

Guatemala, marzo 2015

No. 3

Salarios Diferenciados

La era de las Circunscripciones Económicas

Diferenciadas con salarios de hambre y esclavitud *

El ejercicio del presente documento consiste en hacer un abordaje de los Salarios Diferenciados en un entorno mucho más amplio, para comprender la lógica que pretende “mejorar los niveles de empleo” en el interior del país. Partiendo de que el salario diferenciado es un eslabón que expresa, en principio, un acuerdo tácito entre empresarios y políticos de turno para aprovechar y transformar los recursos (infraestructura, humanos, renovables y no renovables) de zonas estratégicas (espacios o territorios) en el corto plazo. Previo al abordaje desde otra perspectiva dejar claro que la falta de empleo, la pobreza y la informalidad no son argumentos válidos para la reducción del Salario Mínimo. Estos problemas estructurales tienen otra explicación y la solución a

* Elaboración de Carlos Morales López, Economista Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-, Universidad de San Carlos de Guatemala.

los mismos está en la transformación de las relaciones laborales existentes en el país.

En un estudio reciente de la OIT se evidencian otras condiciones que no se han considerado por el sector empresarial y gubernamental que no se quieren reconocer en este contexto. Para la Organización Internacional del Trabajo¹ (OIT), el salario mínimo ha sido una política que ha ido más allá de su objetivo principal, que es proteger a los trabajadores de más bajos salarios, estableciendo un piso salarial digno. Más aún, incluso se podría afirmar que en su trayectoria histórica, el objetivo primero de esta herramienta se ha ido desdibujando. El cumplimiento con el salario mínimo requiere de un sistema extendido de inspecciones a establecimientos que aplique multas y sanciones en forma efectiva y que resulten ser disuasivas para el empleador. Se requiere de una institucionalidad efectiva con inspección, multas y sanciones y diligencia en su aplicación. Según la OIT, quitando las situaciones extremas, cuando el salario mínimo es muy bajo o sumamente alto respecto del salario promedio, el mejor o peor cumplimiento con el salario mínimo está determinado por la calidad de la institucionalidad vigente.

De tal manera que los argumentos en defensa del Salario Mínimo (Legislación Nacional y Acuerdo Internacionales) como herramienta para reducir la explotación laboral y el trabajo mal pagado tienen plena vigencia. No hay que olvidar que lo que se conoce como pago mínimo o salario mínimo es un acuerdo tripartito (Estado, empresarios y trabajadores) para financiar la producción y apropiación de riqueza por parte de un sólo sector.

El reciente debate sobre los Acuerdos Gubernativos 72, 73, 74 y 75-2014, ha provocado reflexionar más allá del Salario

1 Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales. 2014.

Diferenciado y el innegable acceso de la clase trabajadora guatemalteca a la Canasta Básica como vía para reponer las energías invertidas en la generación de la riqueza. Los sectores que se beneficiarán con este tipo de salarios cuentan inicialmente con "el apoyo de los alcaldes", bajo el argumento de que dicho salario es una necesidad en algunos municipios del país (Masagua- Escuintla, San Agustín Acasaguastlán, Guastatoya en El Progreso, y Estandzuela-Zacapa).

Los acuerdos gubernativos que crean las Circunscripciones Económicas Diferenciadas y los Salarios Diferenciados han recibido manifestaciones de apoyo por parte de los Think Tank locales. Por ejemplo, en el artículo titulado "**Salarios Mínimos por Decreto=Desempleo**", el CEES² argumenta: **que los salarios mínimos por decreto causan desempleo cuando están fijados por encima del salario de mercado, causando desempleo en muchas partes del país y provocando economía informal.** De acuerdo a lo argumentado por el CEES, más complacido no puede estar el sector patronal del país con estos Acuerdos Gubernativos que evidencian la más grande flexibilización del mercado laboral (explotación) en Guatemala.

Los discursos pronunciados por funcionarios y personajes del mundo empresarial son interesantes, el presidente de CACIF³ Hermann Girón Détery, con respecto al salario diferenciado expresó: **En mi opinión, como representante del sector empresarial organizado y esta es una posición que compartimos, la hemos difundido, y es parte de nuestra estrategia, el salario mínimo atenta en contra de los salarios marginales con prestaciones, porque saca los puestos marginales del alcance de potenciales empleadores.**

2 Centro de Estudios Económico-Sociales. <http://cees.org.gt/salarios-minimos-por-decreto-desempleo/>. Visitada el 01 de marzo de 2015.

3 <http://www.plazapublica.com.gt/content/el-cacif-no-promovió-el-salario-diferenciado-pero-lo-apoya>.

Hay miles de jóvenes, mujeres, gente de tercera edad, que quisieran trabajar algunas horas al día con prestaciones laborales y que no lo pueden hacer.

Hay algo más interesante en las declaraciones del Señor Girón que le da sentido al presente documento: **Yo pienso que polarizar y decir “éste está compitiendo por salario” es ignorar la planificación de estos municipios con la SEGEPLAN y el Ministerio de Comunicaciones, la urbanización en esas áreas, las oportunidades, todo lo que gira fuera del tema del salario..... Yo no pienso que la gente de los lugares en los que hay estos salarios diferenciados va a sufrir porque esto es lo que va a dar una oportunidad, si la CC (Corte de Constitucionalidad) lo permite. Este no es un tema que CACIF promovió, pero es congruente con nuestra postura que el salario mínimo atenta en contra del salario formal al margen.**

En ese contexto de lucha por aprobación del Salario Diferenciado, es importante lo expuesto por el Ministro de Economía Sergio de la Torre. Según el Ministro de Economía, de no aprobarse el salario diferenciado: **“lo que va a suceder en estos municipios es nada, lo mismo que ha sucedido en los últimos 200 años. No hay empresas, no hay trabajo y por ende, no hay oportunidades de desarrollo”⁴** . Es común escuchar al Ministro Sergio de la Torre argumentar (con tono de amenaza) con el posible cierre de empresas siempre que negocian algún beneficio para la clase empresarial, en dado caso no les conceda⁵ .

4 <http://www.guatemala.gob.gt/index.php/2011-08-04-18-06-26/item/11283-ejecutivo-solicita-a-corte-ratificar-salario-diferenciado>

5 En el artículo Luchando contra la miseria, Plaza Pública (23-03-15) muestra la relación entre un plan previo y los salarios diferenciados, conocido como Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDEs) que incluían a los municipios de Morales-Izabal, Nahualá-Sololá y Tecún Umán-San Marcos, como parte de los Proyectos de Aceleración del Crecimiento Económico de FUNDESA, presentado en 2012. Zonas contempladas en los Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. En dicha entrevista el Ministro de la Torre reconoce

Los salarios diferenciados han creado mucho debate, específicamente sobre el acceso a la canasta básica de la clase trabajadora del país. Pero apenas es el inicio de toda una estrategia del sector maquilador representado por el actual Ministro de la Torre. El ejercicio del presente documento consiste en hacer un abordaje de los salarios diferenciados en un entorno mucho más amplio, para comprender la lógica que pretende “mejorar los niveles de empleo” en el interior del país. Partiendo de que el salario diferenciado es un eslabón que expresa en principio, el acuerdo tácito entre empresarios y políticos de turno para aprovechar y transformar los recursos (infraestructura, humanos, renovables y no renovables) de zonas estratégicas (espacios o territorios) en el corto plazo.

En las últimas semanas, distinguidos profesionales se han pronunciado con mucha precisión por la relación con otras estrategias de “desarrollo” presentadas recientemente, entre ellas, el financiamiento de Estados Unidos en la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centro América (Guatemala, Honduras y Nicaragua) a pocos meses de renegociar la ampliación de los beneficios a la Actividad Exportadora y de Maquila. Previo a eso, FUNDESA había planteado su propuesta de Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDEs) en el mismo sentido y la contrapropuesta gubernamental en El Plan de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032. Ésta última investida de concertación con diversos sectores de la sociedad guatemalteca bajo el paradigma del Desarrollo Rural Integral. En todo caso ambas propuestas tienen un carácter social, político y económico en la transformación de los territorios asociados a la producción de bienes y servicios dentro del marco de tratados comerciales; por lo que no son propuestas espontáneas y responden al andamiaje en que se ha insertado la producción nacional por más de dos décadas.

además que las ZEDEs y los salarios diferenciados están vinculados. Los objetivos de las ZEDEs son facilitar el comercio de manera más integral si se concentran y focalizan estas inversiones y acciones en zonas y regiones que puedan convertirse en futuros centros dinamizadores de desarrollo.

Durante décadas y bajo el concepto de desarrollo, se han transformado los territorios y se identifican en el actual proceso varias líneas que merecen su observación por el futuro de esos territorios. Por un lado la propuesta gubernamental, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) y la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) presentaron en 2014 El Plan de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032. Que busca expresar, de alguna manera, cierto grado de gobernabilidad y concertación de intereses con los diferentes grupos que ocupan un territorio. Bajo el paraguas del desarrollo rural orientando acciones a seguir (actores e instituciones) como lo receta Schejtman y Berdegú.

Según la presentación (pág. 23)⁶ para el Plan Nacional de Desarrollo, *el K'atun configura un horizonte que permite al país delinear la senda para el desarrollo dentro de los próximos 20 años. Propone una visión común de país, un sueño compartido, con confianza en un futuro diferente y mejor. Constituye la política nacional de desarrollo de largo plazo que articula las políticas, los planes, programas, proyectos e inversiones; es decir, el ciclo de la gestión del desarrollo. Es necesario que el desarrollo constituya la premisa bajo la cual el Estado oriente su accionar por medio de instrumentos de gestión pública, con enfoques de protección social en aras de abordar diversas problemáticas y carencias que actualmente afectan a un gran número de personas (pág. 24). Incorpora la noción de sostenibilidad y resiliencia en términos sociales, económicos y ambientales; la promoción de la equidad social; el respeto a la multiculturalidad y la defensa de los derechos humanos; la consolidación de la democracia,*

6 Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) Y Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN). 2014. 502 págs.

*remarcando la importancia de las libertades y de la participación ciudadana en la gestión de la mejora de las condiciones de vida y capacidades productivas de la población (pág. 25). Del plan K'atun hay que resaltar brevemente **El derecho a vivir una vida libre de pobreza como desafío** para relacionarlos y buscar esa conexión con lo expuesto por el Presidente de CACIF. Según el plan K'atun la pobreza ha sido condicionada por, al menos, tres elementos: *el primero tiene que ver con un contexto de escasez de puestos de trabajo, incluidas las diferencias de los mercados de trabajo al reproducir condiciones precarias y de subsistencia, lo cual incide en el auge de una serie de mecanismos que las personas utilizan para asegurarse condiciones de sobrevivencia (sub empleo e informalidad)..... (pág. 82) la dinámica de crecimiento observada en Guatemala no necesariamente ha estado acompañada por una mejor distribución del ingreso. Ello se expresa en la generación de empleos decentes y de calidad.**

Por el otro en contra sentido a la propuesta gubernamental, la actual posición del sector empresarial con respecto a los salarios, al estilo de Coulert y Pecqueur (1994)⁷, el territorio es visto como el punto de reencuentro de los actores del desarrollo, el lugar donde se organizan las formas de cooperación entre empresas, donde se decide la división social del trabajo, el lugar de reencuentro entre las formas de mercado y las formas de regulación social. Para los autores, el territorio está relacionado también con los aspectos políticos e institucionales que derivan básicamente de la crisis del Estado y de la pérdida creciente de su poder de regulación. La crisis del Estado se refiere a su incapacidad creciente de regular e interferir en la economía privada. Incapaz de acompañar los cambios rápidos, el Estado pasó a sufrir alteraciones en sus funciones y deberes que le habían sido atribuidas, dejando de

7 En: Schneider, Sergio y Peyré Tartaruga, Ivan. Territorio y Enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. Pág. 15.

ser el inductor del desarrollo económico y pasando a ser su regulador.

Ambas propuestas intentan reconfigurar el territorio cada una a su manera. Lo que existe en el escenario actual es la visión de dos sectores sobre el desarrollo, por un lado el sector empresarial bajo los principios ya conocidos y por el otro el sector público con una propuesta concertada con diversos sectores desde hace algún tiempo, tratando de buscarle salida a la crisis que se vive en el campo. Dos formas de intervención que parecen estar en contra sentido y que aparentan un enfrentamiento entre la clase política gobernante, el sector económico emergente con el capital tradicional. En esencia las dos propuestas sumadas al salario diferenciado manifiestan el apetito de ambos sectores, por la instalación de Clústeres cercanos a la infraestructura vial con salidas por el Pacífico, Atlántico y frontera sur de México. No sólo les garantiza el financiamiento de la transformación territorial, les garantiza mano de obra barata en los sectores estratégicos ya identificados. Las Circunscripciones Económicas y el salario diferenciado son una intervención para modificar el territorio, para imponer una visión de desarrollo territorial en el que las comunidades utilizadas en el argumento de esta remuneración, son las menos beneficiadas. El salario diferenciado es además un instrumento de "competitividad territorializada", que en el largo plazo contribuirá en buena parte al pago de la inversión inicial en dichas economías de escala. El salario diferenciado significa también, el retorno de lo que se ha denominado Esclavitud del Salario⁸, que no contribuye con el combate de la pobreza y menos con la inseguridad alimentaria en los territorios.

En contra de lo argumentado por el CEES sobre la negociación del Salario Mínimo, el salario diferenciado expresa la manipulación

8 Condición en la cual una persona elige voluntariamente un trabajo, pero solamente dentro de un sistema limitado de opciones.

del mercado de trabajo (la mano invisible) por parte de los empresarios y políticos de turno. Recordando lo dicho por el Ministro de la Torre, desafortunadamente como desde hace 200 años, al inicio de la producción café, caña de azúcar, hoy es la actividad maquiladora.

Una de las zonas más rica en recursos naturales de Guatemala, la costa sur, es el mejor ejemplo de acumulación e intercambio desigual sin posibilidades de desarrollo en el período que menciona el Ministro de la Torre. Ciudades dormitorio con indicadores de desarrollo humano por debajo de lo esperado, que en pocos años se fueron configurando cerca de centros urbanos o cercanas a la ciudad de Guatemala.

Esa actitud empresarial ha estado presente en los 200 años de historia económica de Guatemala, que el Ministro de la Torre muy bien menciona. En su discurso, parece que los empresarios no forman parte de esa lamentable historia económica. No se hace mención de la irresponsabilidad empresarial con respecto al cumplimiento de la legislación laboral del país; en este caso con el salario mínimo y se solapa dicha actitud categorizándolo como trabajo informal. Sería interesante que los personajes mencionados explicaran cómo es posible, que sectores productivos como el agrícola no cumpla con el pago establecido por ley.

Como punto final, es importante que los salarios diferenciados sean declarados inconstitucionales, en dado caso no fuera así, veremos procesos interesantes que se sumarán a la triste historia económica de Guatemala. Es el momento oportuno para recordar lo expuesto por Haesbaert⁹: que más allá de alguna delimitación que pueda hacerse, el territorio es un ámbito donde se desarrollan espacios, relaciones y determinantes que

9 En Sosa Velásquez, Mario. ¿Cómo entender el territorio? 1era. Edición. Editorial CARA PARENS. Universidad Rafael Landívar. Guatemala. 2012. 146 págs.

combinan los impactos del proceso local, nacional y global, de lo urbano y lo rural. Un territorio es el resultado de la articulación entre una población con su espacio. Son esos sujetos o actores sociales – propios o ajenos a un territorio – quienes, desde sus representaciones del territorio, están en constante búsqueda para proyectarlo, por hacerlo parte de su cohesión, o entran en constante confrontación y disputa por construirlo, apropiárselo y controlarlo. El territorio es resultado de un proceso que implica el dominio (económico y político) y la apropiación de los espacios por lo grupos. Es el espacio apropiado por una determinada relación social que lo produce y lo mantiene a partir de una forma de poder, de ejercicio de poder, y a partir del desarrollo de una estrategia determinada para controlarlo.

*Impreso en talleres del IIES
150 ejemplares
Guatemala, marzo 2015*

Sitio Web: www.ies.usacgt.com