando que cuando se trata de cumplir con el pago de este impuesto, los trabajadores que se encuentran en relación de dependencia no pueden utilizar este subterfugio.

En general la política fiscal de Guatemala se puede tipificar de recesiva, por descansar el sistema impositivo en los impuestos indirectos que limitan la capacidad de compra de los sectores asalariados, al no existir incrementos salariales en función del comportamiento inflacionario. Esta situación se acentúa cuando los diferentes gobiernos, en especial durante el inicio de la gestión administrativa, plantean las inevitables reformas tributarias siendo conocida la última que se realizó a finales del año 2012 como “Actualización Tributaria”, que más bien su aspecto central se reduce a una Reforma al Impuesto sobre la Renta.

De forma inveterada uno de los aspectos más sensibles de la gestión estatal en Guatemala, sin duda es el de la Política Fiscal y desde luego de la estructura tributaria, por ser la forma concreta en que se lleva a cabo la recaudación de impuestos, que son la principal fuente de financiamiento del Estado.

Históricamente la recolección de impuestos siempre ha castigado más fuerte a los sectores mayoritarios y pobres de nuestra sociedad. En efecto, ya en la época colonial es evidente como la mayor proporción de los “tributos” eran absorbidos por los trabajadores. En segundo término, pero no por ello menos trascendental están las alcabalas, estancos, el papel sellado y otras fuentes de ingreso para las finanzas del Estado.

En el denominado período de “vida independiente” no hubo ningún cambio significativo, ya que las pretendidas modificaciones a la estructura tributaria en especial a partir de la segunda mitad del siglo XX, no han sido lo suficientemente profundas que se reflejen en cambiar su regresividad y anacronismo.

Ahora bien cuando se dice que el régimen tributario guatemalteco es anacrónico, no sólo se hace referencia a las deficiencias administrativas de los organismos recaudadores o a la incidencia que tienen los resabios de la herencia colonial en las Finanzas Públicas, sino más bien a su naturaleza regresiva, al afectar con mayor presión a los sectores de menores ingresos, cuando debería ser todo lo contrario, si se está haciendo referencia en este caso a la existencia de una equidad tributaria.

Es decir que porcentualmente siempre terminan tributando más, aquellos sectores que perciben menores ingresos por la vía del salario, y a la inversa tributan menos quienes reciben más riqueza, dando la apariencia o la falsa impresión de que todos los ciudadanos pagan impuestos en igualdad de condiciones.

Pero el pago de impuestos en una sociedad donde existe la desigual propiedad de medios de producción, la diferenciación social y una estructura tributaria clasista, es algo así como tener una deuda que nunca termina de cancelarse, sin obtener a cambio resultados positivos para el contribuyente, porque el Estado no cobra los impuestos de forma igualitaria, y que haciendo acopio del principio de coercitividad tributaria del que está investido, debe obligar a pagar más a quienes tienen más altos ingresos, de lo contrario irónicamente la práctica social evidencia que es a la inversa. Además los sectores de menores ingresos no disponen de mecanismos evasivos, por lo que el ciudadano común y corriente sin pretexto alguno sí cumple con “su obligación y cultura patriótica de tributar”, insistiendo que cuando se trata de pagar impuestos, el no pago de impuestos es la regla general, no la excepción.

De ahí que ante esta situación, se cumple aquel dicho popular de que resulta más “cara” la medicina que la propia enfermedad, porque con las reformas tributarias son los sectores pobres y asalariados, en quienes se acentúa más la tributación, a costa de entregar parte de sus escasos ingresos para tener el “*derecho y el privilegio*” de recibir por medio de la política económica los beneficios del Estado.”

Por eso es que en Guatemala aunque se argumente lo contrario, y por más pertinaz que parezca realizar el análisis de la política fiscal en los términos antes indicados, siempre el impuesto junto a la estructura tributaria imperante, los cambios, actualizaciones, modernizaciones, o reformas tributarias que realicen los gobiernos, siempre serán una fachada que se queda en eso, donde el impacto del impuesto en tanto y en cuanto permanezca sin modificarse el presente contexto, no es un elemento neutral tal lo concebido por las corrientes clásicas, mucho menos de distribución de la riqueza, sino que

es un instrumento que acentúa la desigualdad social y estimula la acumulación de capital.

Esto explica que a pesar de la cantidad y variedad de “reformas tributarias, modernizaciones o actualizaciones fiscales” efectuadas en especial a partir de las últimas dos décadas del siglo XX y primera década del siglo XXI, la estructura tributaria permanece igual en el sentido de que los impuestos directos, mantienen un lugar secundario en la composición de los ingresos tributarios, mientras que los impuestos indirectos abarcan el mayor porcentaje en el sostenimiento del edificio tributario, oscilando entre más o menos una proporción de 4 a 1.

Debido a que el tema de la Política Fiscal es extenso, un aspecto que siempre debe tenerse presente es el que ocurre entre la simbiosis estructura tributaria y naturaleza del sistema económico guatemalteco, ya que sigue teniendo prioridad la producción eminentemente agropecuaria con destino al mercado externo, es decir, a la agroexportación. Este hecho es una condicionante con varias aristas, en principio limita realizar una tributación mayor, producir bienes con más valor agregado incorporado, que la fuerza de trabajo tenga niveles de capacitación superiores y que perciba mayores ingresos por la vía del salario, todo esto es factible en el caso de que el proceso productivo nacional se sustente sobre bases de una transformación productiva, en especial las actividades del sector primario, incluyendo desde luego las que corresponden al sector secundario de la economía.

Esta simbiosis tal como existe en la actualidad, determina que el torrente de tributación mantenga un grado de mucha sensibilidad, haciendo que la sustentación de la tributación y por ende del gasto público sea inestable, cuando tiende a disminuir en épocas de un relativo estancamiento de la economía nacional, pues su crecimiento o no crecimiento, está sujeto al comportamiento de

la economía internacional, ocasionando una disminución de los ingresos tributarios. Cuando esto sucede se opta por la clásica salida fiscal, en el sentido que para cubrir los déficits presupuestales, el gobierno recurra al endeudamiento público, aunque hay otras salidas, pero esta es la más inmediata, directa y que no representa resistencia por parte de la población, teniendo como evidencia empírica su incontenible desbordamiento, al extremo que durante el año 2012 ya supera los 100 millardos de quetzales.

Finalmente es pertinente enfatizar que la Política Fiscal dejará de tener un comportamiento errático, en la medida en que el Estado haga valer su poder coercitivo de cobrar impuestos tal y como debe ser, pero también es que sin más pérdida de tiempo, se empiecen a generar las acciones de Política Económica, que permitan efectuar cambios graduales en la estructura socioeconómica, que urgentemente necesita el país. Esto contribuirá a que el Estado cumpla con sus obligaciones constitucionales, con el progreso social, con la búsqueda del bien común y con el desarrollo sostenible de Guatemala, como reza el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Caso contrario, se continuará soñando con los ojos abiertos.

## **VI**

### ***Crisis económica y déficit fiscal.***

En cualquier sociedad existe un modelo económico de desarrollo, Guatemala no escapa a esta premisa. ¿Pero qué es un modelo económico?

Es una especie de mecanismo que contribuye a viabilizar el funcionamiento de la economía, o dicho en otras palabras, es el hilo conductor que posibilita no sólo el funcionamiento de

la economía, sino también del mismo sistema, entendido como el conjunto o totalidad de estructuras, que en un momento determinado son el “motor”, que conduce hacia resultados esperados o fines específicos previstos.

No obstante, en otro período ese modelo puede convertirse en un valladar, dejando de ser el “motor” para pretender el desarrollo nacional, circunstancia que sucede cuando deja de ser congruente con la dialéctica expresada en la **ley de correspondencia** entre el carácter de las relaciones de producción con el grado de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas, en especial del ser humano que es el elemento activo por lo que de no ser así, se convierte en una especie de anti-modelo, a la vez que se dan condiciones para el establecimiento de uno nuevo, que responda a las circunstancias históricas prevalecientes en la sociedad, tal y como hoy en día ocurre en Guatemala con el modelo neoliberal, que más bien, lejos de defender los intereses nacionales, lo hace con los del capital transnacional en armonía con pequeñas élites capitalistas internas.

El modelo tiene íntima vinculación con la política económica que fue tratada en su oportunidad, por lo que en esta ocasión solo se recuerda que ambos elementos, presentan espacios, posibilidades o impedimentos de desarrollo dentro del contexto del capitalismo guatemalteco, al incidir en sentido estricto sobre lo económico, pero también en lo social y político.

Al relacionar el modelo económico neoliberal guatemalteco con la política fiscal, por ningún motivo debe perderse de vista, que también hay toda una matriz de factores extraeconómicos, que distorsionan más su funcionamiento, coadyuvando a generar diferentes modalidades de crisis que van desde lo económico, hasta llegar a contaminar entre otras esferas la ambiental, social y política, cuyas causas se encuentran invisibles en las entrañas de

la sociedad, que en el caso que nos ocupa se visibiliza por parte del gobierno al pregonar la falta de recursos del Estado, lo cual es una verdadera media y que es justificada con las reformas tributarias.

La presencia de esos factores extraeconómicos son responsables directos e importantes en la baja de la recaudación fiscal, y que los gobiernos se quejan las 24 horas del día, siendo muy difícil -aunque no imposible- de erradicarlos, pues se encuentran bajo el control absoluto de estructuras criminales y poderes paralelos incrustados y protegidos por el poder del mismo Estado, al cual pertenecen y que en los últimos años se ha convertido en algo creciente e incontrolable, al grado que en el imaginario colectivo de la población guatemalteca, ya es algo común y hasta natural que está pasando a formar parte de la idiosincrasia doméstica. Ojalá algún día se visibilice esta extracción desleal de recursos dinerarios al pueblo de Guatemala.

En efecto, el impacto que tales factores extraeconómicos causan en la sociedad guatemalteca son de impredecibles consecuencias. Lo que sí es indiscutible es que deterioran la calidad de vida de las personas, pues obliga a la limitación del gasto público, dando luz verde para que el gobierno contraiga más obligaciones con cargo a la cuenta deudora presente y futura del país, pues en tanto y en cuanto su presencia no sea erradicada de tajo, la recaudación fiscal será siempre insuficiente y por lo tanto la brecha fiscal se ampliará de forma indefinida.

De acuerdo a datos oficiales, sólo en el año 2012 la grieta fiscal era superior al millardo de quetzales y la acumulada en el período 2009 a 2011 era de 7 millardos de quetzales, sin incluir el monto del contrabando que ascendía a 13 millardos, según lo declarado por la propia vicepresidenta de la república.

Algo inédito que ocurre en el año 2012, es que se empieza a vislumbrar destellos en cuanto a sanear la administración fiscal, ya sea desde la separación de funcionarios corruptos en la -SAT- hasta alcanzar una recaudación fiscal de acuerdo a las metas previstas. Sin embargo, ese esfuerzo fue truncado cuando se gestan una serie de contradicciones, que en el fondo no es otra cosa más que la defensa de intereses sectarios entre el Superintendente de la -SAT- y el Ministro de Finanzas, que concluye con la destitución del primero por parte del Directorio respectivo. **No sabemos por cuánto tiempo más la caja de Pandora seguirá abriéndose.**

Existen en Guatemala en su más reciente historia que se remonta tan sólo a unos cuantos años de las últimas décadas del siglo XX, dos acontecimientos que pudieron haber sido un parte aguas determinante, para orientar de manera diferente el rumbo de la sociedad guatemalteca, siendo en primer lugar el inicio del llamado período democrático bajo la conducción de Vinicio Cerezo Arévalo en 1986, cuando después de varios gobiernos militares, llega al poder una administración pública presidida por un presidente civil, que desde el punto de vista mediático lo que más sobresale es el calificativo de civil, pues se considera que fue el punto de partida de nuevos males que hoy padecemos los guatemaltecos y la profundización y extensión de otros provenientes de los regímenes castrenses.

El otro gran suceso es la firma de los Acuerdos de Paz el 29 de diciembre de 1996, que en su momento se concibieron como la gran panacea de un proyecto que cimentaría las bases de una nueva nación-estado, pero que a la fecha sólo siguen siendo eso, Acuerdos inermes que se encuentran plasmados en un documento, sin trascender en algunos cambios de la realidad nacional contenidos o establecidos en dichos Acuerdos.

De manera lamentable, ambos acontecimientos con el transcurrir

del tiempo, han dejado de ser esa invaluable utopía real que nunca llegó a cuajar, para impulsar el cambiosocioeconómico que el país requiere y así elevar las condiciones materiales y espirituales de la sociedad, encontrándonos en plena mitad de la segunda década del siglo XXI atrapados en un callejón de difícil solución, pues los problemas de crisis económica y fiscal que dice el gobierno tener, lejos de disminuir aumentan día a día, reflejada en la disparidad entre las metas de recaudación establecidas por la -SAT- es decir, entre ingresos previstos y lo que en efecto se recauda, que al final no se sabe si esa disparidad es provocada y premeditada por la institucionalización de los factores ya señalados, en el entendido que en última instancia detrás de las frías cifras existen personas responsables, personas beneficiadas y personas damnificadas.

Esto además de ser un problema eminentemente fiscal también es crisis económica, al replicarse con una incidencia negativa en la vida nacional, ya que el gobierno toma como excusa de no poder atender las diferentes políticas públicas a la falta de recursos financieros, aspecto que se demuestra de forma fehaciente cuando Guatemala ocupa el último lugar a nivel centroamericano en el Índice de Desarrollo Humano -IDH-. De otra parte se encuentra en la casilla 133 de un total de 187 países. Para el año 2012 el -PNUD- indica que el promedio de escolaridad es de 4.1 años y el ingreso bruto per cápita de \$ 4.235 dólares.

Ahora bien, ante un panorama deficitario en la cuestión fiscal donde la recurrencia del Gobierno de turno ya sea por incapacidad, por acción u omisión, por tolerar e incluso hasta ser cómplice de participar en actos de corrupción o defraudación en sus más variadas expresiones, etc., es que al final deja de atender de manera consecuente el gasto social, que por mandato constitucional tiene que realizar, por lo que se considera que

ya no es válido que se recurra a más Reformas Tributarias o a la contratación de más endeudamiento público, en tanto y en cuanto no se cierren o se mantengan abiertos esos hoyos negros de factores extraeconómicos ya aludidos varias veces, donde se esfuman los recursos no del Estado, sino de los guatemaltecos, porque está demostrado que las reformas tributarias por las reformas mismas, no son la solución efectiva para resolver el problema fiscal del país.

La esencia de esta estrategia en ambos casos, no es otra cosa más que la imposición de nuevos y más altos impuestos, o el incremento en las tasas de los existentes, variaciones que tampoco harán llegar a las arcas del Estado el dinero que se dice necesitar. Y otra vez aparece el círculo perverso que trunca y frustra las aspiraciones de desarrollo socioeconómico de Guatemala, porque de una parte la lógica de la tributación en su composición sigue sin modificarse y de otra parte la pulverización de los recursos de los guatemaltecos es indetenible. Es por ello que sin poseer una bola de cristal podemos predecir que sucederá más de lo mismo con la promulgación del paquete tributario del año 2012, plasmado en el Decreto No. 4-2012 del Congreso de la República, Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando, llamada Ley Antievasión II y la ley de Actualización Tributaria, Decreto No. 10-2012 también del Organismo Legislativo.

Sin realizar un análisis exhaustivo acerca del nombre de esta Reforma, así como de sus diferentes componentes, el gobierno de Pérez Molina al igual que otros del pasado y los que se instalen en el futuro, reconoce y admite de forma infundada que la tributación es insuficiente, o lo que es igual, que la carga tributaria es de las más bajas de la región, pero sin especificar sus verdaderas causas generadoras.

Este reconocimiento sólo es una verdad a medias, ya que como se ha venido indicando existe un fondo profundo, que además es

invisible a los ojos de los ciudadanos comunes y corrientes, y que se refiere a la injusta modalidad de la tributación y a las acciones extra económicas señaladas, que succionan sin descanso a toda hora y todos los días los recursos de los contribuyentes, realidad que genera, alimenta y potencia los ancestrales males sociales existentes que desembocan en una crisis económica y fiscal permanente, porque el mayor porcentaje de la riqueza producida en el contexto del modelo neoliberal presente en Guatemala, se la apropian pequeñas élites que hegemónicamente controlan el poder económico y político.

Es indispensable recalcar, que la cuestión planteada no termina en eso, pues paradójicamente estas élites al utilizar al Estado para tan desleal finalidad, disminuyen el consumo, hecho que también se extiende con más celeridad a la clase media, conduciéndolas a un proceso inexorable de **pauperización** provocando una contracción en la demanda, que con el transcurrir del tiempo la entrada al venturoso mundo del mercado se va cerrando para grandes sectores de la población, que antes no tenían tal limitación.

De tal manera que con Actualización Tributaria del 2012, la clase media que está en el régimen del 5% es uno de los sectores más afectados, pues experimenta un ascenso en la tasa al 7%, o sea el aumento del impuesto es del 40%. Estos ingresos que le son despojados a la población, sí y sólo sí deben ser requeridos para destinarse a la acción social, que es algo consustancial a cualquier Estado moderno y democrático, que se precie de serlo.

Desde la perspectiva de la **Economía Política** lo anterior es congruente con la crisis fiscal, más concretamente con la crisis de la recaudación y por ende con la crisis económica, pues **Marx nos dice que:** “La razón última de todas las crisis reales es

*siempre la pobreza y la limitación del consumo de las masas frente a la tendencia de la producción capitalista a desarrollar las fuerzas productivas como si no tuviesen más límite que la capacidad absoluta de consumo de la sociedad”.* Es decir que en nuestro país la política fiscal lejos de ser un factor dinamizante de la economía, más bien es un factor coadyuvante que la constriñe produciendo más pobres, más pobreza y menos posibilidades en el consumo de la población, por la eterna crisis de las finanzas públicas, ya que el Estado siempre se encuentra con cifras rojas en la recaudación, siendo un buen pretexto para incumplir con sus obligaciones en las políticas públicas.

Es reconocido por propios y extraños que Guatemala posee una variedad de recursos, que van desde el recurso humano hasta los naturales y de otro tipo, aceptando también que es una sociedad de profundas contradicciones, o lo que es igual, de grandes desigualdades socioeconómicas, con un estrecho mercado interno y una estructura de concentración de la riqueza y medios de producción con énfasis en la tierra, como en pocos países existe, que limitan el desarrollo integral de las personas, al excluirlas de la economía formal, determinando que sean sujetos inexistentes al pago de tributos, lo cual no debe interpretarse que no pagan impuestos, pues si lo hacen en función de su restringido consumo de mercancías por medio del pago de -IVA-.

O sea que si bien es cierto que a las arcas del Estado guatemalteco, no ingresan “corrientadas torrenciales” de recursos por la vía de los impuestos tributarios, los que ingresan sí son suficientes para que al ser utilizados adecuadamente constituyan un medio poderoso de desarrollo. Es más, este entorno se optimizaría más si los grandes poseedores de capital, tuviesen un mínimo de solidaridad para con sus semejantes desposeídos, pagando sus impuestos de manera equitativa y proporcional.

Entonces la pregunta obligada es **¿dónde se encuentra el verdadero factor generador de la pregonada insuficiente recaudación tributaria en Guatemala y por ende de recursos para el gasto del Estado?**

De nuestra parte consideramos algunas de ellas, en primer lugar que muchos guatemaltecos, a quienes les corresponde tributar en relación directa de su capital productor de plusvalía, no lo hacen. En segundo término se debe a la presencia de una serie de subterfugios, que impide cobrar los montos reales de recaudación de impuestos, en correlación con la dinámica de la actividad económica que realizan y es por eso que las cuentas no cuadran, en tercer lugar por la existencia de una estructura regresiva y por último cuando los tributos recolectados se esfuman del control del Estado para terminar en manos de una estructura paralela e ilegal de poder, que no es ningún secreto el hecho de su existencia junto al poder formal. Ahora bien, el problema es como evidenciar esa co-existencia y visibilizarla ante la opinión pública, que actúan sin remordimiento alguno, al grado de perder hasta el sentido de la realidad en términos de la voracidad y métodos utilizados para enriquecerse, en contraposición inversa con las carencias que padece el país.

También con la LEY DE ACTUALIZACIÓN TRIBUTARIA, el gobierno de la república por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, tuvo el sumo cuidado de no caer en el error histórico de referirse a Reforma Tributaria o Pacto Fiscal, pues al presentar la reforma del año 2012 como una humilde Actualización Tributaria, se siguen preservando los beneficios y privilegios que en materia de tributación ha mantenido el sector económico del país, pues el mayor peso del impacto en el pago de impuestos no sufre ninguna variación al recaer sobre las “espaldas” de la clase asalariada, dejando intacto el actual sistema de recaudación y por si esto fuese

poco las tasas del ISR variaron entre 15% a 31% a 5% y 7%.

El presente gobierno al ser un digno representante de intereses clasistas, defendió a capa y espada la necesidad del incremento de la recaudación tributaria por la vía de los impuestos, sobre el argumento de que necesita más ingresos, pero sin hacer ningún planteamiento preciso, ni dar muestras claras y contundentes de cerrar todos los vicios y agujeros fiscales, mucho menos trazar en el corto plazo una hoja de ruta para transparentar el gasto del dinero aportado por los guatemaltecos, ya que solo hizo ofrecimientos sin concretizar nada.

Desde ya se pronostica por lo antes indicado, que año con año existirá una mayor disfunción entre ingresos y egresos percibidos por el Estado, lo que irremediablemente hace ensanchar la brecha fiscal, pero también es de advertir que durante los últimos años se ha vuelto un secreto a voces que los niveles de defraudación, corrupción, clientelismo, compra de voluntades, evasión, contrabando, se comportan con una tendencia vertiginosa, provocando una especie de **anorexia tributaria** en las arcas nacionales, que cada día es más difícil de erradicar, pues en las actuales circunstancias la cuestión fiscal deja de ser un aspecto eminentemente técnico-institucional, al asentarse sobre un sistema político corrupto que prostituye, contamina y extiende a los organismos ejecutivo, judicial y legislativo, alcanzando a instituciones autónomas, semiautónomas y descentralizadas de la Administración Pública.

Es de advertir que bajo las circunstancias analizadas, la aplicación del “paquetazo tributario”, concebido en el Gobierno del Cambio, bajo el comando del Partido Patriota, no tiene ninguna diferencia significativa respecto a las demás Reformas Tributarias del llamado período democrático en el sentido que sólo hacen énfasis en el aspecto cuantitativo, pero sí tendrá consecuencias inéditas y

nefastos resultados para la maltrecha economía guatemalteca, pues en tanto y en cuanto persistan los condicionantes que succionan el buen uso y destino de los fondos públicos, seguirán los obstáculos insalvables para el desarrollo socioeconómico de Guatemala, permaneciendo y postergando los cambios que el país demanda.

Durante los últimos años la inestabilidad en el déficit fiscal de Guatemala se mantiene y por otro lado las insuficiencias de la población también muestran una tendencia al alza. Se considera que no es indispensable exponer cifras ni sobre la brecha fiscal, ni sobre la desatención de las necesidades sociales, debido a que ambas situaciones son dinámicas y cambiantes en el corto plazo y que los hechos cotidianos son la mejor muestra, cuando a nivel periodístico se realizan publicaciones por demás alarmantes que sustentan lo expresado.

Así se tiene que por lo menos a nivel formal y real, el incumplimiento de las metas de recaudación ha sido una constante del Gobierno de la República cuando dice que no se cumplirán, y que no ha sido posible reencauzarla a pesar del cambio de las principales autoridades responsables de la conducción Fiscal y de la reforma tributaria. Ahora sobre lo precario de los aspectos sociales que son muchos el panorama es análogo, baste mencionar un sólo ejemplo en el sentido de que aumentan las muertes de personas por falta de atención y tratamiento en salud, dando lugar también al relevo de autoridades como el Ministro de Salud, Directores de Hospitales Nacionales, sin que por ello la situación se torne diferente. Esta sombría realidad puede formularse así:

**En buena medida las necesidades materiales y espirituales más ingentes que la sociedad guatemalteca necesita superar, se empezarán a resolver, o por lo menos a**

**disminuir, en el momento en que se modifique la estructura tributaria y se cierrentodas las fugas de los recursos de los guatemaltecos en sus distintas modalidades ilegales, lo que permitirá obtener una efectiva recaudación de impuestos, sin olvidar que para lograr lo anterior, es clave la transformación del sistema político actual, que es igual a interpretarlo como la transformación misma del Estado guatemalteco.** Desde luego que se trata de una tarea monumental, pero no imposible de realizar, donde la voluntad política, la ética, la moral, el compromiso y la solidaridad de las autoridades gubernamentales y la sociedad son determinantes.

## **VII**

### **Reforma Tributaria, características, dificultades e impacto en la economía.**

En Guatemala desde hace muchos años una política vulnerable y vulnerada por ser sensible con los intereses de clase es la Fiscal, que en sentido amplio comprende todo lo relacionado a las Finanzas Públicas, sustentada sobre una rígida estructura tributaria; en el indetenible endeudamiento del sector público; el recurrente déficit fiscal y el creciente e insostenible aumento anual del presupuesto nacional, pero además caracterizada por ser porosa cuando el Estado dilapida recursos públicos.

El costo de la reforma fiscal del año 2012 para la economía y sociedad guatemalteca, es elevado, porque cuando se trata de combatir las deficiencias por medio de los programas sociales y el gasto del Estado, la pobreza sigue presente al igual que las condiciones de vida de los grupos marginados.

Se advierte que es difícil poder precisar los alcances e impactos

en la economía nacional de la última Reforma Tributaria, pues aparte de los múltiples problemas legales o técnicos que han aflorado, subyace la lógica eminentemente cuantitativa de incrementar la recaudación por la recaudación misma, a la vez que relega a un segundo plano una auténtica política distributiva del ingreso nacional por medio de la acción del Estado. En efecto esto es lo que se infiere en el contenido del **PAQUETE TRIBUTARIO del año 2012**, que son Decretos del Congreso de la República: **a)** Decreto 4-2012 Ley Antievasión II: Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando. **b)** Decreto 10-2012: Ley de Actualización Tributaria. En ambos decretos se observa con suma facilidad que están orientados a un objetivo único que es la recaudación tributaria. Ojalá que esto se materialice y no sean en la práctica sólo disposiciones escritas, porque de ellas ya existen muchas, debiendo recordar que las expresiones jurídicas no son necesariamente el reflejo, ni el mecanismo, que va a corregir las distorsiones de lo que ocurre en la vida nacional.

A pesar de que ya ha transcurrido casi un año desde la promulgación y vigencia de los decretos indicados, aún es una reforma inédita, cuando hay una serie de desacuerdos con ciertos grupos sociales por los efectos sectoriales que pueda ocasionarles, así como por la multiplicidad de recursos legales pendientes de resolver en instancias del ordenamiento jurídico nacional, y por si fuese poco hasta se han realizado cambios unilaterales por el Organismo Ejecutivo en el articulado del Decreto -referente a la circulación de vehículos-, al concretar rebajas de impuestos. Asimismo, se han dado amnistías fiscales, contraviniendo el espíritu o esencia invisible de la Reforma, porque sin proponérselo estas disposiciones se revierten en contra de la misma Reforma.

En el presente sigue existiendo la incertidumbre, de saber cuál será la sentencia final a las acciones de inconstitucionalidad

presentadas y pendientes de resolver, en contra de varios artículos de la Reforma Tributaria, Ley de Actualización Tributaria, Decreto 10-2012 del Congreso de la República.

Donde sí no hay incertidumbre, ni casualidad, es que las objeciones sean sobre artículos claves para aumentar la recaudación y que afectan intereses de grupos poderosos, cumpliéndose aquello de que en Guatemala siguen sin pagar impuestos quienes deben y tienen más capacidad de pagarlos, o sea los dueños del capital, reafirmandose que el sistema tributario, las reformas y por lo mismo la política fiscal son la manifestación de una sociedad clasista.

El gran dilema para el gobierno es que si las impugnaciones prosperan, las proyecciones optimistas que tenía para sufragar con más impuestos el Presupuesto 2013 y los subsiguientes, no se cumplirán, o no se tendrá un final feliz, por lo que la única opción que tiene el gobierno es recurrir por enésima vez a fuentes convencionales de financiamiento,- que más bien son no convencionales -, porque ya son clásicas en este tipo de situaciones, siendo la principal contratar más endeudamiento público, que aunque los “expertos” opinen lo contrario, el país ya está al límite de tocar fondo sobre este aspecto.

Pero la “jugada de ajedrez” del Ministerio de Finanzas Públicas, al haber logrado la aprobación de la Reforma Tributaria en el 2012 con el apellido de urgencia nacional, no termina allí, ya que la actual administración desde ya se está garantizando para los 2 últimos años de gobierno -2014 y 2015- presidida por el partido Patriota, un Presupuesto privilegiado en nada despreciable por su volumen y que además es una especie de caja chica segura de Gasto Público en pleno período electoral, pronóstico que sólo con el paso del tiempo se descubrirá sus efectos, si es que no ocurre otro tipo de acontecimientos en la vida política de Guatemala.

Según se ha venido expresando el espíritu de todas las Reformas Tributarias realizadas en el pasado reciente, no es hacer más justa y equitativa la estructura y el sistema impositivo, mucho menos que impacte de manera positiva en el desarrollo de la economía nacional, sino encontrar medios para aumentar el monto de los impuestos y por ende de los ingresos fiscales. Esta situación no escapa en la última Reforma contenida en el Decreto 10-2012, cuando por ejemplo elimina o disminuye de la renta bruta los rubros que se denominan deducibles, ya que esto se traduce en tener una mayor renta imponible o neta, que se utiliza para el cálculo del pago del ISR, justificando aquella vulgarización de un **maquiavelismo sin Maquiavelo**, donde el fin justifica los medios: a mayor renta imponible más pago de impuestos y a la inversa, con el agregado que a partir de este momento para los trabajadores en relación de dependencia ya no habrá ninguna devolución o reintegro, como fue hasta el año 2012, cuando se presentaba la planilla del -IVA- al final de cada período fiscal, perdiéndose el interés por parte del consumidor final de exigir las respectivas facturas.

La experiencia fiscal en Guatemala nos indica que cualquier reforma tributaria, presenta cierta autonomía y efectividad en etapas de tiempo relativamente cortos, que generalmente comprende cada período de gobierno, debido a que tanto el contexto interno o externo de la economía son cambiantes, circunstancia que provoca una doble situación en la economía nacional que puede ayudar a reactivarla o estancarla, es decir, coadyuva a que crezca o que decrezca, al estar en consonancia con la proporcionalidad de la captación real de ingresos que se espera obtener, en el entendido de que con esos ingresos percibidos por el gobierno se deben crear por medio de la política económica, las condiciones para un desarrollo socioeconómico en su más amplia expresión.

Ahora bien la naturaleza de ese impacto de crecimiento o estancamiento de la economía nacional, en buena medida no depende de forma absoluta, -aunque sí influye-, del comportamiento de la economía internacional que los “expertos” ocultan o no ocultan ante la opinión pública sobre el funcionamiento de la economía nacional, según sea el caso. Más bien en el caso particular que venimos tratando, es decir lo Tributario, el impacto negativo o positivo que proyecte la Reforma Tributaria, tiene más vinculación con la prevalencia en la estructura tributaria, y sabiendo que en Guatemala es regresiva, entonces las reformas tributarias, siempre tendrán un efecto recesivo en la sociedad, porque la evidencia empírica de cualquier época histórica indica que los gobiernos de turno buscan potenciar los volúmenes de impuestos, haciendo disminuir la limitada capacidad de demanda o ahorro de los sectores populares, y que al final no se resuelve las dificultades financieras del Estado.

Cuando esta meta de recaudar más por medio de las reformas no se cumple, se tiene que los ingresos fiscales seguirán siendo menores que los egresos, dando lugar a la existencia del déficit presupuestario o déficit fiscal, haciendo caer al Gobierno en su propia trampa, de sustituir u obtener los recursos no aportados por la reforma, mediante la vía de imponer más y más tributación; tendencia que con el transcurso del tiempo lejos de disminuir, más bien, se vuelve perenne determinando que la población cada vez pague más y más impuestos. Y de otra parte esto implica que también habrá más y más reformas tributarias en el presente y en cualquier momento.

Se considera que el impacto de la Reforma Tributaria en la economía nacional, será menor en los sectores asalariados en el momento en que se aumente la tributación directa, se contenga el desenfrenado gasto público; se controlen y castiguen los distintos actos anómalos que boicotean el desarrollo, que se actúe con transparencia en el uso y destino de los recursos públicos por lo

que es de esperar que en tanto y en cuanto permanezcan intactas las condiciones perversas que hoy en día abundan en el ámbito público y también privado, ninguna reforma tributaria es, ni será la solución al problema fiscal, que pretenda contribuir a estructurar una mejor economía en el país, que traducido en términos coloquiales significa que los torrentes de ingresos que recibe el Estado siempre serán insuficientes, donde buena parte de ellos irán a parar a un hoyo negro sin fondo.

Es oportuno recordar a las nuevas generaciones de guatemaltecos que en años anteriores hubo casos de funcionarios, que estando al frente del Ministerio de Finanzas Públicas, tuvieron la osadía de plantear cambios profundos y significativos para concebir un nuevo sistema tributario en Guatemala, pero que al final fueron conminados a dimitir de sus puestos, siendo el más emblemático el del ministro de la época Alberto Fuentes Mohr en la década de los años sesenta del siglo pasado, donde su proyecto de reforma tributaria siempre se mantuvo “engavetado”, pues se enfocaba a eliminar inveteradas condiciones de privilegios que tanto daño le siguen causando a la sociedad y economía nacional.

Es precisamente por la poca capacidad de las reformas tributarias de ser sostenibles en el largo plazo, al no sustentarse en principios de equidad y justicia fiscal y de los inclementes vicios gubernamentales, que el desbalance entre egresos e ingresos del Estado es difícil de eliminar, por lo que el déficit, que corresponde al déficit presupuestario seguirá siendo financiado con deuda pública en su versión interna o externa; o bien con bonos del Tesoro - que al final se traducen en el pago de impuestos, como se pretendió en el año 2013 por una cantidad que rondaba los Q 3 500 millones, con la desventaja que lo obtenido por la colocación de tales bonos se consignarían para fines improductivos y desconectados de la economía real, pues serían utilizados para “honrar” los compromisos acumulados

de la espuria deuda flotante, provocando que la inversión pública decrezca o se difiera, no sólo en la actualidad sino también en el futuro.

Sobre este tipo de adeudos, es un secreto a voces sobre el mal uso que se hace de estos recursos por cualquier gobierno, causando otro efecto negativo en la economía al monetizarla, a la vez que presiona al alza sobre el nivel general de precios internos, o bien cuando se generan motivos especulativos. Este proceso perverso que exige el pago de la deuda pública en especial de parte de los acreedores internacionales, requiere de cobrar más impuestos por la vía de las Reformas Tributarias, llegando incluso al extremo de contratar deuda para pagar deuda.

Si en Guatemala las reformas tributarias continúan sin modificar la estructura vigente, que es la enorme desproporcionalidad entre impuestos directos e indirectos, se podrá decir que las Reformas son insustanciales desde el punto de vista del beneficio que representan para la economía nacional, pues aunque parezca un contrasentido, más bien refuerzan esa estructura al existir una fachada cosmética de que hay cambios para que nada cambie, ya que la esencia de la reforma mantiene las condiciones del sistema impositivo, y lo único que cambia es la forma o modalidad de cobrar, gravar y pagar impuestos, porque la desigual asimetría entre impuestos directos e indirectos se mantiene.

Por una verdadera reforma debe entenderse la eliminación de su aspecto regresivo, legislando para introducir cambios graduales al sistema actual, donde el hilo conductor sea el desarrollo socioeconómico del país, Todo ello complementado con acciones administrativas y punitivas que eliminen la fuga de los impuestos cobrados, práctica que lejos de disminuir crece, erosionando los recursos del Estado, valga decir, el dinero de los ciudadanos que tributan.

Cualquier reforma tributaria atrapada en la telaraña desproporcionada de impuestos directos e indirectos conlleva a un sistema tributario inelástico, en el entendido que en épocas de crecimiento económico los ingresos del Estado permanecen sin mayor variación, cuando debería ser todo lo contrario, pues la experiencia histórica revela que las contradicciones e injusticias inherentes del sistema vigente se conservan, especialmente en el sentido de que son los grupos de menores ingresos (salarios) los mayores tributarios, como ya se ha dicho en más de una ocasión.

La política fiscal articulada y coordinada con los fines del desarrollo es una poderosa fuerza, que junto a la política económica y el prudente endeudamiento público, desempeña un papel preponderante en la reactivación de la economía nacional, manteniendo un bajo nivel del déficit fiscal, proyectado en la existencia de un presupuesto de ingresos y egresos en función del tamaño de la economía, que es un indicador de buena salud económica, en el entendido que de ninguna forma se está insinuando la disminución de la participación del Estado al mejor estilo neoliberal.

Desde luego que buscar como una utopía posible de realizar este balance entre ingresos y egresos del Estado, no debe afectar negativamente la inversión pública, pues tanto el sistema tributario y el gasto público son instrumentos de distribución del ingreso nacional, siempre que se tenga claridad y congruencia en la orientación de la política económica a seguir, lo cual presupone como condición sine qua non que la tributación en Guatemala debe cambiar de orientación, para que en verdad sea un elemento que democratice el acceso a la riqueza creada por el conjunto de la sociedad, generando otros efectos como es el estímulo a la producción y el consumo, valga decir más y mayor mercado interno y por ende en el fortalecimiento de la economía nacional.

Se ha insistido que la tributación tiene que ser progresiva en vez de regresiva, pues en Guatemala la práctica de varias décadas evidencia que las reformas tributarias y por adición la política fiscal tal como están constituidas, no han producido los resultados deseados de cerrar la brecha de desigualdad social, pues es innegable que dicha brecha se amplía; que los niveles de concentración y centralización de riqueza son más acelerados; que los indicadores socioeconómicos se desmejoran; que la pobreza al igual que el desempleo aumentan y así se pueden seguir mencionando otros desbalances coyunturales y estructurales que frenan el desarrollo integral de la formación social guatemalteca.

Sin pretender ser aprendiz de agorero, se pronostica que de mantenerse esta fallida experiencia fiscal que ya tiene varias décadas de imperar, el sistema tributario con todo y la realización de reformas periódicas, nunca será el factor determinante para apoyar la política económica, pues no se ha querido reconocer por parte de las máximas autoridades responsables de la cuestión fiscal del presente y del pasado, que el talón de Aquiles gira alrededor de una injusta estructura tributaria y del mal uso y destino de los impuestos por diversas vías, hecho plenamente comprobable e indiscutible por la misma realidad fiscal, pues como se ha insistido, en Guatemala quienes están personificados en los poseedores del gran capital siguen fuera del radar tributario al no alcanzarlos en su justa dimensión, al igual a quienes forman las estructuras paralelas.

En eso consiste el **pecado capital** de cualquier reforma tributaria y de la política fiscal, que jamás se encaminan a corregir ese problema estructural de la regresividad, más bien la refuerza al ser apoyada por un Estado cuyos efectos es obtener resultados en el corto plazo, es decir en cada periodo de gobierno, por lo que no es de extrañar que las diferentes administraciones gubernamentales que se suceden, materialicen su respectiva reforma tributaria, de

acuerdo a intereses partidistas. Por supuesto que aquí deben incluirse otros factores que contribuyen a la porosidad de los recursos tributarios.

El resultado de estas reformas aparte de incrementar temporalmente los ingresos fiscales, tienen un efecto acumulativo en sus deficiencias e ineffectividad, que con el paso del tiempo amplifica su campo de acción en la base tributaria de una manera ficticia, al absorber unilateralmente en esta vorágine una y otra vez a la clase media y otros sectores asalariados, donde ambos segmentos de la población, son en conjunto los mayores demandantes de bienes y servicios, siendo esta realidad otro argumento válido para enfatizar que de continuar con esta perniciosa práctica fiscal, la reactivación económica se sigue postergando, al disminuir el poder adquisitivo de la población de ingresos fijos, ya que el pago de impuestos absorbe un porcentaje elevado del salario, porcentaje que crece más que proporcional en la medida en que el mismo sea más bajo.

Si como se ha expresado que el fundamento central de la Reforma Tributaria del 2012 es buscar aumentar los ingresos, esto conlleva a plantear una reducción en la capacidad de demanda de la población tributaria, -en especial la de impuestos indirectos- implicando para la economía y el aparato productivo nacional disminuir su actividad productiva, que aunado a la inestable demanda externa de productos de exportación tradicionales o no tradicionales, que es el caso recurrente del café y otros más, influye en los niveles de recaudación, sin la posibilidad de que dichos productos de exportación puedan ser sujeto de gravámenes extraordinarios, salvo en ciertas ocasiones.

Este tipo de fenómenos limita ese propósito de aumentar la recaudación, por lo que el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el 2013 que llega a Q 67 millardos

(Q 66 mil 985 millones), es desde su concepción primigenia un presupuesto desfinanciado, recordando que las  $\frac{3}{4}$  partes o sea el 75% se tiene previsto cubrirlo con ingresos tributarios, que es la principal fuente de ingresos y financiamiento, por lo que se recurrirá por **enésima ocasión** a esa mal llamada tabla salvadora que es el endeudamiento público, máxime cuando se mantiene el espejismo de que el endeudamiento todavía es bajo en Guatemala, olvidando que el monto del presupuesto de ingresos y egresos subirá año con año.

En fin todo este panorama no es ninguna novedad, ya que los responsables de la conducción de las Finanzas Públicas del país, han reconocido que la Ley de Actualización Tributaria tiene una multiplicidad de errores, considerando que de ser así impactará aspectos cualitativos y cuantitativos en la economía, que harán ensanchar el endeudamiento público, el déficit fiscal, la inversión real decrecerá, habrá más descomposición social, etc. Sin embargo, al terminar la jornada el problema no son las diferentes anomalías que presenta el presupuesto, personalizadas en las impugnaciones presentadas por diferentes sectores, mucho menos las resoluciones que pueda emitir la Corte de Constitucionalidad, el problema de fondo es que el Ministerio de Finanzas Públicas al igual que en años anteriores, elaboró un presupuesto de Ingresos y Egresos desfinanciado para el año 2013, sin tomar en cuenta los costos que esta irresponsabilidad conlleva, cumpliéndose aquello de que resulta más cara la medicina que la enfermedad.

Según lo expresado y aceptado hasta la saciedad, el sistema tributario guatemalteco mantiene la invariabilidad, en cuanto a ser injusto e inequitativo, truncando e imposibilitando influir de manera positiva sobre el desarrollo de la sociedad, y sin embargo en cada reforma tributaria se repite, se insiste y se llega al mismo error de aumentar los tributos con énfasis en los indirectos y en los sectores de ingresos exigüos, siendo un freno en las posibilidades de reactivación de la economía nacional, restringiendo más el mercado

interno, en lugar de que la reforma tributaria y la política fiscal se conviertan en multiplicadores de esa reactivación.

Debido a ese carácter improvisado y declaradode “Urgencia Nacional” que el Congreso de la República le otorgó a la aprobación del Decreto 10-2012, también conocido como Ley de Actualización Tributaria, sin medir las funestas consecuencias que ello implicaría en el presente y futuro del país, es que a continuación se enumeran algunas de las principales características, dificultades e impactos que su puesta en vigencia tendrá para la economía guatemalteca:

- 1- No es ningún secreto que para el año 2013, se elaboró un Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, que por cierto es el más grande jamás conocido en la historia fiscal de Guatemala al aproximarse a los Q 67 millardos, llevando implícita la incertidumbre de que si no se consigue la recaudación prevista, se corre el riesgo que inmediatamente se empiece a utilizar el expediente del endeudamiento público en sus diferentes versiones, por no tener plenamente garantizado que su principal fuente de financiamiento por la vía tributaria será suficiente. O sea que desde antes de entrar en vigencia es un presupuesto desfinanciado, que sustentaba a priori su viabilidad en consonancia con los resultados positivos aparejados a la Reforma Tributaria, causando un peligroso efecto multiplicador negativo para la salud de la economía nacional.
- 2- Aunado a lo anterior, se tiene que no se esperaba que la Ley de Actualización Tributaria, adoleciera de una serie de carencias técnicas e inconstitucionalidades, que expuso el sector privado por medio de sus diferentes cámaras empresariales y que en caso de prosperar de

acuerdo a declaraciones del Ministro de Finanzas, el Estado no contaría con Q 2 millardos. También dejaría de percibir Q 4.5 millardos, si progresa la impugnación a la Ley del ISR en el pago que hacen los trabajadores en relación de dependencia. De no recaudar ambas cantidades, se estaría erosionando cualquier ejecución presupuestaria del gasto público, lo que equivaldría a decir que la Reforma Tributaria nació desmochada y de forma prematura. Pero además el Ministro agrega que al no disponer de los Q 2 millardos, la medida inmediata es la reducción de un 10% en el presupuesto de las entidades públicas, deduciendo que este tipo de posturas anti-técnicas y anti-políticas, más bien se deben interpretar como presiones para que los fallos constitucionales sean desfavorables a las impugnaciones presentadas.

- 3- En términos metafóricos el gobierno patriota está vendiendo la carne antes de cazar el venado, porque primero hicieron el presupuesto y después la Reforma Tributaria, resultando que ahora no pudieron cazarlo y por lo tanto no pueden sustentar su financiamiento, pero los funcionarios del Ministerio de Finanzas Públicas siguen actuando como que tienen la disponibilidad financiera en sus arcas, aunque la Reforma les haya fallado de principio a fin, donde sobresale que el problema primordial del Decreto 10-2012 es la anarquía y falta de claridad en la exposición de casi todo el articulado, puesto que su finalidad primera, segunda y tercera, es el aumento de la recaudación fiscal por la vía de los ingresos tributarios. Es por ello que el principal impacto económico negativo que tendrá la Reforma Tributaria en Guatemala es seguir profundizando el desempleo, la marginación, cierre de fuentes de trabajo, disminución de la demanda, y por si fuese poco crear incertidumbre en la inversión productiva nacional o extranjera.

- 4- La Reforma Tributaria del 2012, aparte de su sesgo cuantitativo cifrado en la recaudación, es por sí misma contraria a los intereses de los sectores asalariados, cuando la presentación de la planilla del IVA prácticamente ha perdido sentido e interés, haciendo inexistente e insignificante su conformación, salvo que por ley no se puede dejar de cumplir con este requerimiento, pues es relegada a un segundo o tercer plano, al legislar en contra de la devolución del total o de un porcentaje de las retenciones efectuadas, cuestión que estuvo vigente hasta el año 2012. Esto tiene como corolario el hecho de que la población consumidora ya no tenga el interés de exigir facturas, dando lugar a una evasión y elusión por parte de los proveedores, que hará disminuir los ingresos del Estado.
- 5- No cabe duda que las impugnaciones al resolverse favorablemente a quienes las interpusieron, ocasionará un impacto negativo en la recaudación, que desde la lógica del Gobierno es la decapitación a los objetivos de la Reforma. El problema es más incierto cuando las instancias legales correspondientes, todavía no se han pronunciado al respecto, pues hasta donde se tiene conocimiento sólo del Decreto 10-2012 se han impugnado 39 artículos y del Decreto 4-2012, 29 artículos, provocando un enigma en cuanto al monto de lo que puede dejar de recaudarse, aunque el Gobierno estima que las impugnaciones del sector privado podrían alcanzar los Q 500 millones, en otros momentos se dice que son Q 2000.- millones. Esta incesante cantidad de recursos del sector privado ante la CC, que en la medida en que transcurre el tiempo ya se dice que hay 77 artículos impugnados a la nueva Ley.

- 6- El elevado número de refutaciones dirigidas a la máxima instancia Constitucional, es algo inédito que sucede con la reforma tributaria del año 2012, pues no se tiene conocimiento que se hayan planteado en épocas pasadas, lo cual puede atribuirse a la improvisación en la elaboración de la ley; al desconocimiento de las autoridades fiscales sobre las circunstancias en que vive la mayoría de la población al exigir pagar impuestos que no están a su alcance; a los compromisos políticos partidistas, o bien, a cualquier otro motivo que justifique sólo el aspecto cuantitativo de maximizar la recaudación. Si esto es así, entonces tanto la Reforma como las impugnaciones se han judicializado, ahora lo que sigue es esperar las sentencias definitivas de la CC, para saber si dejan vigentes o no los artículos cuestionados. Durante el tiempo en que las impugnaciones no se resuelvan, se plantea un impase, en el sentido de que existe la incertidumbre de saber si las mismas van a ser tomadas en cuenta, o si el Decreto 10-2012, queda sin modificación alguna, mientras eso sucede la ley sigue vigente y funcionando con todas sus imperfecciones, impactando de forma negativa en el funcionamiento de la economía.
- 7- Según estimaciones se tiene que los amparos interpuestos ante la CC, el monto de recaudación bajo el supuesto que se resuelvan de manera favorable, no afectará en mayor medida dicha recaudación que gira alrededor del 1% y 1.5% del PIB. El problema más bien es que en la Mesa Técnica se elabore una nueva propuesta de Reforma o que de acuerdo a determinados intereses se introduzcan cambios radicales en perjuicio de otros grupos. Sin embargo esta suposición se considera poco probable que se concrete, ya que la Reforma sigue su curso y además porque las sentencias definitivas de la máxima instancia constitucional siguen sin emitirse. Es de indicar que con la Ley de Actualización Tributaria se espera recaudar cerca de 5 millardos de

quetzales, que es una cifra importante siempre y cuando sea bien utilizada por el Estado y así cubrir una serie de programas sociales, proyectos de infraestructura e inversión.

- 8- El conjunto de impugnaciones lo que revela es que durante el proceso previo a la implantación de la presente Reforma Tributaria, estuvo ausente todo tipo de diálogo, consenso, análisis, discusiones y acuerdos entre los diversos sectores afectados en especial con la clase trabajadora, ya que a pesar de haberse creado la *Mesa Técnica* la dinámica de la misma se ha circunscrito entre cúpulas: gobierno-Sector Privado, ante esta realidad cabría preguntarse donde están los demás sectores, sin que ello signifique detener la presentación de acciones legales, por lo que la aplicación del Decreto 10-2012 continúa en un impase en varios de sus aspectos.
- 9- Si el gasto público es mayor que los ingresos como sucede en Guatemala, aunque parezca contradictorio, resulta ser impropio para la economía, ya que no es la economía la que se beneficia con la presencia del déficit fiscal, sino más bien es la bestia negra de la corrupción, que de acuerdo a declaraciones de altas esferas del Organismo Ejecutivo asciende a Q 6 mil millones en el presente, que se considera una cifra voluminosa. Según artículo de Prensa Libre del 17 de abril de 2013 estima que debido a actos de corrupción se pierde el 20% de lo que se gasta en obras estatales por parte de las entidades públicas..... de las 100 acciones que la -OEA- recomendó al Estado de Guatemala en los últimos 8 años para combatir la corrupción, sólo 10 se han cumplido...entre 1998 y 2012 se perdieron Q 31 millardos. Asimismo estos actos de corrupción se puede ejemplificar de forma nítida, con el pago que hacen los Gobiernos de turno, cuando a los

Gobiernos precedentes les redime la Deuda Flotante, ya que contiene una fuerte dosis de ese ingrediente corruptor que trastoca cualquier ámbito de la economía y sociedad.

- 10- Si un proyecto de ley es presentado con tantas deficiencias ya sea de orden técnico o legal, se pone en duda la viabilidad desde sus inicios, máxime cuando se trata de aspectos fiscales, por no tener la población guatemalteca la plena confianza de que su dinero será bien utilizado. Es a la inversa de lo que se acostumbra decir, en el sentido de que en la población no existe una cultura solidaria de tributación, ya que sí se pagan impuestos, pero recordemos que el pago de impuestos es un elemento demasiado sensitivo a los bolsillos del contribuyente, que al final repercute en las arcas del Estado, por lo que una Reforma Tributaria mal estructurada lejos de ser provechosa para la sociedad, más bien tiene el efecto contrario que es acumulativo con el transcurso del tiempo, o sea, que la brecha entre ingresos y egresos se amplía y la incertidumbre de los contribuyentes sobre la honestidad en el buen uso de los impuestos también crece.
- 11- En general se reconoce que con las Reformas Tributarias el sector más damnificado de la escala social son los trabajadores asalariados, y en efecto lo son una vez más cuando el Decreto 10-2012 elimina el crédito del IVA, implicando pagar más impuesto por la vía del ISR, sin que exista la posibilidad de devolución alguna por la presentación de planillas, y para el Estado significa disminuir la recaudación relativa de fondos ante el desincentivo de exigir facturas por parte de los contribuyentes, como lo era hasta el año 2012. Esto favorece la ampliación de otro fenómeno extra-económico que es el crecimiento de la **economía informal**, actividad que conlleva y se caracteriza por no emitir facturas, lo cual

se traduce en más corrupción, evasión y elusión de impuestos. Es de hacer notar que la clase media recibe un fuerte “golpe”, que en cualquier sociedad es la “turbina económica”, por ser el segmento de la población con mayor volumen de demanda o consumo de bienes y servicios, teniendo frente a sí, a otros enemigos reales que son el paro o la inflación.

- 12- Cuando las Reformas Tributarias conservan la injusta aberración de la estructura tributaria basada en los impuestos indirectos, significa para un representativo número de ciudadanos la posibilidad de engrosar las filas del desempleo y de su solidaria e inseparable compañera la pobreza, donde dicho dúo fatídico genera más y nuevos pobres. Esta situación hace que la riqueza que se pierde en otros sectores, se concentre y centralice en aquellos que ya son propietarios de capital, cuyo caso típico se evidencia en la constante desaparición del mercado de la pequeña y mediana producción basada en la **economía mercantil simple**, pero que ante un contexto de crisis de la economía guatemalteca, debería ser todo lo contrario, en el sentido de estimularla, no obstante que desde el punto de vista de la economía política, parezca una antítesis de la ley de concentración y centralización del capital propia del capitalismo, el hecho de proponerlo en la fase actual del capitalismo monopolista, pues se aclara que tampoco se trata de un retorno al capitalismo de libre competencia. Se trata entonces de una posible alternativa, para que grandes sectores de pequeños productores se incorporen a la actividad económica formal y se conviertan en potenciales tributarios.
- 13- Si a esta última Reforma Tributaria se le sindicara que adolece de inconstitucionalidades, errores, redacción oscura y ambivalencias, entonces como es posible

encontrar en ella el mecanismo que active la tecla del desarrollo nacional como lo enuncia insistentemente el Gobierno. Este tipo de Reforma produce una serie de incertidumbres, de inestabilidad que afectan directamente la economía y su crecimiento, por la serie de contradicciones que presenta, porque la neutralidad en los impuestos es una quimera. Más bien lo que existe son falsas expectativas de que la reforma tributaria es el salvavidas de la cuestión fiscal, del déficit fiscal y de los ingresos, sin comprender que el impacto sobre la Economía, no tiene una trascendencia relevante que cambie su orientación, ya que las dificultades financieras del Estado persistirán y por si esto fuese poco, los problemas socioeconómicos de la población seguirán sin resolverse, profundizándose y extendiéndose, porque dejan al margen de la realidad social a una gran masa sumida en condiciones precarias, que no recibe los beneficios de la riqueza creada, ya sea con reformas tributarias o sin ellas.

- 14- Con la toma de posesión del nuevo Superintendente de la SAT realizada el 23 abril de 2013, contrario a la postura del anterior funcionario sustituido, se tiene previsto renegociar las metas de recaudación por su sobreestimación, donde uno de los puntos débiles es la baja recaudación de ingresos en las aduanas por concepto de comercio exterior. Según las autoridades respectivas, a nivel general la caída de la recaudación para el primer trimestre del 2013 se estima en Q 985 millones en relación a lo proyectado, aclarando que ese descenso no se debe a la entrada en vigencia de la inédita legislación tributaria, ni tampoco a los recursos de inconstitucionalidad presentados, ya que estos aún siguen sin resolverse en definitiva, por lo que la causa o razón de no llegar a la meta proyectada, es que las prácticas extraeconómicas de la evasión o corrupción permanecen intactas, sin control alguno y que lejos de disminuir se consolidan y aumentan.

15-Paradójicamente un impacto de mediano y largo plazo en la economía nacional, es que por el carácter de la Reforma Tributaria del 2012, ésta, contribuirá a ampliar la brecha del déficit fiscal, porque la famosa reforma, lejos de captar los recursos necesarios para mantener una relativa disciplina fiscal, más bien se transformará en **indisciplina fiscal**, cuando por el monto elevado del Presupuesto de Ingresos y Egresos tanto del año 2013 y de los sucesivos, el Estado no dispondrá de fondos profusos por la vía de la recaudación tributaria para su financiación. Esto hace que se caiga en el círculo sin fin, en que el monto desfinanciado del presupuesto, es uno de los motivos que impulsan la reforma y que a ésta se le considere la panacea imprescindible que resuelva el déficit en el gasto público, lo cual no es verdad. El problema no termina allí, ya que el presupuesto del próximo año y los del futuro cercano, desde un principio estarán desfinanciados en magnitud creciente, cada uno respecto al del año anterior. Es decir que el Estado aparte de ir arrastrando el déficit acumulado, más el nuevo déficit de cada año, también cargará con el pecado de los déficits de gobiernos anteriores, previéndose que la salida fiscal sana es volver a la realidad, en el sentido de que el gasto público debe ser racional y productivo, por lo que de alguna manera debe ceñirse al nivel de los ingresos fiscales, desde luego sin que esto implique la reducción del Estado.

Por lo expresado se infiere que es insoslayable abandonar la práctica de realizar Reformas Tributarias improvisadas, de emergencias o de hacer parches por cada gobierno en el ejercicio del poder, mucho menos con fines eminentemente recaudadoras de ingresos. Se trata de que la cuestión tributaria debe ser una verdadera política de Estado, de lo contrario cada

Reforma Fiscal se justificará sólo porque existe un déficit en el financiamiento presupuestario, o dicho lo mismo en otros términos, no habrían Reformas Tributarias si no existe ese déficit que cada vez es más estructural. Si esto es así, la Reforma Tributaria vigente a partir del 2013, va a repercutir en el crecimiento económico y por ende en la demanda doméstica o mayor reducción del mercado interno, provocando una desaceleración inmediata en la actividad económica, incidiendo en el proceso de recaudación de tributos, pues la economía será más pequeña.

La anterior enumeración son algunas de las principales características, dificultades e impactos que experimentará la economía guatemalteca, debido a la aplicación e imposición de la reforma fiscal del Decreto 10-2012, aunque por factores especulativos e incertidumbre, con solo el hecho de su anuncio algunas variables de la economía han empezado a distorsionarse, como por ejemplo el comportamiento interno de los precios de las mercancías que muestran una tendencia alcista, o bien, la reducción en el número de puestos de trabajo.

## VIII

### **A manera de conclusiones.**

Por los principales pecados originales de esta Reforma Tributaria del 2012, tanto técnicos, conceptuales o de resultados prácticos, califica para ser en términos de **Emile Durkheim** una especie de **anomia fiscal** entre un presupuesto desfinanciado, la recaudación incumplida y el déficit fiscal, en el entendido que la brecha puede aumentar por la falla en los cálculos optimistas que los responsables de los tributos realizaron y el consiguiente endeudamiento público.

Como se recuerda esta Ley del “Paquetazo Tributario 2012” se

aprobó en el Congreso de la República con el sobrenombre de “Urgencia Nacional”, pero que aún así no le quita su inviabilidad y discordancia en su aplicación, y ante todo por el hecho de haber nacido muerta de manera prematura con serias deformaciones antitécnicas, antijurídicas o antieconómicas desde su concepción inicial. Esta condición se corrobora cuando la realidad demuestra que sólo algunos de los sectores sociales celebra y apoya su nacimiento a la vida fiscal de Guatemala, en especial desde la postura de ciertos poseedores del capital, porque los tecnócratas que la elaboraron no tomaron en cuenta principios básicos económicos, éticos, filosóficos, de justicia, jurídicos, de finanzas públicas.

Este cúmulo de pecados originales del “PAQUETAZO TRIBUTARIO 2012” ha hecho que durante todo el año 2013, el Gobierno de la República muestre una serie de vacilaciones e inconsistencias ya sea en las metas previstas de recaudación, haber removido la totalidad de la cúpula que integran la SAT empezando por el propio superintendente, elección de un nuevo Directorio, amenazas de renunciaciones del Ministro encargado de la cartera de Finanzas, realizar declaraciones y contradecimientos, hasta seguir con la imparable y continuada presentación de un rosario de justificaciones que al final no justifican nada.

A continuación se resumen las siguientes conclusiones de carácter general:

- 1- Al igual que las reformas que han precedido a ésta del 2012, su aspecto vertebral se concretiza en buscar aumentar los niveles de recaudación a cualquier precio, sin importar la condición socioeconómica de los tributarios más precarios. Aquí el Gobierno sigue con el juego de seguir presentando ante la opinión pública,

que son las inconstitucionalidades expuestas ante la CC, las responsables de la posible baja en la recaudación, pero no es así, esto sólo es la apariencia, ya que la verdadera razón del fracaso anunciado de la Reforma del 2012, es que permanece igual la estructura tributaria, y en cuanto y en tanto esta práctica continúe, las autoridades seguirán buscando culpables ante su falta de decisión de concretar medidas radicales en el sentido de que se modifique, para que tribute de forma equitativa el capital por medio de los impuestos directos. Desde otra perspectiva también se dice que se están suprimiendo atribuciones administrativas de fiscalización a la SAT, o bien, realizar amnistías tributarias, exoneraciones, rebajas y otras disposiciones.

- 2- A pesar de ese énfasis eminentemente recaudatorio después de entrada en vigencia la reforma tributaria del 2012, no se ha cumplido con las metas esperadas, más bien el caudal ha disminuido, justificado por una serie de hechos más que todo subjetivos figurando las impugnaciones presentadas, que a verdaderas situaciones de concepción plasmadas en el Decreto 10-2012, o bien por la ausencia de fiscalización en el proceso de recaudación, dando lugar a que los actos de corrupción sean más severos.
- 3- Aunque parezca increíble reconocerlo, buena parte de la redacción de la ley es confusa, ambigua y oscura, lo que la hace entrar en serias contradicciones entre sí, pero también esto se amplía cuando colisiona con otras leyes del ordenamiento jurídico tributario y con la propia Constitución Política de la República.
- 4- Aparte de buscar la recaudación como un fin y condición por sí mismo, también enfatiza en elevar las tasas de tributación de ciertos impuestos, de aumentar la base

tributaria cuando incorpora a aquellos trabajadores en relación de dependencia, que antes estaban exentos de tributar debido a que sólo conciben el salario mínimo.

- 5- Este conjunto de acontecimientos hacen que la reforma tributaria por más que se argumente sus bondades, al final sea descalificada y no avalada por la población guatemalteca, coadyuvando a ello una larga serie de refutaciones, visiones diferentes y enfrentamientos entre las principales autoridades fiscales, que tuvo su punto álgido con la destitución del Superintendente de la SAT en el mes de abril del presente año, socavando más la ya deteriorada institucionalidad y credibilidad en la conducción de esta parte de las finanzas públicas, así como de sus instituciones y equipos técnicos.
- 6- Tiene que decirse que la Reforma Tributaria del 2012, al ser incoherente en una serie de cuestiones que la hicieron fracasar aún antes de su nacimiento, más que mejorar las Finanzas Públicas y por lo mismo las condiciones socioeconómicas del país, será más generadora de pobreza, desempleo, descomposición social, menor crecimiento del PIB, aumento de la Deuda Pública para financiar el Presupuesto, expansión de la informalidad, proliferación de la delincuencia, aumento del Déficit Fiscal, constricción del gasto público, factores todos que se traducen en profundizar y extender las tensiones sociales que de por sí ya son incontrolables, al afectar a más sectores de la población que antes escapaban a este entorno, entrando en contradicción con la demanda creciente e insatisfecha de obras y servicios públicos básicos para la sociedad.
- 7- Con la vigencia de la Ley de Actualización tributaria

se mantiene la discrecionalidad en la calidad del gasto, la falta de transparencia y la opacidad en las ejecuciones del gobierno, que son vicios incrustados en lo más profundo del accionar financiero del Estado, que si bien no corresponde su erradicación a la Reforma, si existen otras instancias que lo pueden y deben hacer, para que en el mejor de los casos la reforma tributaria obtenga resultados positivos. De otra parte se presenta una marcada descoordinación dentro de los propios organismos responsables de velar por el buen uso de los recursos del Estado, empezando por el propio Gobierno de la República, el Ministerio de Finanzas Públicas, la SAT, la CGCN, etc, como si se tratase de pequeños islotes fiscales dentro de un archipiélago llamado Guatemala. Sin embargo, existe también otra disfunción que es más preocupante, al ocurrir de manera interinstitucional por los criterios diferentes de los funcionarios públicos, como si representasen y buscasen intereses diferentes, tal la renuncia del Superintendente de la SAT, que a criterio del Ministro de Finanzas fue porque **“La SAT no está haciendo su trabajo, provoca problemas, en lugar de ser más simple, lo complica todo...”**

- 8- Se subraya en este trabajo, que si la particularidad de la Reforma Tributaria del 2012 es acrecentar los volúmenes de recaudación, esto impacta negativamente a toda la estructura económica del país. El éxito de cualquier Reforma Tributaria está en correlación con mantener un sostenible y alto nivel de crecimiento económico, que por cierto es algo que en ningún momento se consideró en la Reforma, máxime cuando con raras excepciones la tendencia del PIB en Guatemala ha sido errática, constituyendo una de las grandes debilidades estructurales de la economía. Por principio las Reformas Tributarias no son algo aislado del comportamiento de la economía, ni de la política económica,

ni del gasto público, ni de las políticas sociales, y por supuesto ni del endeudamiento público; por el contrario, toda Reforma debe coadyuvar a obtener tasas significativas de crecimiento para que se traduzca en más volumen de recaudación, pues si la economía decrece o se estanca, esto incide en los elementos antes señalados, que es precisamente el efecto más perverso que se le imputa a la presente reforma del 2012.

- 9- Ante el cúmulo de contradicciones de diferente naturaleza que ha generado la vigencia del Paquete Tributario 2012, se pone al descubierto una situación que nunca antes en ninguna otra reforma había sucedido y es que existe una real crisis de legitimidad desde su concepción inicial, expresadas en las deficiencias de la propia ley. La inviabilidad, el peligro y la gran amenaza para la política fiscal y por ende de cualquier reforma que se fundamente sólo en la recaudación de ingresos, en sí no es el problema central, sino que el problema es que la población guatemalteca de bajos ingresos ya no soporta más ese carácter regresivo señalado, que terminará por colapsar, agotar o engullir al propio Estado, a la economía y por supuesto a toda la sociedad, siendo necesario y urgente **democratizar la política fiscal** y el sistema impositivo, si es que en verdad se busca conducir a Guatemala, en el contexto de una visión y misión de estado-nación incluyente. Este tipo de Reforma como la del 2012 hace brotar una serie de incertidumbres e inestabilidad que afectan directamente a la economía y su crecimiento, porque la neutralidad en los impuestos no existe.
- 10- Si la Reforma Tributaria necesita del crecimiento económico para que los resultados proyectados sean posibles, el crecimiento también necesita de aquélla,

por lo que ambas deben ser complementarias para que la economía se encause por derroteros de estabilidad y sostenibilidad.

- 11- La máxima autoridad que orienta el comportamiento de las Finanzas Públicas del país, ha aceptado públicamente que la Ley de Actualización Tributaria tiene una multiplicidad de errores, considerando que de ser así impactará de forma negativa aspectos cualitativos y cuantitativos en la sociedad. Al final del día el problema no son las impugnaciones, ni las resoluciones que pueda considerar la CC, ya que aparte de los problemas indicados, se agrega el hecho de que el Ministerio de Finanzas Públicas elaboró un presupuesto de ingresos y Egresos desfinanciado para el año 2013, sin tomar en cuenta las implicaciones que esta apresurada disposición conlleva.
- 12- La ley de actualización tributaria al ser impugnada en casi todo su contenido, anula y oculta la inexistencia inveterada de una política fiscal, que se interese por una visión tanto del presente como del futuro del país, sino de cualquier campo de la coyuntura y estructura socioeconómica, pues como ya se dijo no son ajenas a la cuestión fiscal. Este paquete tributario lejos de ser un acuerdo consensuado, más bien es una imposición bipolar entre élites del sector privado y el gobierno de la república, lo cual elimina de un solo tajo la idea de construir un Estado democrático, pues se hace a espaldas de aquel grueso de la población tributaria que paga impuestos indirectos, que son quienes en realidad sostienen el edificio tributario del país.
- 13- El carácter discriminatorio de la Reforma Tributaria del 2012 al igual que sus antecesoras, revela su debilidad e inviabilidad cuando es insensible para mejorar las

condiciones de vida de la sociedad, por eso es que el gobierno de la república debe trascender la etapa del discurso y las buenas intenciones hacia la concepción de una auténtica política fiscal y colateralmente de un modelo de desarrollo económico incluyente, humano y solidario, que incorpore a la gran masa de asalariados, campesinos, amas de casa, estudiantes, pequeños productores directos, etc. al circuito monetario mercantil de la economía capitalista guatemalteca, ya que sin proponérselo o que ese sea el fin específico, tarde o temprano se convertirán en tributarios.

En fin nunca es tarde para empezar y todos los tiempos son el mejor momento para cambiar la orientación que hoy en día tiene la política fiscal en Guatemala y con ella las reformas tributarias, cuyo único hilo conductor debe ser coadyuvar a suavizar las profundas desigualdades sociales, la modernización del Estado y la economía, en ese sentido la Política FISCAL una poderosa política al servicio de la mayoría de guatemaltecos.

Este ideal de buscar elevar las condiciones de vida de la población marginada, de procurar una mejor distribución de la riqueza creada, no es nada nuevo, pues en las diferentes etapas del desarrollo histórico de la humanidad, siempre ha sido una preocupación por demás genuina. Ya desde el lejano siglo XVIII lo mencionaba el economista clásico **Adam Smith**, al decir: ***“... Los sirvientes, obreros y trabajadores de diversas clases componen con mucho la mayoría de toda sociedad política desarrollada. Pero lo que mejora las condiciones de la mayoría nunca puede considerarse como un inconveniente para el conjunto, ninguna sociedad puede ser floreciente y feliz, si la mayoría de sus miembros son pobres y miserables”***

**En síntesis.** Una verdadera reforma tributaria debe eliminar el aspecto regresivo de la actual estructura tributaria, donde el hilo conductor sea el desarrollo socioeconómico del país, Todo ello complementado con acciones administrativas y punitivas, que eliminen las diferentes formas de fuga de los impuestos cobrados que lejos de disminuir cada vez crece más, evitando así erosionar los recursos del Estado, valga decir, el dinero de los impuestos que tributan los ciudadanos guatemaltecos.

La política fiscal articulada y coordinada con los fines del desarrollo es una poderosa fuerza, que junto a la política económica y el prudente endeudamiento público, desempeña un papel preponderante en la reactivación de la economía nacional, manteniendo un bajo nivel del déficit fiscal, proyectado en la existencia de un presupuesto de ingresos y egresos en función del tamaño de la economía, que es un indicador de buena salud económica, en el entendido que de ninguna manera se está insinuando la disminución de la participación del Estado al mejor estilo neoliberal.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Marx Carlos. El Capital, Tomo I y Tomo III. Fondo de Cultura Económica.

Martinelli, J.M. Notas sobre el Estado en Gramsci y Lenin. Revista Teoría y Política, No. 2. México. 1980 .

David Ricardo. Principios de Economía Política y tributación. 1817.

Smith Adam. Teoría de los sentimientos morales. 1759.

Smith Adam: La riqueza de las naciones

Keynes J.M.: Teoría General del empleo, interés y dinero. 1936.

Harold M. Somers. Finanzas Públicas e Ingreso Nacional. Fondo de Cultura Económica.

Banco Interamericano de Desarrollo. Los objetivos distributivos de la policía fiscal. Informe 1998-1999.

Gobierno de Guatemala-URNG. USAC-DIGI Acuerdo sobre aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. 1997.

Oswaldo Sunkel, Pedro Paz. El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del Desarrollo. ILPES. 1975.

Erick Roll, Historia de las doctrinas económicas.

Cepal, Guatemala: determinantes de la viabilidad de las reformas tributarias. 1996.

Banco Mundial. El Estado es un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial. 1997.

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: 24188523**  
**Página Web: [www.iies.usacgt.com](http://www.iies.usacgt.com)**  
**Correo electrónico: [iies@usac.edu.gt](mailto:iies@usac.edu.gt)**  
**Apartado Postal 55-B**  
**Guatemala, América Central**

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

Impreso en talleres del IIES  
150 ejemplares  
Guatemala, septiembre 2015

# IIES - USAC



Año LIII JULIO - SEPTIEMBRE 2015 No. 205  
Contenido 

---

Página

El mercado laboral en Guatemala y el fortalecimiento de la formación y capacitación laboral. <i>Licda. MSc. Herferm Isel Reyes López</i>	1
Franja Transversal del Norte: Consolidación del capital industrial y adopción del "mercado libre de tierras". <i>Dr. Jorge Víctor Murga Armas</i>	59
Población ocupada: Características, evolución y condiciones laborales. (Un estudio de la economía guatemalteca en el periodo 1989-2014). <i>Licda. Mara Luz Porfanco Sogastume</i>	77
La reforma tributaria y su impacto en la actividad económica (II parte) <i>Lic. Miguel Ángel Castro Pérez</i>	115

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-  
Edificio S-6 Tercer Nivel,  
Ciudad Universitaria, Zona 12  
Telefax: 2418-8523  
Email: [iies@usac.edu.gt](mailto:iies@usac.edu.gt)  
[www.iies.usacgt.com](http://www.iies.usacgt.com)  
Guatemala, América Central.