



PNUD LAC PDS N°. 50

Mercado laboral en Guatemala: análisis de los últimos 10 años, proyecciones para los próximos 30 años y recomendaciones de políticas de empleo

Luis Henrique da Silva de Paiva y Valentina Calderón Mejía,¹
Elias Miguel Ahuat Valencia y Patricia Carolina Joachin Godinez²

¹ Centro Regional del PNUD en Panamá.

² Oficina del PNUD en Guatemala.

Aviso Legal:

Mercado laboral en Guatemala: análisis de los últimos 10 años, proyecciones para los próximos 30 años y recomendaciones de políticas de empleo.

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Copyright © PNUD 2024 Todos los derechos reservados.

Producido en EE.UU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos.

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.

Resumen ejecutivo

Los objetivos de este trabajo son presentar la institucionalidad del mercado laboral y las principales políticas de empleo en Guatemala; evaluar el mercado en el país en los últimos años (2011-2021), presentar escenarios para su evolución en los próximos 30 años con base en la evolución demográfica; y proponer políticas de empleo que puedan contribuir a aumentar el bienestar y la protección social de la población, así como los indicadores del mercado laboral, la productividad y el crecimiento económico.

En términos institucionales, Guatemala cuenta con un salario mínimo diferenciado por dos circunscripciones y tres actividades económicas (dando como resultado 6 combinaciones posibles). El país cuenta con un alto número de regímenes contributivos de protección social, así como un programa de pensión no contributiva para adultos mayores (PAM). Específicamente sobre las políticas activas del mercado de trabajo (ALMP), objeto de este trabajo, existe un amplio conjunto de iniciativas que abarcan servicios de empleo, programas de formación y becas. Por regla general, estas iniciativas son de baja escala, tienen limitada coordinación, así como monitoreo y evaluación también limitados.

La economía y el mercado laboral de Guatemala se caracterizan por tasas de crecimiento económico superiores al promedio de la región y tasas de desempleo abierto muy bajas. Sin embargo, hay una serie de indicadores preocupantes, como un crecimiento muy bajo de la productividad laboral; también bajos niveles de formalidad en el mercado laboral (incluso en términos comparativos); la brecha de participación en el mercado laboral más alta de hombres y mujeres en toda América Latina; una gran proporción de población joven que no estudia ni trabaja; grandes brechas de formalidad entre indígenas y no indígenas y también entre las distintas regiones del país; brechas significativas de ingresos entre hombres y mujeres, indígenas y no indígenas, y entre trabajadores en diferentes regiones del país. Las brechas digitales también son notorias por género, etnia, dominio y educación.

En parte como consecuencia del bajo crecimiento de la productividad y las limitadas oportunidades laborales, el número de trabajadores que migran es alto, lo que hace que el país tenga remesas internacionales muy altas (cerca del 20% del PIB).

Los cambios demográficos por los que atraviesa el país tendrán el efecto de reducir su crecimiento económico a largo plazo. Las proyecciones para el período entre 2020 y 2050 sugieren una maduración de la población activa, que seguirá creciendo hasta 2050, pero a tasas decrecientes. Esto hará que el PIB deje de crecer a un ritmo del 3.4% anual, estimando pueda crecer a un 1.4% anual al final de este período, si la productividad laboral no aumenta y si la brecha en la participación de hombres y mujeres en el mercado laboral no se reduce. Escenarios en los que se simula una reducción de la brecha de participación entre hombres y mujeres y un crecimiento ligeramente mayor de la productividad laboral (en línea con otros países de nuestra región) sugieren que el PIB del país podría llegar al final del período evaluado en un nivel 32% mayor que en el escenario base. Así, las políticas públicas que aumentan la productividad y reducen las desigualdades en el mercado laboral tienen una justificación no sólo social sino también económica.

Las revisiones de la literatura sobre políticas activas del mercado laboral en América Latina sugieren que, en nuestra región, estas políticas tienden a ser más efectivas en escenarios de mayor crecimiento económico y menores tasas de desempleo, que es exactamente el caso guatemalteco. En cuanto a los programas de formación profesional y becas, las recomendaciones serían (1) focalizar estos programas en jóvenes, mujeres, indígenas y trabajadores de dominios no metropolitanos, lo que no necesariamente tendría impactos fiscales; (2) ampliar considerablemente su escala, lo que sí tendría impactos fiscales. Como se señaló anteriormente, el alcance de los programas de formación técnico-profesional existentes es muy bajo y estos programas son incapaces de generar cambios con mayor impacto en el mercado laboral del país. Lo ideal sería que la combinación de recursos públicos y privados permitiera capacitar anualmente al menos al 10% de la población

en edad de trabajar, en cursos que tengan impacto en la formación de capital humano (es decir, con una duración superior a 4 meses). También sería importante que los programas de formación profesional tuvieran componentes como becas para los más vulnerables, pasantías en empresas y apoyo en la búsqueda de empleo. La experiencia de programas tipo Jóvenes (que combinan una serie de componentes como formación presencial, prácticas en empresas, asistencia en la búsqueda de empleo, incentivos económicos a empresas y subsidios para los participantes) en varios países de América Latina, presentada en este informe, puede ser de gran valor para Guatemala. La expansión de los programas de becas (que tampoco tienen gran alcance) también parece esencial para el éxito de la formación profesional.

En materia de servicios de empleo, las recomendaciones son (1) estandarizar la operación descentralizada de los servicios de empleo, con reglas claras para su expansión y desempeño; (2) aumentar la capacidad de las oficinas del MINTRAB y en especial de las Ventanillas Únicas Municipales de Empleo (VUMES) para brindar servicios de empleo. Muchas VUMES tienen personal extremadamente limitado; (3) crear un sistema de monitoreo bien diseñado y documentado para los servicios de empleo; (4) centrar los servicios de empleo en los grupos más vulnerables de la población en edad de trabajar; (5) fortalecer los servicios de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.

En términos de políticas para aumentar la formalidad, la evidencia sugiere que las políticas de inspección son más costo-efectivas que las políticas para reducir los costos de la formalidad. Así, el fortalecimiento de las áreas de fiscalización del IGSS y MINTRAB, así como la mejora de su coordinación, será fundamental para que el Acuerdo número 1529 de la Junta Directiva del IGSS y otras iniciativas, como la ampliación de la cotización obligatoria a los trabajadores autónomos puedan tener éxito.

Finalmente, se requieren avances institucionales, como el fortalecimiento del Consejo Nacional para el Empleo Digno (CONED), así como del Gabinete Específico de Desarrollo Social (GEDS), que necesita retomar su rol institucional y liderar la consolidación de la política social en Guatemala. Serán bienvenidos los esfuerzos para consolidar el Sistema Nacional de Formación Laboral (SINAFOL) y el Sistema Nacional de Información del Mercado Laboral (SIMEL), ambos bajo el liderazgo del MINTRAB. Estos sistemas son esenciales para priorizar las políticas de empleo para los grupos más vulnerables.

Finalmente, el país necesita discutir cómo financiar las políticas de desarrollo, demandadas por amplios sectores de la sociedad guatemalteca. Si bien los aumentos de eficiencia por parte del Estado son deseables y necesarios, por sí solos no resolverán las demandas existentes. La recaudación de impuestos por el Estado debe alcanzar niveles mínimos para financiar adecuadamente el crecimiento económico y el desarrollo social del país.

1. Introducción

Los objetivos de este trabajo son presentar un resumen del marco institucional del mercado laboral y las principales políticas de empleo en Guatemala, evaluar lo ocurrido del mercado en el país en los últimos once años (2011-2021), presentar escenarios para su evolución en los próximos 30 años con base en la evolución demográfica, y proponer políticas de empleo que puedan contribuir a incrementar el bienestar y la protección de la población.

En términos generales, la economía guatemalteca ha experimentado un crecimiento razonable en los últimos años, con una tasa promedio de crecimiento del 3,5% entre 2004 y 2021. Este crecimiento se ha mantenido en línea con la tasa potencial de la economía nacional y se destacó aún más con un repunte del 8% en el año 2022, aún con las limitaciones de la pandemia COVID-19. A nivel regional, Guatemala ha logrado mantener niveles muy bajos de desempleo abierto, lo cual es un indicador alentador. Sin embargo, es importante señalar que existen desafíos y aspectos preocupantes en el mercado laboral guatemalteco. A pesar del crecimiento económico, la productividad laboral ha permanecido en niveles bajos. Además, persisten problemas relacionados con la falta de una protección social contributiva adecuada y se mantienen brechas notables en términos de género, etnia y ubicación urbano-rural en el mercado laboral. La mejora de los indicadores del mercado laboral no se produce mediante intervenciones gubernamentales en un único ámbito. Estos indicadores responden a políticas económicas, educativas, de empleo y de reducción de la discriminación étnica o de género, entre otras. Este informe se centrará en recomendaciones sobre políticas de empleo, aunque éstas tengan una clara interacción con las políticas económicas y las políticas antidiscriminatorias.

Este informe se suma a otros producidos recientemente por el Gobierno (Guatemala, 2017) o por organismos multilaterales (PNUD, 2022; OIM, 2021; OIT, 2021; Banco Mundial 2021). Se elaboró con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala, principalmente de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos – ENEI-, pero también, cuando fue necesario y posible, con datos del Censo de Población y Vivienda 2018 y datos provenientes de fuentes internacionales, para análisis comparativos. Para analizar el alcance de las Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT) se toman datos oficiales proporcionados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) y el Sistema Nacional de Información Social (SNIS). En particular, se ha hecho un esfuerzo por evaluar los posibles impactos de los cambios demográficos que ocurrirán en las próximas 3 décadas sobre el mercado laboral y el crecimiento económico. Esta evaluación resalta la importancia de la población joven en el mercado laboral de Guatemala, así como destaca la necesidad imperante de superar diversas disparidades, especialmente las relacionadas con el género, con el propósito de generar beneficios tanto para el mercado laboral como para la economía en su conjunto.

De este modo, la estructura del informe se compone de la siguiente manera: En la sección 2, se aborda el marco institucional del mercado laboral y las políticas de empleo en Guatemala. En la sección 3, se analiza la evolución del mercado laboral en Guatemala durante el período de los últimos 11 años (2011-2021). La sección 4 se dedica a explorar el desafío demográfico que se presenta en el horizonte temporal entre 2020 y 2050. Por último, en la sección 5, se presentan las recomendaciones de política correspondientes.

2. El marco institucional del mercado laboral y las políticas de empleo

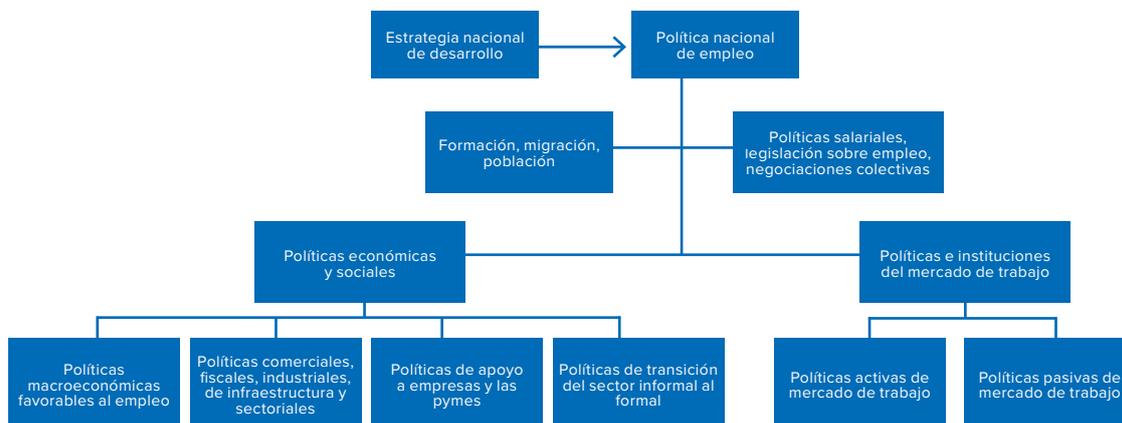
Para llevar a cabo un análisis exhaustivo de las regulaciones del mercado laboral en Guatemala, resulta esencial considerar ciertas características socioeconómicas distintivas, siendo algunas de las más importantes que el país posee la población más grande de la región centroamericana, con estimaciones que alcanzan al 2023 los 17 millones de personas, y con uno de los bonos demográficos más grandes de la región en donde más del 50% de la población es menor a los 35 años. Según datos del Banco Mundial, Guatemala cuenta con la economía más grande de la región (PIB de US\$ 95 mil millones in 2022). De manera destacada, también ostenta tener la tasa de desempleo más baja en América Latina, situándose en un rango de entre 2.5% y 3%. La concentración del crecimiento del empleo suele darse en sectores económicos de baja productividad y de alta informalidad.

Basándonos en una evaluación de los datos socioeconómicos, y tomando en cuenta que se abordarán en detalle en los próximos capítulos de este estudio, el objetivo central consiste en reconocer y clasificar las regulaciones y políticas que desempeñan un papel influyente en el ámbito del mercado laboral. El propósito es llevar a cabo esta identificación, diferenciando de manera clara entre las políticas de empleo y otras medidas que guardan relación con el ámbito laboral. En el marco de este análisis, se define el término “políticas del mercado de trabajo” como “el conjunto de herramientas y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación”. Por medio de políticas ‘activas’ o ‘pasivas’, los gobiernos buscan “facilitar el enlace entre trabajadores y puestos de trabajo, ayudar a solventar los costos de búsqueda, coadyuvar al mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados en pequeña o microempresa, y apoyar directa o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes” (Samaniego, 2002).

Las políticas del mercado laboral son parte de un conjunto más amplio de políticas que afectan el funcionamiento de este mercado. Este conjunto de políticas, siempre que sea posible, debe organizarse de manera coherente, en una Política Nacional de Empleo (PNE), e implementarse a través de un Sistema Público de Empleo, con la participación de las partes interesadas (como organizaciones de trabajadores y empleadores).

La OIT sugiere que la PNE sea parte de una Estrategia Nacional de Desarrollo. Debería abarcar un amplio conjunto de políticas regulatorias, políticas económicas y sociales y políticas del mercado laboral (cf. Gráfico 1). Este informe se centra particularmente en las Políticas Activas del Mercado Laboral (PAMT), en el contexto específico de Guatemala.

Gráfico 1. Marco General de una Política Nacional de Empleo, según la OIT



Fuente: OIT, www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/n-e-policies/lang--es/index.htm.

Identificar cuáles son las principales políticas activas del mercado de trabajo de Guatemala es sólo un primer paso, considerando que estas deberían estar alineadas con las principales necesidades de la población (enfoque desde la oferta) y la estructura del tejido empresarial de Guatemala (enfoque desde la demanda). Este enfoque dual y equilibrado es fundamental para el diseño y la implementación efectiva de políticas que aborden las necesidades y desafíos tanto de los trabajadores como de las empresas en el país. Además, con relación al impacto, es crucial evaluar el diseño de estas políticas considerando también la perspectiva de su alcance o número de beneficiarios. La experiencia en Latinoamérica revela que el costo operativo de ejecutar un programa puede ser significativo con relación a su magnitud o impacto. Por esta razón, en este estudio, nuestra atención se dirige hacia el análisis de las regulaciones primordiales del mercado laboral y las políticas activas más relevantes, centrándonos especialmente en examinar el alcance que estas logran en términos de su cobertura.

2.1. Remuneración y salario mínimo

La fijación periódica del salario mínimo está respaldada en la Constitución Política de la República de Guatemala y también refleja el compromiso con la Recomendación 135 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asimismo, el Código de Trabajo de Guatemala (Decreto 330 y sus reformas), en el capítulo tercero, artículo 105 establece que el Organismo Ejecutivo por medio del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, tiene la capacidad de determinar circunscripciones económicas y crear comisiones partidarias de salarios mínimos para cada actividad económica.

El salario mínimo fijado en el período de 2007-2017 mantuvo un ritmo de crecimiento anual promedio de 5%. A partir de 2018, los salarios mínimos fijados para las actividades agrícolas y no agrícolas fueron exactamente iguales; sin embargo, desde 2020 sólo se observó un incremento de 3% respecto al año anterior mientras que el salario mínimo agrícola se mantuvo sin modificación. En el 2021 no se incrementó el salario mínimo para ninguna actividad económica, dadas las condiciones derivadas del Covid-19. Para el 2022, se dio un incremento para las tres ramas de actividad de 4.75% (cf. Tabla 1).



Tabla 1. Salario mínimo nominal fijado para cada año por actividad económica, Guatemala 2017-2022

Año / Actividad Económica	2017	2018	2019	2020	2021	2022
No agrícola	Q 2,643.21	Q 2,742.37	Q 2,742.37	Q 2,825.10	Q 2,825.10	Q 2,959.24
Agrícola	Q 2,643.21	Q 2,742.37	Q 2,742.37	Q 2,742.37	Q 2,742.37	Q 2,872.55
Exportadora y Maquila	Q 2,417.52	Q 2,508.16	Q 2,508.16	Q 2,581.77	Q 2,581.77	Q 2,704.35

Fuente: Dirección de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

En diciembre del año 2021, mediante el Acuerdo Gubernativo 285-2021, se establecen dos circunscripciones económicas y tres comisiones paritarias. La Circunscripción Económica 1 comprende el departamento de Guatemala, con comisiones paritarias de salario mínimo para actividades no agrícolas, agrícolas y exportadora y maquila. La Circunscripción Económica 2, a su vez, comprende los demás departamentos del país, con las mismas tres comisiones paritarias de salario mínimo para actividades no agrícolas, agrícolas y exportadora y maquila.

Para el año 2023, el MINTRAB, con el acompañamiento técnico de las Comisiones Partidarias y la Comisión Nacional de Salarios, presentó un aumento al salario mínimo para todas las actividades económicas de 7% para la circunscripción económica uno y de 4% para la circunscripción económica dos. Este aumento se tradujo en valores nominales presentados, por circunscripción y actividad económica, en la Tabla 2. La creación de circunscripciones económicas no permite la reducción de salarios mínimos establecidos en ningún territorio del país. Esta segmentación busca que a futuro el incremento de los salarios mínimos atienda lo establecido en el Convenio 131 de la OIT, tomando en consideración aspectos como el costo de vida, prestaciones de seguridad social, niveles de productividad, entre otros de la realidad nacional y de conformidad a la estadística disponible.

Tabla 2. Salario mínimo, Guatemala 2023

	Actividad Económica	Salario Diario	Salario Mensual	Bonificación Incentivo	Salario Total
Circunscripción Económica 1 (+7%)	Agrícola	GTQ 101.05	GTQ 3,073.60	GTQ 250.00	GTQ 3,323.60
	No Agrícola	GTQ 104.10	GTQ 3,166.38	GTQ 250.00	GTQ 3,416.38
	Exp. y Maquila	GTQ 95.13	GTQ 2,893.54	GTQ 250.00	GTQ 3,143.54
Circunscripción Económica 2 (+4%)	Agrícola	GTQ 98.22	GTQ 2,987.53	GTQ 250.00	GTQ 3,237.53
	No Agrícola	GTQ 101.18	GTQ 3,077.56	GTQ 250.00	GTQ 3,237.56
	Exp. y Maquila	GTQ 92.47	GTQ 2,812.63	GTQ 250.00	GTQ 3,062.63

Fuente: Dirección de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social

2.2. Protección Social Contributiva en Guatemala

En Guatemala, la protección social contributiva combina aseguramiento público y privado. Sin embargo, como veremos al largo de este trabajo, su cobertura es baja.

A pesar de la disposición Constitucional de que el sistema de seguridad social es una responsabilidad pública implementada “a nivel nacional”, coexisten 11 regímenes de pensiones a nivel estatal. Entre estos, uno de los más importantes es el régimen de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) administrado por el Instituto



Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). El más relevante, por su cobertura y costo, es el conocido como régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado (CPCE), dirigido a empleados del sector público. Este es el más antiguo, junto al de los militares, los cuales dependen del Instituto de Previsión Militar (IPM), y se rige por el Decreto Ley Número 75-85. Siguiendo el orden de importancia se pueden mencionar otros como el Plan de Prestaciones del Empleado Municipal (Decreto Número 44-94), el Plan de Prestaciones de Trabajadores del IGSS (Acuerdo Gubernativo Número 1117-90) y el Plan de Prestaciones del Personal de la Universidad de San Carlos de Guatemala (Acta 911 de 1966, del Consejo Superior Universitario) (ASIES, 2015).

Guatemala carece de un seguro de desempleo. Durante el año 2020, en respuesta a la pandemia de COVID-19, se implementó un programa de emergencia en respuesta al cierre temporal y permanente de negocios, con el objetivo de paliar la situación de desempleo y paro laboral. No obstante, este programa tuvo un carácter temporal.

2.2.1. Régimen general de invalidez, vejez y sobrevivencia

En el artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala se establece que el Estado debe garantizar el derecho a la seguridad social. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) nace en 1946 y fue creado a través del Decreto 295 del Congreso de la República, su campo de aplicación según el artículo 27 es “que todosos habitantes de Guatemala que sean parte activa del proceso de producción de artículos o servicios, están obligados a contribuir al sostenimiento del régimen de Seguridad Social en proporción a sus ingresos y tienen derechos a recibir beneficios para sí mismos o para sus familiares que dependan económicamente de ellos, en la extensión y calidad de dichos beneficios que sean compatibles con el mínimo de protección que el interés y la estabilidad sociales requieran que se les otorguen”. En la práctica, la cobertura de la seguridad social sólo abarca alrededor de un 18% de la población económicamente activa, lo cual indica que una parte importante de este grupo está excluida de cobertura social (cf. Tabla 3). No obstante, la normativa en Guatemala otorga al IGSS un margen sustancial de autonomía para avanzar progresivamente en la ampliación de la cobertura de su régimen.

Tabla 3. Empleados afiliados al Instituto de Seguridad Social en Guatemala (IGSS)
(Fuerza de trabajo, PEA y afiliados al IGSS y su porcentaje de participación por sector)

	2017	2018	2019	2020	2021
Población Económicamente Activa (PEA)	7,121,994	7,145,191	7,419,943	N. A	7,407,379
Fuerza de trabajo (empleados)	6,974,163	7,003,398	7,274,114	N. A	7,242,822
Afiliados a la seguridad social	1,313,017	1,325,537	1,350,821	1,289,882	1,390,092
Agricultura, ganadería, pesca y silvicultura (%)	11.4	10.2	9.2	7.1	6.6
Minería y canteras (%)	0.3	0.2	0.1	0.2	0.2
Manufacturas (%)	12.2	12.1	12.3	13.8	14.4
Construcción (%)	0.9	0.8	0.7	1.4	1.4
Agua y electricidad (%)	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas (%)	20.5	21.5	22.2	30.3	31.0
Transporte, almacenamiento y telecomunicaciones (%)	3.3	3.5	3.6	3.9	4.0
Servicios (%)	50.6	50.8	51	42.4	41.6
Total	100	100	100	100	100

Fuente: INE e IGSS.

Dentro de los beneficios que ofrece el régimen de Seguridad Social están la protección y beneficios en caso de que ocurran riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales³; maternidad; enfermedades generales, invalidez, orfandad, viudedad, vejez y muerte (gastos de entierro). Los trabajadores cubiertos también están sujetos a las regulaciones sobre estabilidad en el empleo y salarios mínimos. Las prestaciones se constituyen en derechos laborales que pueden hacerse valer a través de los tribunales.

En 2023 se emitió el Acuerdo Gubernativo Número 9-2023, que aprueba el Acuerdo Número 1529 de fecha 11 de octubre de 2022, a través del cual se define el Reglamento de Inscripción en el Régimen de Seguridad Social, que tiene como objetivo establecer las normas y requisitos para que todos los patronos que tengan de un trabajador en adelante deben registrarse en el IGSS y afiliarse a sus empleados. Esta disposición entró en vigor a partir de enero de 2023, considerando que previo a esa fecha la obligación de registro partía de 3 empleados en adelante. Esta medida busca ser un incentivo para la incorporación de las micro, pequeñas y medianas empresas, incluyendo emprendimientos y, a la vez, responde a esfuerzos para reducir los niveles de informalidad en el mercado laboral. Cabe mencionar que, dentro de las actualizaciones al acuerdo, también se incorporan lineamientos donde si un patrono no ha realizado la inscripción de su(s) trabajador(es) ante el régimen de seguridad social, estos podrán solicitar de oficio su registro ante el IGSS, acreditando la relación laboral respaldada por un contrato de trabajo. Cabe destacar que la incorporación se realizará de forma gradual y a partir de seis meses luego de su entrada en vigor conforme avance la capacidad instalada de la entidad y las disposiciones que el referido Acuerdo faculta elaborar a la Gerencia. Este acuerdo sólo aplica a empresas formales que cuenten con su patente de comercio y demás requisitos de operación.

Actualmente, el IGSS no ha desarrollado mecanismos de inclusión flexibles que permita incorporar a los trabajadores informales, que en el caso de Guatemala representan más del 70% de la PEA, afectando especialmente a la población indígena (como veremos en la siguiente sección de este trabajo).

2.2.2. Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado (CPCE)

Las Clases Pasivas Civiles del Estado se rigen por el Decreto Número 63-88, que es administrado por la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) y funciona como un régimen de jubilación dirigido a empleados del sector público y es extensible en caso de viudez u orfandad. Los trabajadores que cotizan en CPCE en calidad de servicios personales están clasificados según el tipo de contratación, en los renglones 011, 021, 022 y 023. La ley hace referencia al otorgamiento de pensiones por jubilación o invalidez, viudez y orfandad para el cónyuge o hijos menores o incapaces. En ausencia de cónyuge o hijos menores, los padres del pensionado, hermanos, nietos o menores bajo su tutela pueden ser beneficiarios.

El derecho a pensiones por jubilaciones se puede adquirir desde dos vías: por retiro voluntario y por retiro obligatorio. Por retiro voluntario corresponde al trabajador que tenga un mínimo de 20 años de servicio, sin importar su edad. También corresponde al trabajador que haya cumplido 50 años y acredite un mínimo de 10 años de servicio. Por retiro obligatorio corresponde al trabajador que haya cumplido 65 años y acredite un mínimo de 10 años de servicio, siempre y cuando durante estos diez años haya contribuido al financiamiento del régimen.

³ En caso de accidente, el IGSS otorga prestaciones en dinero al afiliado a partir del segundo día de la suspensión temporal del trabajo correspondiente a dos tercios del salario base diario, según planillas de Seguridad Social. El afiliado que cumpla con las siguientes condiciones tiene derecho a un subsidio por accidente: (i) Tener vigencia laboral a la fecha del riesgo, (ii) Acreditar un mínimo de 3 meses o períodos de contribución dentro de los 6 meses calendario inmediatamente anteriores al mes en que ocurre el accidente. El Programa sobre Protección relativa a Accidentes brinda aseguramiento a la población asalariada en el sector de la economía formal en todos los departamentos de la República de Guatemala. Están excluidos los trabajadores independientes (OPS, 2020).



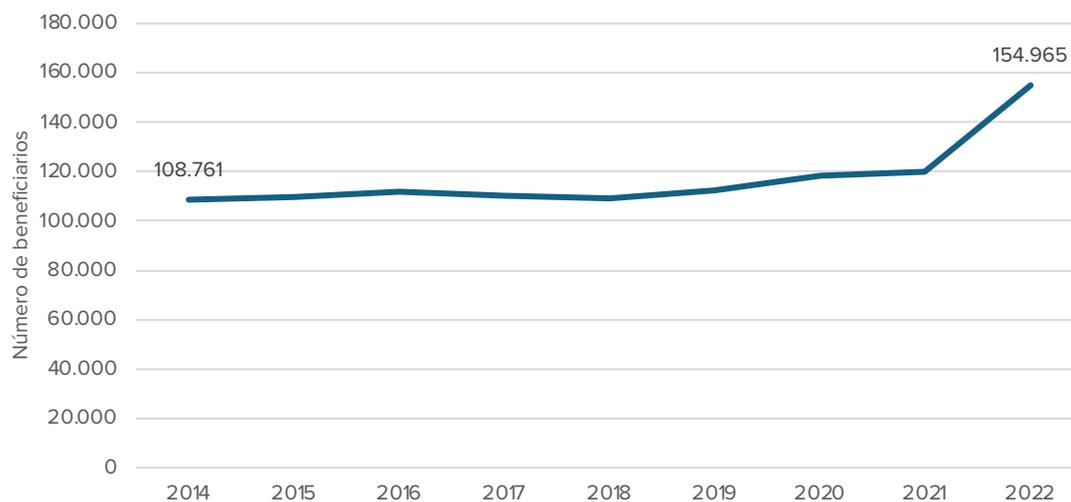
2.2.3. Instituto de Previsión Militar (IPM)

El Decreto 21-2003 establece la creación de la institución, y ofrece régimen de jubilación para los miembros de las fuerzas armadas que han contribuido al menos cinco años al régimen (Ejército de Guatemala). Las prestaciones que ofrece son: pensión por jubilación luego de alcanzar 20 años de contribución; bonificación por retiro obligatorio al alcanzar más de 10 años de cotización, pero menos de 20.

2.3. Protección social no contributiva – Programa del Aporte Económico del Adulto Mayor (PAM)

El Programa Económico del Aporte Económico del Adulto Mayor (PAM) es ejecutado actualmente por el MINTRAB, establecido según el Decreto No. 85-2005 y sus reformas en los Decretos No. 36-2005 y No. 4-2022. El programa está dirigido a adultos mayores de 65 años en situación de pobreza y pobreza extrema, quienes pueden aplicar para recibir un aporte económico mensual de Q.500, como apoyo para que puedan cubrir sus necesidades básicas. Para el año 2022, derivado de la pandemia COVID-19, se aumentó la cobertura del programa (cf. Gráfico 2) con una designación de Q.820 millones anuales al programa. El mecanismo de financiamiento del programa es coordinado por el Ministerio de Finanzas, con fondos provenientes de la aprobación, colocación y negociación de Bonos del Tesoro internos y externos que cada año deben ser aprobados.

Gráfico 2. Cobertura del Programa del Aporte Económico del Adulto Mayor (PAM)



Fuente: SIBS, 2023

2.4. Programas orientados al empleo en Guatemala

2.4.1. Políticas del Mercado de Trabajo (PMT)

Las PMT intervienen desde una perspectiva “macro” entre la oferta de trabajo (personas que buscan empleo) y la demanda (empleos ofrecidos) en el mercado de trabajo. Hay políticas que están orientadas a vincular a trabajadores cuyo perfil responda a los puestos de trabajo disponibles y viceversa. Según la OIT, estos servicios pueden definirse y manifestarse como:

- a. Servicios de empleo, incluidos servicios de colocación públicos y privados, servicios de apoyo para la búsqueda de empleo, servicios de prospección de vacantes, identificación de perfiles profesionales, información del mercado de trabajo, etc.
- b. Servicios orientados a mejorar las competencias y capacidades de los trabajadores.
- c. Mecanismos para regular el mercado de trabajo desde la oferta, por ejemplo, mecanismos de jubilación anticipada o incentivos y apoyo para la educación.
- d. Creación de puestos de trabajo, por medio de fomento a la obra pública, creación de nuevas empresas y autoempleo.
- e. Mecanismos para favorecer el acceso a grupos vulnerables, por ejemplo, impulsando subsidios al empleo de grupos específicos.

También según la OIT, las políticas de mercado de trabajo han alcanzado niveles de gasto considerables en algunos países. Estas políticas son elementos del sistema de protección social, y permiten cubrir a riesgos del mercado laboral, así como lo hacen otros elementos de protección social sobre riesgos como enfermedades, invalidez y la vejez.

Las políticas del mercado laboral pueden ser divididas en dos categorías distintas: políticas activas y políticas pasivas. Ambas comparten el propósito de proporcionar a quienes buscan empleo alternativas de ingresos y vías de integración en el mercado laboral. Esta orientación suele estar dirigida principalmente hacia los desempleados, pero también se extiende a personas que se encuentran en subempleo e incluso a aquellos que ya tienen empleo y buscan mejorar su situación laboral.

2.4.2. Políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)

La OIT define las políticas activas del mercado laboral como medidas diseñadas para facilitar la búsqueda de empleo de manera sostenible y promover la creación de puestos de trabajo productivos. Estas políticas buscan directa o indirectamente mejorar la calidad del empleo, fortalecer las habilidades y la productividad de los individuos, y establecer conexiones efectivas entre los aspirantes a empleo y los empleadores.

Las Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT) se presentan como herramientas en la estrategia para mitigar los impactos negativos de los cambios estructurales, la insuficiente demanda de mano de obra y el desempleo friccional. Su enfoque está en reducir las disparidades que surgen entre la oferta y la demanda en el mercado laboral, abordando de manera específica el desempleo y el subempleo. Las PAMT se fundamentan en la noción de que el trabajo digno ejerce un impacto directo en la vida de las personas, otorgándoles dignidad y representando una forma efectiva de combatir la pobreza.



Es relevante destacar que las PAMT han logrado significativos avances en la región de América Latina y el Caribe, habiendo experimentado una evolución y adaptación para atender las principales demandas del mercado laboral. Estas políticas se alinean con el fortalecimiento de los sistemas de protección social en los países de la región. No obstante, la evidencia en la región también señala que la desaceleración en el crecimiento económico ha impactado el alcance de estos programas, y se añade a esto que muchos de estos programas aún presentan una cobertura limitada.

En las últimas décadas, se ha experimentado un impulso significativo en la investigación y análisis de las PAMT. Sin embargo, en comparación con los programas sociales diseñados para abordar la pobreza, aún persiste la falta de información exhaustiva sobre los alcances de algunos programas específicos, como los servicios del mercado laboral y las subvenciones al empleo. Esta brecha en el conocimiento acerca de las PAMT también puede atribuirse a la carencia de un marco conceptual unificado que permita la categorización y el análisis coherente de estas políticas en países en desarrollo y emergentes. Sin embargo, la existencia de evidencia sistemática, tal como se presenta en los metaanálisis realizados por Kluve (2016) y Escudero et al. (2018), nos brinda una valiosa oportunidad para comprender tanto la eficacia como el alcance de las PAMT en la región de América Latina y el Caribe. Esta evidencia no solo nos permite obtener una comprensión más profunda de estos programas, sino que también nos proporciona lecciones significativas que son aplicables al diseño, la implementación y la adaptación de tales políticas en contextos similares al de Guatemala.

Esta sección del informe se enfoca en presentar algunos de los principales programas actualmente en vigor, identificados dentro del conjunto de las PAMT en Guatemala:

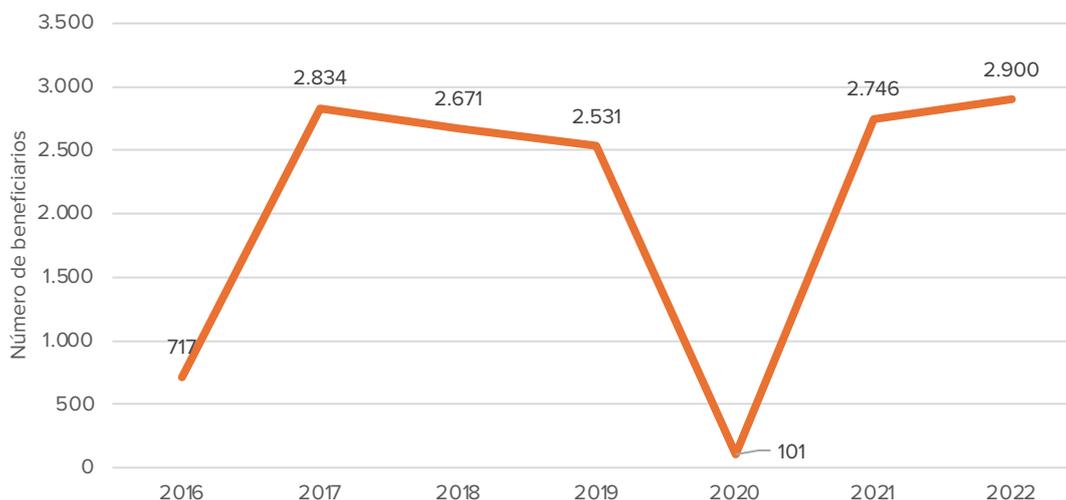
El **Programa Nacional de Escuelas Taller**, instaurado en el año 2015 por el Gobierno de Guatemala en colaboración con la Cooperación Española (AECID), establece centros de formación laboral que ofrecen una combinación de educación y práctica profesionales. A través de la realización de proyectos de carácter social, público y comunitario, los participantes adquieren habilidades ocupacionales y se preparan para desempeñar eficazmente un oficio. Este enfoque tiene como objetivo facilitar su inserción laboral, ya sea como empleados o a través de la creación de proyectos empresariales.

Por otro lado, el **Programa Empléate Inclusivo para Personas con Discapacidad**, implementado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social en colaboración con diversos aliados estratégicos, se concentra en brindar apoyo integral a las personas con discapacidad. Mediante una coordinación entre formación, capacitación, empleo y emprendimiento, este programa busca atender las necesidades específicas de este grupo, asegurando su inclusión en el mercado laboral.

Además, el **Programa de Capacitación Técnica para el Trabajo** está dirigido a las poblaciones más vulnerables en todos los departamentos y municipios del país. A través de becas para cursos técnicos ofrecidos por el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), se fortalecen o desarrollan competencias laborales esenciales. Estos cursos se adaptan a las demandas locales y varían en duración desde cursos cortos de 80 horas hasta programas certificables de 400 horas. El Gráfico 3 ilustra el número de participantes en este programa desde 2016 hasta 2022, destacando su alcance a lo largo de los años.



Gráfico 3. Programa de Capacitación Técnica para el Trabajo – número de participantes según año



Fuente: MINTRAB, 2023

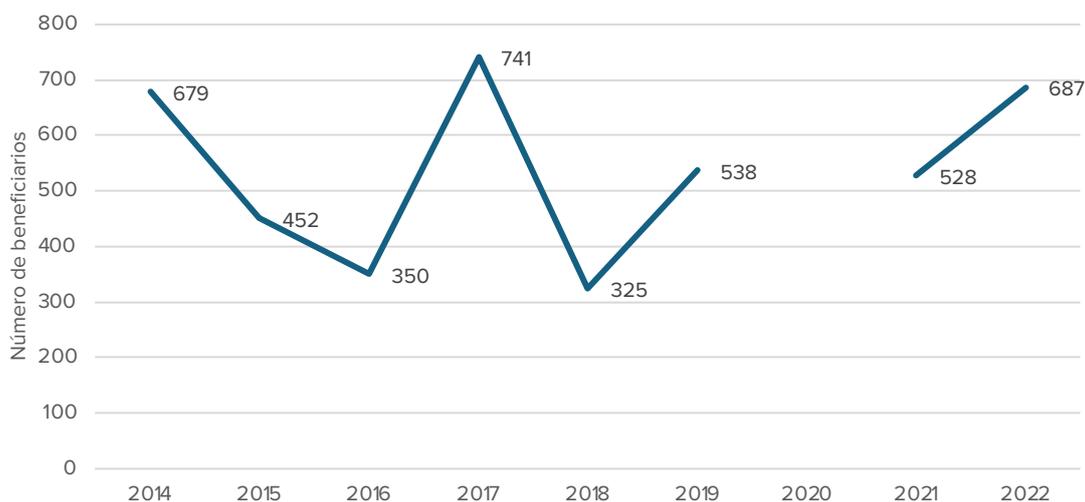
El **Programa Beca Mi Primer Empleo**, también conocido como el **Programa de Aprendices**, es una iniciativa impulsada por el Gobierno de Guatemala para abordar la empleabilidad juvenil desde una perspectiva de competencias laborales. El propósito de este programa es influir en el mercado laboral al promover y respaldar a jóvenes de edades entre 18 y 24 años durante un período de 4 meses, otorgándoles la oportunidad de convertirse en aprendices en diversas empresas. A través de esta experiencia práctica y el acceso a capacitaciones ofrecidas por las compañías, los jóvenes tienen la posibilidad de adquirir habilidades en un oficio específico.

El enfoque del programa es de colaboración entre el sector público y privado, donde los aprendices reciben un salario base y beneficios legales, como bonificaciones, IRTRA, IGSS, aguinaldo y vacaciones. La financiación se divide en un 51% cubierto por el MINTRAB y un 49% subsidiado por las empresas participantes. A lo largo de los últimos 8 años, el número de beneficiarios directos del programa ha oscilado entre 500 y 600. Es importante señalar que, antes del año 2020, el programa estaba bajo la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social, pero a partir de 2022, pasó a estar bajo la rectoría del MINTRAB.

La implementación del Programa Beca Mi Primer Empleo se basa en los preceptos del capítulo sexto del Código de Trabajo de Guatemala. Según el artículo 170, se define a los aprendices como aquellos que se comprometen a trabajar para un empleador a cambio de capacitación práctica en un arte, profesión u oficio. El contrato de aprendizaje se establece a plazo fijo y debe detallar la duración de la enseñanza, el progreso gradual y la remuneración acordada para el aprendiz, que puede ser inferior al salario mínimo. La supervisión del cumplimiento de los contratos y la seguridad laboral está a cargo de la Inspección General del Trabajo. El Gráfico 4 ilustra la cobertura del Programa Beca Mi Primer Empleo en el período 2014-2022, excluyendo el año 2020 debido a las restricciones derivadas de la pandemia de COVID-19.



Gráfico 4. Cobertura de programa Beca Primer Empleo



Fuente: SIBS, 2022

Las **Ventanillas Únicas Municipales de Empleo (VUMES)** constituyen un componente de los servicios públicos de empleo, diseñadas con el propósito de facilitar la inserción laboral de individuos. Estas ventanillas despliegan una serie de recursos y servicios que abarcan desde la orientación profesional hasta la intermediación laboral, permitiendo la canalización hacia oportunidades emprendedoras, el fortalecimiento de aptitudes técnicas mediante formación y capacitación a nivel local.

La colaboración conjunta entre las municipalidades y el MINTRAB se traduce en la implementación y operación de las VUMES. En este esquema, las municipalidades proporcionan infraestructuras físicas y personal, mientras que el MINTRAB aporta respaldo y guía dentro del marco de los servicios públicos de empleo.

Hasta el año 2022, de acuerdo con la Memoria de Labores del MINTRAB, se ha llevado a cabo la renovación de alianzas estratégicas con 30 municipalidades. A través de esta colaboración, se ha conseguido brindar asistencia a un total de 5,626 individuos que buscaban empleo, registrados y atendidos mediante la plataforma “Tu Empleo”. A pesar de los avances logrados en términos de expansión de las VUMES en los últimos años, su alcance geográfico aún se mantiene limitado en comparación con el total de municipios existentes (30 de 340). Esta restricción se debe en parte a la distribución desigual de las empresas en numerosos municipios, lo que sugiere que el enfoque de las VUMES debería pivotar aún más hacia la promoción del emprendimiento y el desarrollo productivo a nivel local.

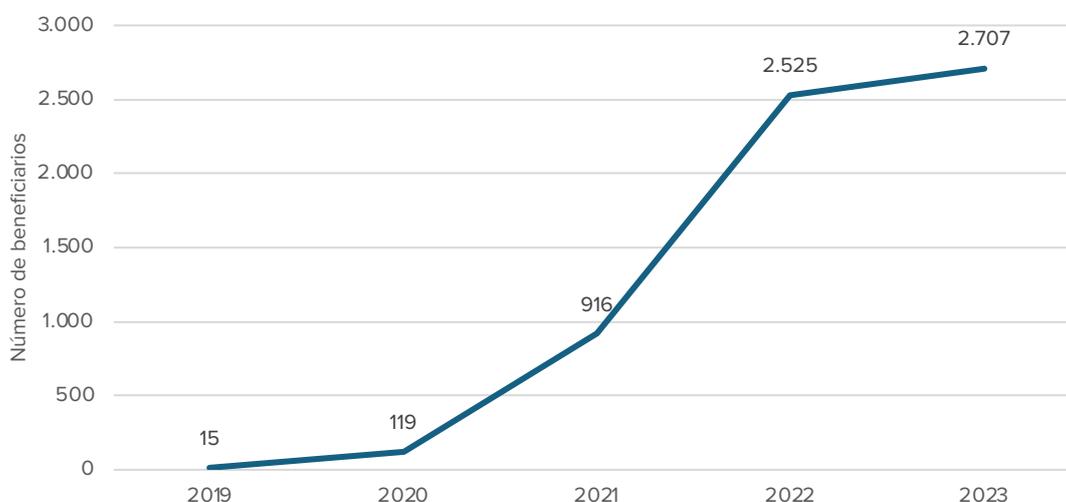
El **Programa de Trabajo Temporal en el Extranjero**, oficializado en el año 2021, tiene como objetivo central la conexión de ciudadanos guatemaltecos con oportunidades laborales dignas que emergen en mercados laborales extranjeros. A través de esta iniciativa, se promueve una migración regular, organizada, segura y rotativa, priorizando la protección de sus derechos bajo condiciones laborales respetables. El MINTRAB, en colaboración con instituciones como INTECAP, trabaja en sintonía para brindar becas de estudio en áreas como el idioma inglés y enfermería, con el propósito de elevar el perfil ocupacional de los guatemaltecos y facilitar sus oportunidades de empleo en el extranjero.



Según el artículo 218 del Código de Migración (Decreto 44-2016 del Congreso de la República), los trabajadores migrantes guatemaltecos pueden acceder a programas de empleo temporal en el extranjero, ya sea de forma individual o a través de canales legítimos de reclutamiento, previamente autorizados y registrados por el MINTRAB, en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores. En vista de esto, y con el objetivo de asegurar el cumplimiento de los derechos laborales y legales, el Acuerdo Gubernativo 50-2022 establece el Reglamento para el registro de reclutadores de trabajadores guatemaltecos que ofrecen servicios o ejecutan proyectos fuera del territorio nacional. Este reglamento introduce el Registro de Reclutadoras de Personas Trabajadoras Guatemaltecas, tanto en formato físico como electrónico, para servicios o proyectos en el extranjero. Además, establece el proceso de inscripción, autorización y actualización de los reclutadores por parte del MINTRAB.

En este programa se han logrado avances, como el fortalecimiento y la reestructuración de procesos. Para el año 2022, se logró una reducción del 40% en los tiempos de respuesta en términos de reclutamiento y orientación, lo que ha permitido aumentar el número de beneficiarios. Hasta diciembre de 2022, se logró beneficiar a un total de 2,525 personas (2,170 hombres y 355 mujeres). Además, hasta mayo de 2023, se ha alcanzado un total de 2,707 personas. El Gráfico 5 proporciona una visión de la cobertura del Programa de Trabajo Temporal en el extranjero durante el período comprendido entre 2019 y 2023 (estimado).

Gráfico 5. Cobertura de Programa de Trabajo Temporal en el Extranjero – 2019-2023 (estimado)



Fuente: MINTRAB.
* 2023 cifras preliminares

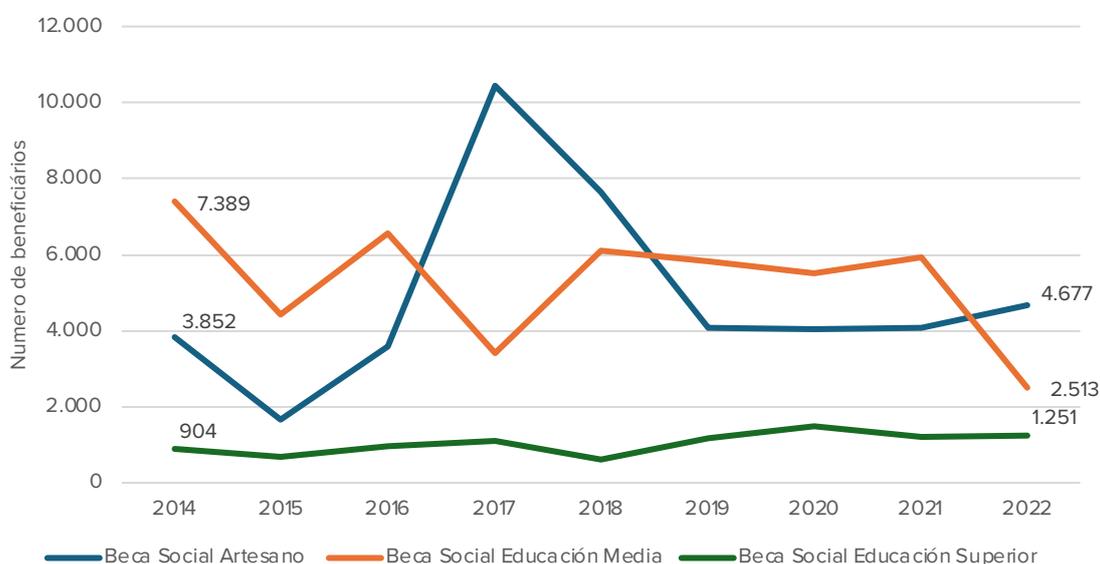
El **Programa Beca Artesano**, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, tiene como objetivo fortalecer las habilidades de individuos en situación de pobreza o pobreza extrema, particularmente mujeres, que se encuentran en edades adultas. Este programa se enfoca en brindar capacitación para la creación de artesanías regionales y diversas manualidades. A través de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), se apoya económicamente a adultos para adquirir destrezas o mejorar habilidades relacionadas con la producción artesanal, fomentando así el emprendimiento en las comunidades y contribuyendo al crecimiento económico. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) otorga una transferencia económica de Q.1,200 a los participantes durante los meses de capacitación. Esta iniciativa se desarrolla en colaboración con municipalidades locales y organismos de cooperación internacional. En el transcurso del año 2022, el Programa Beca Artesano logró alcanzar a alrededor de 4,500 mujeres beneficiarias. Es importante resaltar que Beca Artesano forma parte



de una categoría de programas sociales denominados “Beca Social,” que engloba además otros programas como Beca Social Educación Media y Beca Social Educación Superior.

La implementación del Programa Beca Artesano se encuentra enmarcada en una estrategia más amplia que busca abordar las necesidades sociales y económicas de individuos en condiciones vulnerables. El Gráfico 6 ilustra la cobertura y alcance del programa de Becas Sociales desde el 2014 al 2022.

Gráfico 6. Cobertura Programas de Beca Social



Fuente: SIBS-MIDES, 2023

2.3.4. Políticas pasivas del mercado de trabajo

Regulación de despido y protección del cesante

La regulación de despido y la protección del cesante son aspectos clave en las políticas laborales. Las políticas pasivas, en este contexto, se refieren a aquellas relacionadas con la provisión de ingresos de reemplazo durante períodos de desempleo o búsqueda de trabajo. En términos generales, estas políticas implican transferencias sociales que no están condicionadas a la participación en programas de formación o empleo, aunque a menudo incorporan disposiciones que promueven la búsqueda de empleo, lo que representa un componente activo dentro del marco de políticas pasivas. En el caso específico de Guatemala, es importante señalar que no se han identificado políticas pasivas de empleo en el país, excepto aquellas implementadas de manera temporal entre 2020 y 2021 en respuesta a la pandemia de COVID-19. Estas medidas surgieron como respuesta a la creciente cantidad de despidos y al cierre temporal o definitivo de negocios que se generaron como resultado de la crisis sanitaria. En resumen, en Guatemala, la regulación de despido y la protección del cesante están enmarcadas principalmente en medidas puntuales de respuesta a situaciones excepcionales, como lo fue la pandemia de COVID-19, pero no se han identificado políticas pasivas de empleo en un sentido más amplio.



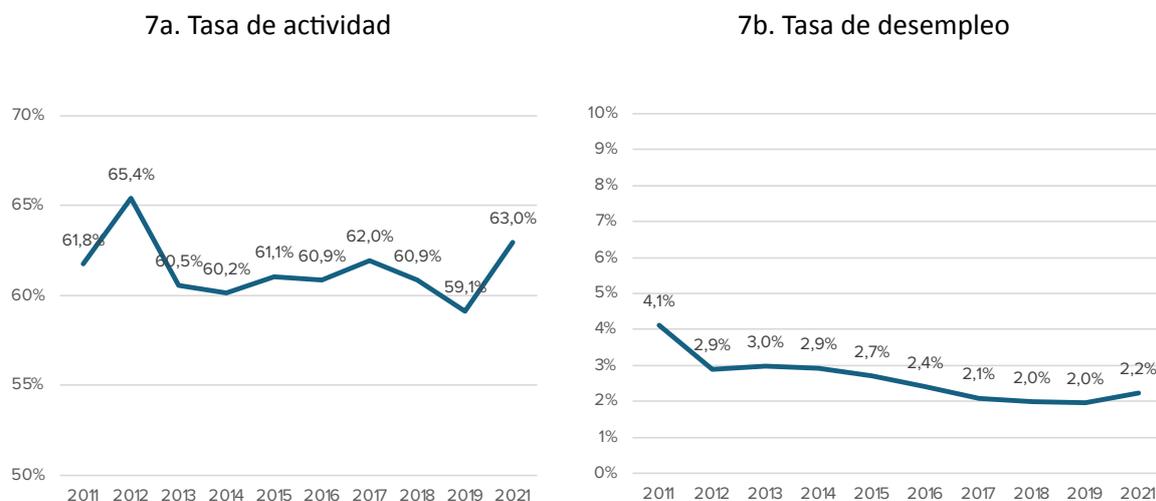
3. El mercado laboral en Guatemala en los últimos 11 años (2011-2021)

3.1. Características generales del mercado laboral y de la economía

Existen varias razones por las cuales, lo que pasa en el mercado laboral es fundamental para el bienestar de la población. En primer lugar, en cualquier economía, la fuente principal de ingresos para la mayoría de los hogares proviene directamente del mercado laboral. Este factor establece un vínculo directo entre la actividad económica y la prosperidad de las familias. En segundo lugar, es crucial considerar que el mercado de trabajo desempeña un papel central en la financiación de sistemas de protección social más estructurados. Estos sistemas están diseñados para enfrentar riesgos sociales que pueden limitar la capacidad de los trabajadores para generar ingresos por sí mismos. Entre estos riesgos se incluyen aspectos como el envejecimiento, la invalidez, la muerte, la enfermedad, el desempleo y los accidentes laborales, entre otros. Históricamente, estos sistemas de protección social se han sostenido a través de un modelo de financiación basado en cotizaciones sobre los ingresos del trabajo. Más específicamente, el mercado laboral no solo provee el sustento económico de los hogares, sino que también juega un papel esencial en la creación de bases sólidas para la protección social. El entendimiento y la atención adecuada al funcionamiento del mercado de trabajo son esenciales para garantizar el bienestar y la estabilidad económica de la población en su conjunto.

Una de las características más llamativas del mercado laboral guatemalteco en la última década es su estabilidad. Algunos de los principales indicadores (como la tasa de participación y la tasa de desempleo abierto) se mantienen sin grandes variaciones a lo largo del periodo evaluado. El Gráfico 7a, por ejemplo, muestra que la participación laboral fluctuó, pero se ubicó al final del período (63.0%) en un nivel muy similar al que tenía en el primer año de la serie (61.8%). El desempleo abierto retrocede entre 2011 y 2012 (del 4.1% al 2.9%), se estabiliza y termina el periodo en solo el 2.2% (Gráfico 7b).

Gráfico 7. Tasas de participación y desempleo – Guatemala (2011-2021)

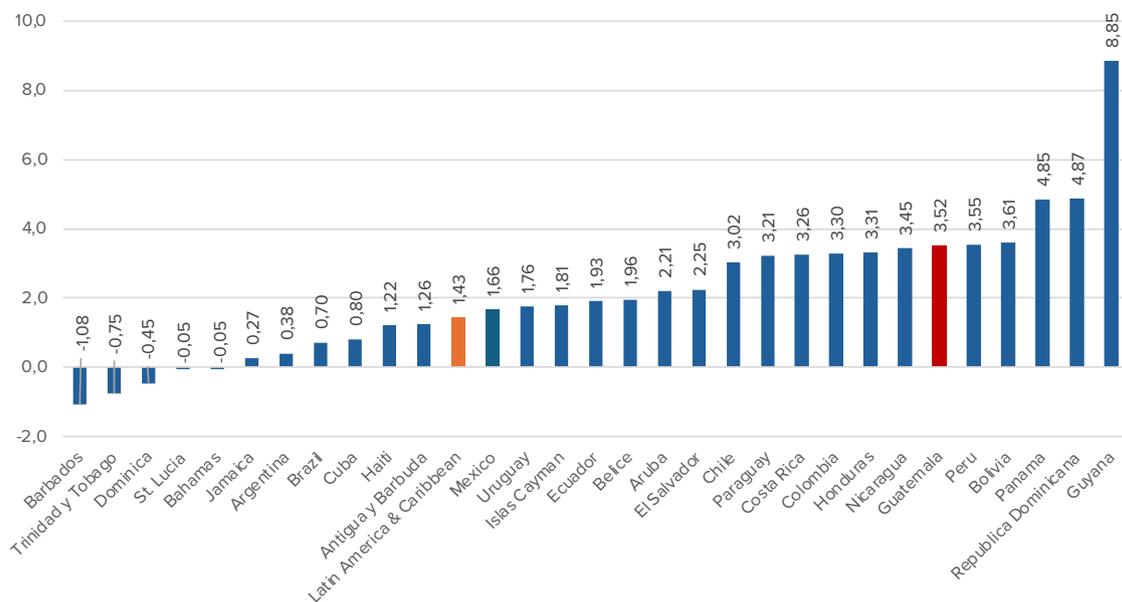


Fuente: ENEI/INE (2011-2021)



Las muy bajas tasas de desempleo abierto parecen compatibles con un nivel de crecimiento económico relativamente alto en comparación con otros países de la región. De hecho, en el periodo 2011-2021, Guatemala creció una media del 3.52%, en línea con otros países centroamericanos (como Costa Rica, Honduras y Nicaragua) y con Colombia, Perú y Bolivia, y justo por debajo de Panamá y República Dominicana. Esta tasa de crecimiento del PIB es más del doble de la observada para el conjunto de América Latina y el Caribe durante el mismo periodo, que fue del 1.43% (véase el Gráfico 8).

Gráfico 8. Tasa media anual de crecimiento del PIB (en %) – Países de ALC (2011-2021)



Fuente: Datos del Banco Mundial.

A pesar de las muy bajas tasas de desempleo abierto de Guatemala, existen algunos indicadores del mercado laboral que apuntan a importantes problemas estructurales. El primero de ellos, destacado por Tornarolli (2016), es que Guatemala tiene, junto con otros países centroamericanos, una de las tasas más altas de jóvenes (entre 15 y 24 años) que ni estudian ni participan del mercado laboral. En el período 2011-2021, el porcentaje de jóvenes que ni estudian ni participan del mercado laboral, según la ENEI, fue cercano al 25%, superando esta marca en algunos años específicos. También puede decirse que parece haber una ligera tendencia al alza en la tasa de los jóvenes que no estudian ni participan en el mercado laboral: la diferencia entre la tasa del inicio del periodo (22.1%) y la del final (24.3%) es de poco más de 2 puntos porcentuales.

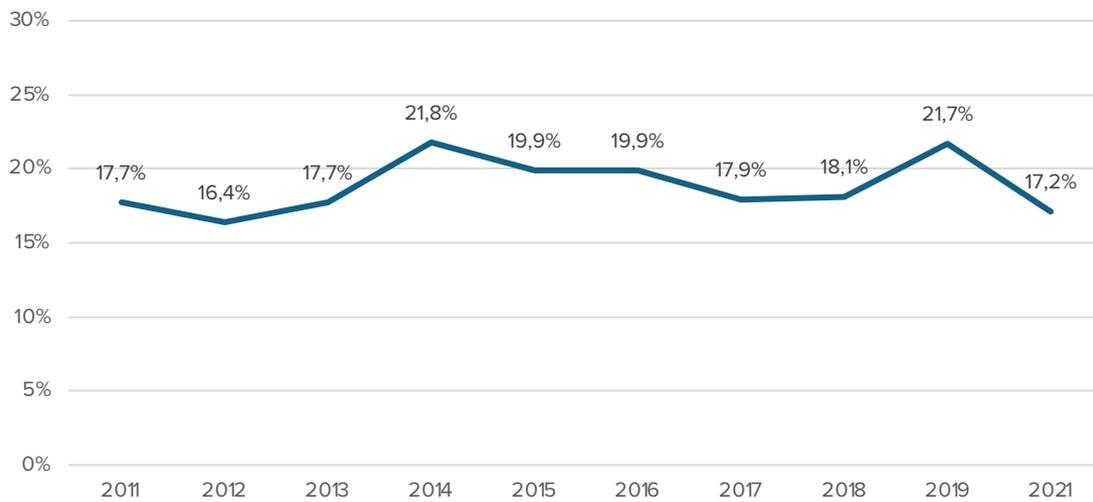
Un segundo problema estructural del mercado laboral guatemalteco es la informalidad. A pesar de la asociación relativamente fuerte entre crecimiento económico y formalidad (por regla general, a mayor PIB per cápita, mayor formalidad en el mercado laboral) (cf. Banco Mundial 2019; Garro Bordonaro 2003), las tasas de crecimiento económico relativamente robustas observadas en la última década en Guatemala no están asociadas con un aumento de la formalidad en el mercado laboral⁴, que inició el período en 17.7% y lo terminó en 17.2% (cf. Gráfico 9).

4 A lo largo de este informe, se entiende por formalidad los tipos de cotización al IGSS de la población ocupada.



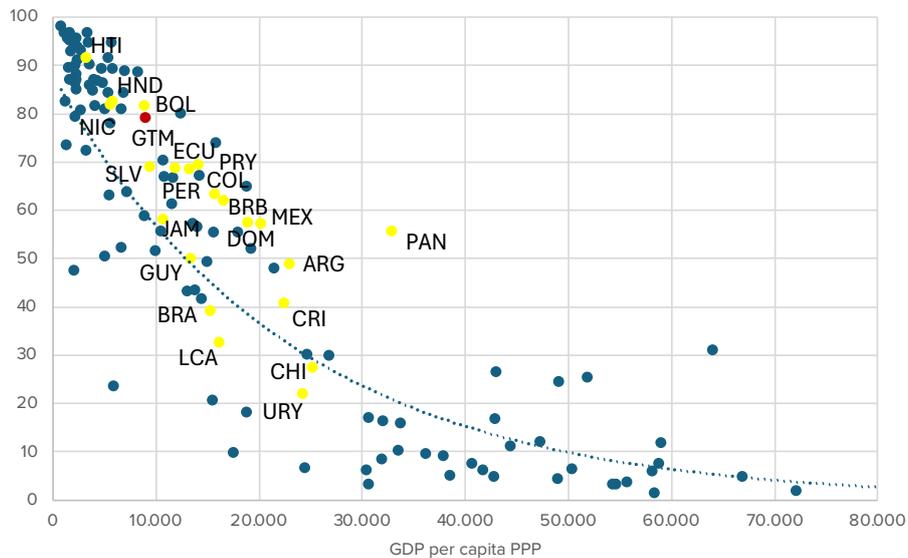
La presencia de alta y sostenida informalidad en Guatemala no es simplemente una característica aislada, sino que también se extiende a nivel regional. Este fenómeno es evidente en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, que, según los datos disponibles, presentan tasas de informalidad superiores a las que cabría esperar en relación con su PIB per cápita (como se ilustra en el Gráfico 10). Aunque se pueden identificar algunas excepciones en la región, principalmente en la zona del cono sur, la descripción general apunta a desafíos comunes que contribuyen a mantener niveles persistentemente altos de informalidad en estos países.

Gráfico 9. Tasa de afiliación al IGSS de la población ocupada – Guatemala (2011-2021)



Fuente: ENEI/INE, varios años.

Gráfico 10. Informalidad en el mercado laboral por PIB per cápita – varios países, último año disponible

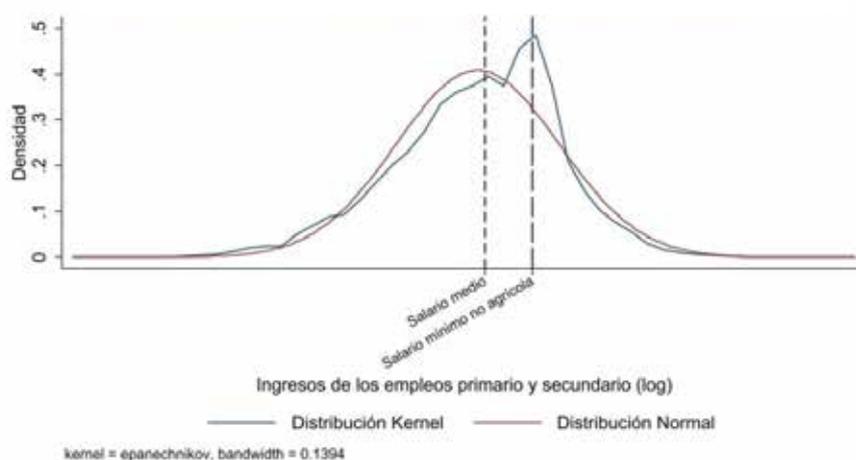


Fuente: ILOSTAT (informalidad); Banco Mundial (PIB per cápita).



Un punto que podría ayudar a explicar la alta informalidad en Guatemala es el hecho de que el país tiene un salario mínimo relativamente alto, cercano al 100% del salario medio. El Gráfico 11 muestra la distribución de los salarios nominales en Guatemala (en logaritmos), así como el salario medio nominal, y el salario mínimo no agrícola nominal para el año 2021. Mas del 80 % de la población económicamente activa reporta ganar menos del salario mínimo no agrícola (ENEI/INE, 2021).

Gráfico 11. Distribución de los ingresos laborales – Guatemala 2021



Fuente: ENEI/INE 2021 y MINTRAB.

Cuando el salario mínimo es significativamente superior al salario medio en un país, puede dar lugar a una serie de desafíos en el mercado laboral y en la economía en general. Un alto salario mínimo es un desincentivo para la contratación, que puede generar a una disminución en las oportunidades de empleo, especialmente para trabajadores con habilidades y experiencia limitadas. De la misma manera, un salario mínimo alto puede impulsar a algunas empresas a optar por la economía informal, donde no tienen que cumplir con regulaciones laborales (como el salario mínimo) ni pagar impuestos. Esto puede aumentar la informalidad laboral y reducir las protecciones para los trabajadores. También es cierto que, si el salario mínimo aumenta significativamente sin un aumento equivalente en la productividad laboral, podría contribuir a un aumento generalizado en los costos laborales. Esto, a su vez, podría generar presiones inflacionarias, lo que afectaría el poder adquisitivo de los trabajadores.

En parte para corregir esta distorsión, en 2023 el Gobierno de Guatemala añadió una nueva forma para fijar el salario mínimo: el de la circunscripción o por área geográfica (como se menciona en la sección 2), creando dos circunscripciones económicas: la del departamento de Guatemala (CE1) y del resto de municipios del país (CE2). De esta manera, el salario mínimo se determina por doble criterio: por actividad económica y por circunscripción o área geográfica. El objetivo de introducir esta nueva forma de medir el salario mínimo es incentivar la inversión en el interior del país (Díaz, 2023).

El propósito de un salario mínimo diferenciado es atraer a empresas a establecerse en áreas con costos laborales más bajos, lo que podría impulsar la inversión y la creación de empleo en regiones que históricamente han estado rezagadas en términos de desarrollo económico. Al tener un salario mínimo más bajo en áreas menos desarrolladas, las empresas podrían encontrar más atractivo establecer operaciones en esas zonas, lo que podría aumentar su competitividad tanto a nivel nacional como internacional. De la misma manera,

la implementación de un salario mínimo diferenciado podría ayudar a abordar desequilibrios económicos y regionales al fomentar el crecimiento en áreas que han sido menos beneficiadas. Esto podría tener efectos positivos en la reducción de la migración hacia las ciudades y en la distribución más equitativa de oportunidades económicas. Sin embargo, también es importante considerar los posibles desafíos y limitaciones asociados con la implementación de un salario mínimo diferenciado, ya que este podría perpetuar o agravar las desigualdades sociales entre regiones. El Gráfico 12 muestra el salario mínimo para 2023 por circunscripción económica.

Gráfico 12. Salario Mínimo para 2023 por Circunscripción Económica



Fuente: www.mintrabajo.gob.gt

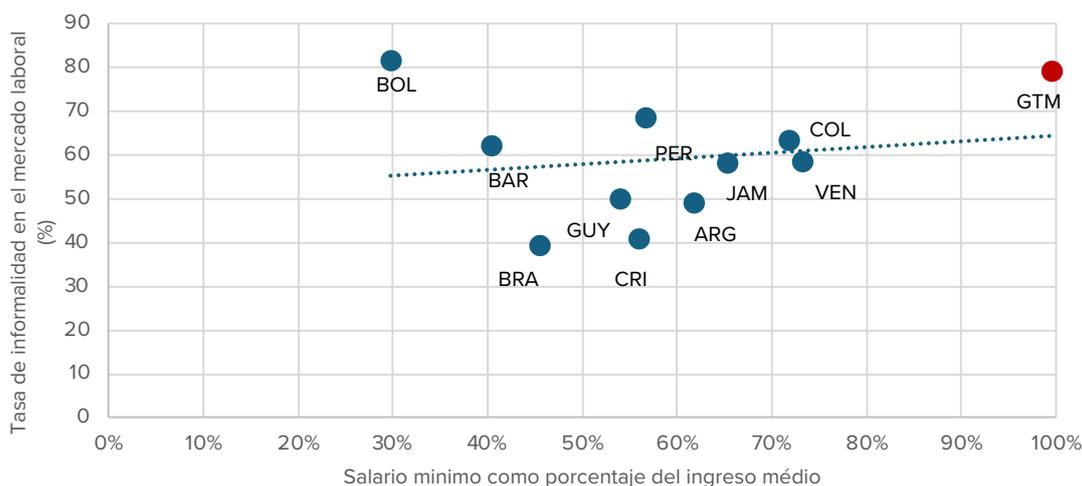
El estudio de Díaz (2023) examina los impactos de la implementación de salarios diferenciados por circunscripciones y llega a la conclusión de que los resultados obtenidos con el nuevo método de circunscripciones son comparables a los obtenidos con el método basado en la actividad económica. No obstante, señala que los porcentajes de aumento salarial establecidos para las circunscripciones CE1 y CE2 no están alineados con las tasas de inflación registradas en cada una de ellas. En particular, se observa que en la circunscripción CE2, que recibió el menor incremento salarial, la inflación fue mayor, lo que resultó en una reducción relativa del salario mínimo real en dicha circunscripción. Los autores resaltan que, a pesar de que el Ministerio de Trabajo (2023) afirmó que el aumento en el salario mínimo se basó en un análisis de diversos factores como la evolución de los precios, el costo de la canasta básica y el nivel de empleo, entre otros, la disparidad a favor de la circunscripción CE1 carece de respaldo técnico, especialmente cuando se considera la tasa de inflación registrada en ambas circunscripciones en los últimos doce años.⁵

5 Díaz (2023), página 24.



Dado que las contribuciones al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) (que aquí consideramos como un indicador clave de la formalidad en el mercado laboral) se fundamentan en el salario mínimo y, considerando una distribución asimétrica positiva de los ingresos donde más de la mitad de los empleados ganan por debajo del salario mínimo, es razonable anticipar una baja cobertura de la población empleada por parte del IGSS. A esta situación se suma el hecho de que los trabajadores autónomos no están incluidos en la protección de la Seguridad Social, lo que contribuye a explicar los niveles reducidos de formalidad. Sin embargo, es importante señalar que el valor del salario mínimo (en relación con el salario promedio) tiene, en el mejor de los casos, una relación bastante tenue con los niveles de informalidad observados en la región. (cf. Gráfico 13).

Gráfico 13. Salario mínimo (como porcentaje del ingreso medio) y tasa de informalidad laboral – América Latina y el Caribe (último año disponible)



Fuente: ILOSTAT.

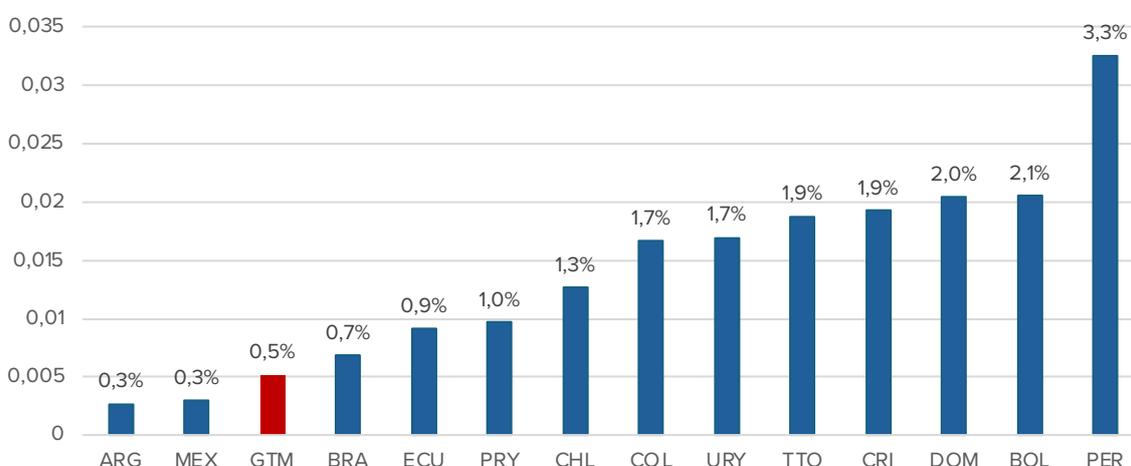
Un punto importante, que se destaca en el Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2021 (PNUD 2021), es la baja productividad de los países de la región, que limita su crecimiento económico a largo plazo y la mejora del bienestar de su población.⁶ Guatemala parece ser un caso extremo: aunque, como hemos visto, el país se encuentra entre los de mayor crecimiento de la región, el aumento promedio de la productividad laboral desde el año 2000 es uno de los más bajos (véase el Gráfico 14). En otras palabras, el crecimiento económico relativamente robusto del país en los últimos años se basa más en su evolución demográfica (es decir, el aumento de la población en edad de trabajar) que en el aumento de la productividad de los trabajadores ocupados. Si bien el crecimiento económico se atribuye hasta ahora al dividendo demográfico y no a la productividad del trabajo, es importante notar que se empiezan a sentir efectos negativos derivados de la movilidad laboral y la migración. Así, Guatemala ilustra lo que Canales et al. (2019): “el bono demográfico es una gran oportunidad que requiere de un aparato productivo y una matriz económica que haga fructífera a esta gran masa de fuerza de trabajo en crecimiento. En caso contrario, el bono demográfico es tan solo una quimera, una ilusión demográfica que termina dilapidándose, ya sea en trabajos de muy baja productividad, el sector informal, o bien emigrando a otros países”.

⁶ Según Closset y Leiva (2021), “el crecimiento económico de un país puede atribuirse al aumento de la ocupación, o a un mayor rendimiento del trabajo de quienes están empleados”. La productividad laboral explica este último efecto y se define como “la producción por unidad de insumo de mano de obra (personas contratadas u horas de trabajo)” (ILO 2016). Este es el concepto utilizado al largo de este informe.



Dado que la dinámica demográfica es actualmente positiva para Guatemala, el país podría experimentar tasas razonables de crecimiento económico en las próximas décadas, incluso con un bajo crecimiento de la productividad laboral. Sin embargo, las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística – INE sugieren que la población en edad de trabajar crecerá a tasas decrecientes, lo que debería tener efectos sobre el crecimiento económico a largo plazo. Este punto será explorado por este informe en la sección 4.

Gráfico 14. Crecimiento medio de la productividad laboral – países ALC seleccionados (2000-2019)



Fuente: The Conference Board Total Economy Database – Output, Labor and Labor Productivity.

Por último, es importante resaltar un aspecto adicional de la economía guatemalteca: la creciente importancia de las remesas internacionales. Hasta los primeros años de la segunda mitad de la década de los ochenta, las remesas internacionales hacia Guatemala se mantenían por debajo de la media global observada en otros países. Sin embargo, a partir de ese momento, y particularmente desde principios de la década de 2000, la entrada de remesas personales internacionales ha experimentado un notorio aumento, llegando a representar casi el 18% del Producto Interno Bruto (PIB). Este aspecto será examinado con mayor detalle en la subsección 3.3.

3.2. Brechas de género, etnia y dominio

Las características generales del mercado laboral y la economía de Guatemala no afectan de la misma manera a los distintos grupos poblacionales del país. Una de las diferencias más notables en el mercado laboral guatemalteco es la marcada y continua disparidad que prevalece entre las tasas de participación laboral de hombres y mujeres.

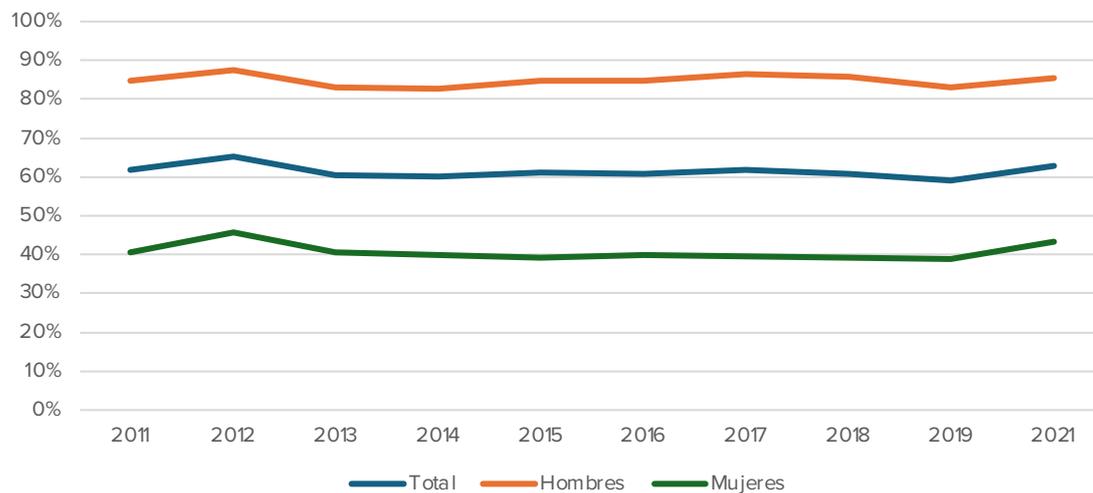
En el Gráfico 7a, vimos que la tasa de participación en el mercado laboral se mantuvo relativamente estable durante el periodo 2011-2021, variando en torno a la media del 61.5% a lo largo del periodo. Esta tasa media oculta una gran brecha de participación (que fue, en promedio durante el período, de 44 puntos porcentuales – con una participación masculina media del 85% y una participación femenina del 41%) (cf. Gráfico 15). La brecha de participación entre hombres y mujeres no muestra una tendencia clara: comenzó el periodo (2011) en el 44.2% y lo terminó (2021) en el 42.3%, una pequeña variación negativa que no parece apuntar a una reducción.



Esta brecha de participación no sólo es grande y estable: es una de las mayores observadas en el mundo (véase el Gráfico 16) y la mayor en una región cuyos países se encuentran mayoritariamente en la mitad superior de la distribución de la brecha de participación (como también señalan Almeida y Viollaz, 2022). Las disparidades regionales son también grandes, en las aéreas más pobres del país, solo 1 de 10 mujeres trabaja fuera del hogar, mientras que la participación laboral femenina alcanza el 54% en la Ciudad de Guatemala.

En otras palabras, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se encuentran grandes brechas de participación en el mercado laboral entre hombres y mujeres, sin embargo, en Guatemala esta brecha es la más amplia de la región.

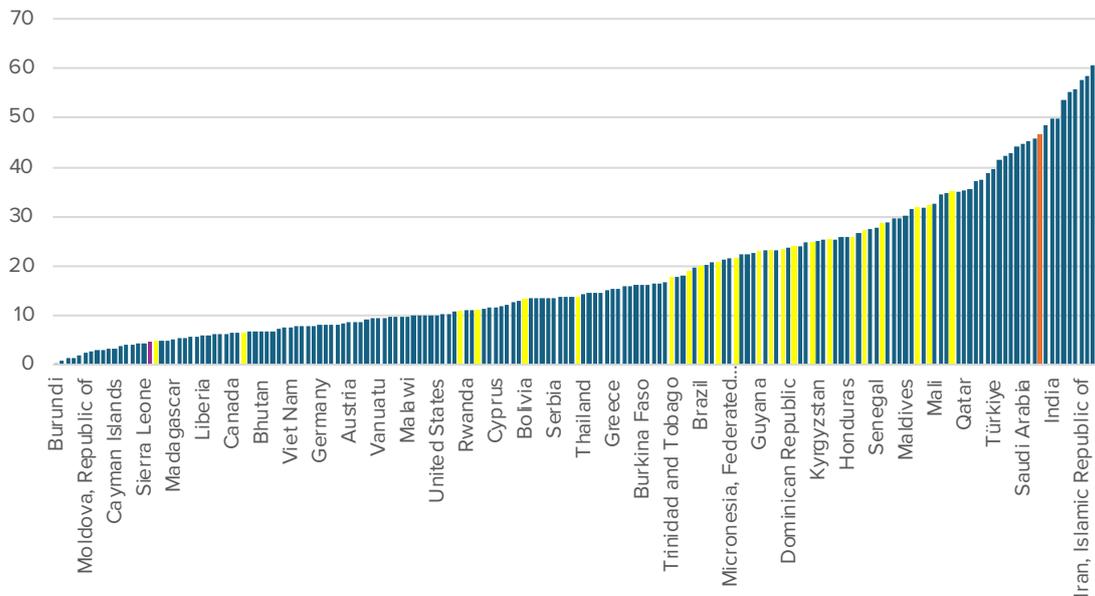
Gráfico 15. Tasas de participación de mujeres y hombres – Guatemala (2011-2021)



Fuente: ENEI/INE, varios años.



Gráfico 16. Brecha de participación en el mercado laboral entre hombres y mujeres (en puntos porcentuales) – Mundo – Último año disponible (2019 aproximadamente)

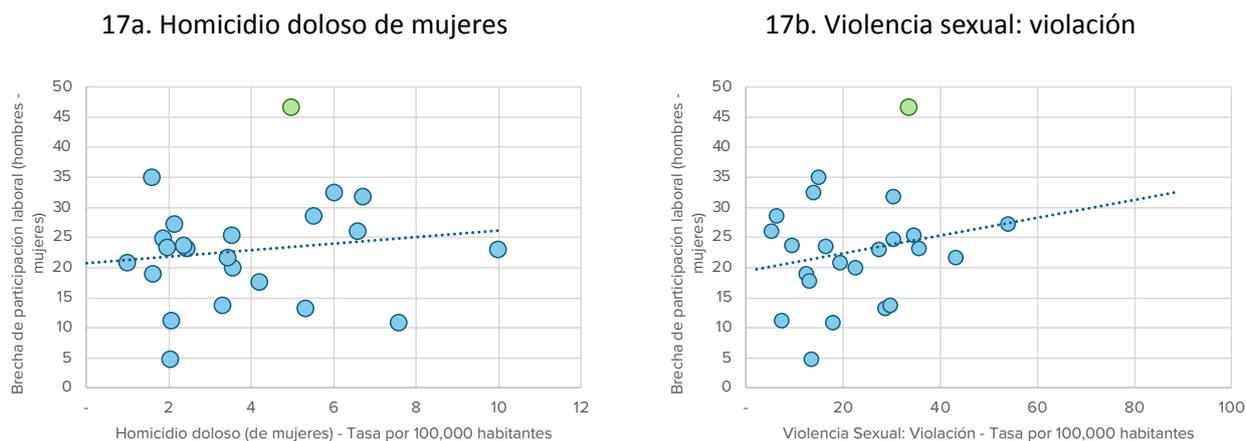


Fuente: ILOSTAT.

Almeida y Viollaz (2022) sugieren que una compleja combinación de características individuales y familiares, normas sociales y actitudes hacia las mujeres, políticas sociales y factores del mercado laboral serían variables igualmente importantes para explicar la baja participación femenina en el mercado laboral. Explicar la gran diferencia de participación entre hombres y mujeres va más allá de los objetivos de este documento, pero presentamos aquí datos de dos factores posiblemente correlacionados con esta diferencia, ambos directamente asociados a aspectos culturales y sociales, principalmente en zonas rurales

El primero de ellos, es la violencia contra las mujeres. Los paneles del Gráfico 17 muestran datos sobre la violencia contra las mujeres (homicidios y violencia sexual) y la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres para América Latina y el Caribe. Si bien los datos para la región sugieren que existe una correlación positiva entre la violencia contra la mujer y la participación laboral, estos datos parecen estar lejos de ser un buen predictor de la brecha de participación observada en Guatemala. De hecho, Guatemala (en rojo en los Gráficos) presenta una brecha de participación muy por encima de lo que podríamos intentar predecir utilizando únicamente datos sobre violencia contra las mujeres.

Gráfico 17. Homicidio doloso y violencia sexual masculina y femenina: violación – Tasa por 100,000 habitantes, por brecha de participación en el mercado laboral (hombres-mujeres) – ALC



Fuente: ONUDD (violencia) e ILOSTAT (participación laboral).

El segundo, es el matrimonio precoz y la maternidad temprana. Si bien estos factores podrían tener un efecto negativo en la participación laboral de las mujeres, e incluso sobre la continuidad escolar – podrían explicar no solo la brecha en la participación laboral, sino también la fuerte diferencia en la composición de los jóvenes que no estudian ni participan en el mercado laboral (desfavorable a las mujeres jóvenes).

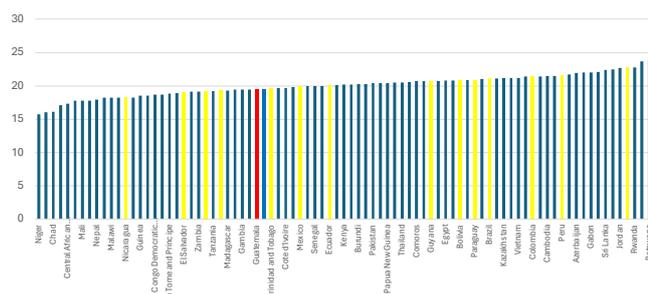
Pero, aquí también, los datos no parecen corroborar del todo la hipótesis de que Guatemala fuese también un caso atípico en cuanto al matrimonio precoz y maternidad temprana. El Gráfico 18 (18a y 18b), muestra la edad media del primer matrimonio y el porcentaje de madres adolescentes. Las estadísticas se construyen a partir de datos de las Encuestas de Demografía y de Salud (DHS) en varios países del mundo. Según estos datos, en Guatemala el porcentaje de adolescentes con hijos se encuentra en de la mitad superior de la distribución global. Sin embargo, hay muchos otros países con porcentajes más altos de maternidad temprana, incluso en la propia región.

El país también se encuentra entre aquellos donde la edad media de primer matrimonio para las mujeres es baja, sin embargo, no es el único país de la región en esta categoría. Es decir, es probable que el matrimonio y la maternidad tempranos contribuyan a las bajas tasas de participación de las mujeres en el mercado laboral guatemalteco; sin embargo, no podemos atribuir a estos factores la totalidad de la brecha en participación laboral entre hombres y mujeres.

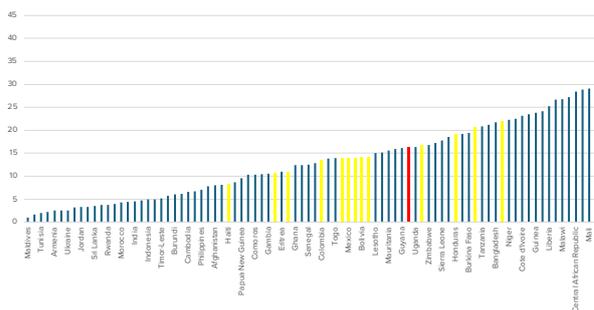


Gráfico 18. Edad media en el primer matrimonio (mujeres) y Porcentaje de adolescentes que son madres – Países que tienen Encuesta de Demografía y Salud

18a. Edad media en el primer matrimonio (mujeres)



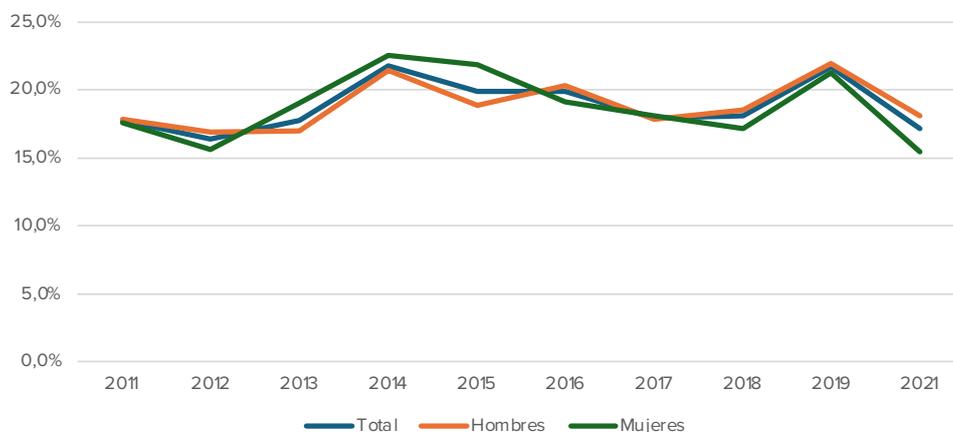
18b. Porcentaje de adolescentes que son madres



Fuente: ICF, 2015. The DHS Program STATcompiler. <http://www.statcompiler.com>. May 12, 2023.

Si bien la formalidad en el mercado laboral es baja, y no responde ni siquiera al crecimiento económico relativamente alto de los últimos años, no es particularmente baja para las mujeres empleadas (cuando se mide como contribución al IGSS) (cf. Gráfico 19). Durante el periodo 2011-2021, la tasa media de cotización al IGSS fue del 18.8% de los trabajadores ocupados (18.9% para los hombres ocupados y 18.8% para las mujeres ocupadas). Este análisis obviamente no captura los efectos combinados entre participación laboral y formalización: dado que la participación femenina en el mercado laboral guatemalteco es mucho menor que la masculina, el resultado final es que el porcentaje del total de mujeres que tienen cobertura social del IGSS es mucho menor que el de los hombres. Sin embargo, la explicación está fundamentalmente en la tasa de participación, no en la tasa de formalidad.

Gráfico 19. Afiliación al IGSS por género – Guatemala (2011-2021)



Fuente: ENE/INE, varios años.

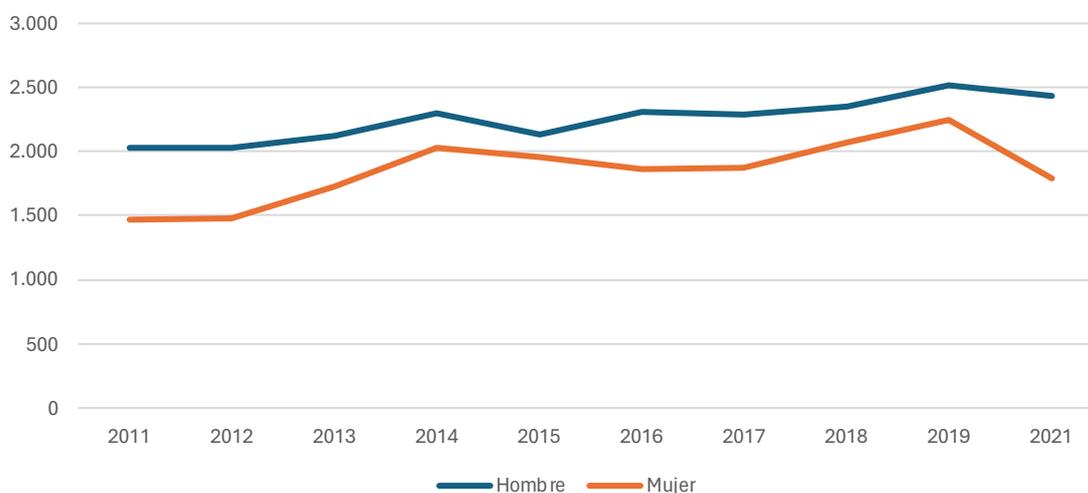


No puede decirse lo mismo de la brecha de ingresos (véase el Gráfico 20). El ingreso laboral principal medio de las mujeres en Guatemala en 2011 fue 72.3% del observado para los hombres, se acercó (o incluso superó) 90% en cuatro años específicos (2014, 2015, 2018 y 2019), pero prácticamente regresó al nivel inicial (73.5%) en el último año de la serie (2021). De media, entre 2011 y 2021, las mujeres ocupadas ganaron 400 GTQ mensuales menos que los hombres ocupados.

Suponiendo que los datos de 2021 no deriven simplemente de una variación muestral, no se puede afirmar que la brecha salarial entre hombres y mujeres, que parecía reducirse hasta 2019, se haya reducido siquiera. Como veremos más adelante en este informe, esta estabilidad también se observa para otras brechas de ingreso, como las que existen entre indígenas y no indígenas, y entre las zonas rurales y la región urbana metropolitana del país.

La brecha educativa entre hombres y mujeres de 15 años o más (población en edad de trabajar) es pequeña pero persistente, y puede explicar parte de las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres. Los datos de la ENEI apuntan a una evolución educativa en el periodo 2011-2021 para ambos grupos, pero mayor para los hombres. Considerando como indicador el porcentaje que declara tener un nivel educativo diversificado completo o superior, pasa de 21.0% de los hombres en edad de trabajar en 2011, al 27.0% en 2021. En el caso de las mujeres, salta del 19.8% al 22.8% en el mismo periodo. En este indicador, la brecha pasa de 1.3 puntos porcentuales en 2011 a 4.2 puntos porcentuales en 2021 (cf. Anexo I).

Gráfico 20. Ingresos nominales medios en la ocupación principal por género – Guatemala (2011-2021) (en GTQ)

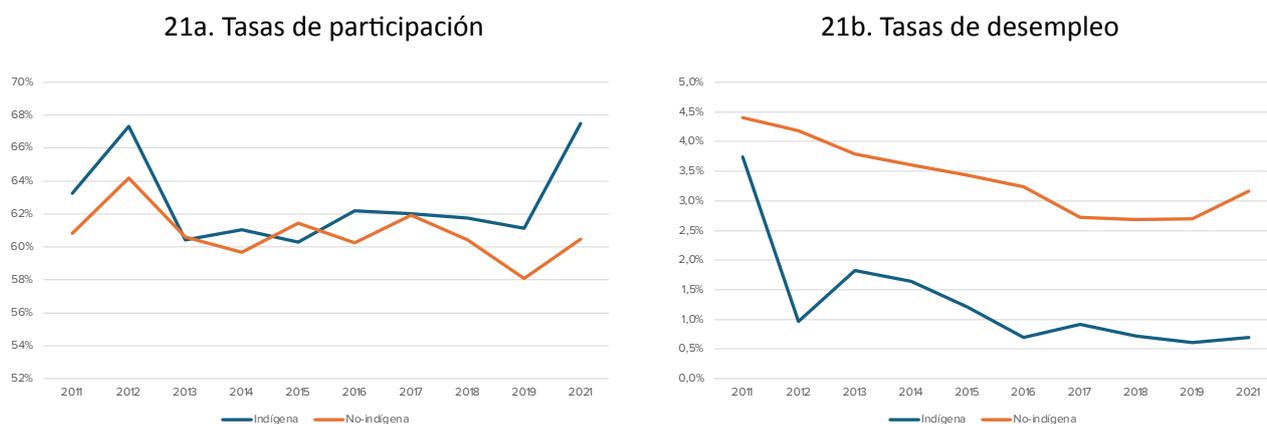


Fuente: ENEI/INE, varios años.

Por lo que respecta a los indígenas, no puede decirse que (al igual que las mujeres) se vean especialmente afectados por las bajas tasas de participación o las altas tasas de desempleo. Las tasas de participación de los indígenas son algo superiores a las observadas para los no indígenas al principio y al final del periodo examinado, y las tasas de desempleo son significativamente inferiores durante todo el periodo (véanse el Gráfico 21a y Gráfico 21b).



Gráfico 21. Tasas de participación y desempleo de indígenas y no indígenas – Guatemala (2011-2021)



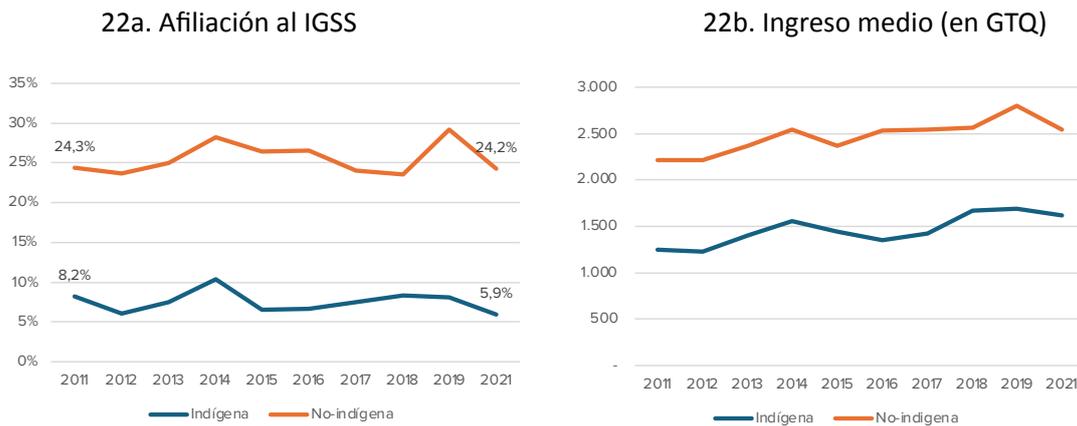
Fuente: ENEI/INE, varios años.

Las bajas tasas de desempleo entre la población indígena en Guatemala se explican en gran parte debido a la naturaleza predominantemente metropolitana del desempleo en el país. Esto se debe a que el porcentaje de indígenas en la población en edad de trabajar es relativamente bajo en el ámbito metropolitano. Por ejemplo, en 2021, la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) señalaba una tasa de desempleo del 5.7% en el área “urbano metropolitana”, mientras que en los dominios de “resto urbano” y “rural” las tasas de desempleo eran de solo 2.2% y 1.1%, respectivamente. Esto se debe en parte a que solo un 7.5% de las personas en edad de trabajar que residen en el área metropolitana se identifican como indígenas, en comparación con casi un 46% en las áreas rurales.

Existen dos brechas distintivas en los indicadores del mercado laboral en relación con la etnia. En primer lugar, se observa que los trabajadores indígenas ocupados presentan tasas de formalidad significativamente más bajas en comparación con los trabajadores no indígenas (véase Gráfico 23a). A lo largo del período considerado, en promedio, solo el 7.5% de los trabajadores indígenas ocupados cotizaron al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), mientras que esta cifra fue del 25.5% para los trabajadores no indígenas, lo que implica una brecha de 18 puntos porcentuales. Esta diferencia es destacable no solo por su magnitud, sino también por su constancia a lo largo del tiempo. No se ha observado una reducción significativa en las disparidades en las tasas de afiliación al IGSS entre los trabajadores indígenas y no indígenas. De hecho, la diferencia entre estas tasas de afiliación aumentó ligeramente, pasando de 16.1 puntos porcentuales en 2011 a 18.3 puntos porcentuales en 2021. Estos hallazgos reflejan una persistente y significativa desigualdad en los indicadores del mercado laboral en Guatemala.

En segundo lugar, es importante destacar la persistente brecha salarial entre los trabajadores indígenas y no indígenas. Durante el período de 2011 a 2021, esta diferencia en los salarios se mantuvo significativa y constante. En promedio, los trabajadores indígenas recibieron un salario mensual aproximadamente 1,004 GTQ inferior al de sus contrapartes no indígenas (véase Gráfico 22b). Aunque esta brecha salarial persiste, es relevante señalar que se ha observado una ligera disminución en el transcurso de este período. En 2011, el salario laboral promedio de los trabajadores indígenas representaba el 56.2% del salario de los trabajadores no indígenas. Sin embargo, para el año 2021, esta proporción aumentó al 63.6%, lo que indica un pequeño pero alentador progreso en la reducción de la disparidad salarial entre ambos grupos.

Gráfico 22. Afiliación al IGSS e ingreso promedio de la ocupación principal en GTQ, por grupo étnico – Guatemala (2011-2021)



Fuente: ENEI/INE, varios años.

En Guatemala, al igual que en muchos otros países de América Latina y el Caribe, se evidencia una marcada disparidad en las oportunidades laborales y las condiciones de trabajo para diversos segmentos de la población, incluyendo los pueblos indígenas. Históricamente los indígenas guatemaltecos se han concentrado en ocupaciones de menor calificación y en sectores con remuneraciones más bajas. Esta dinámica refleja un contexto en el que las comunidades indígenas a menudo enfrentan barreras para acceder a una educación de calidad y a oportunidades de formación técnica o profesional. Estas limitaciones pueden tener un impacto significativo en las opciones de empleo disponibles para ellos, así como en su capacidad para acceder a ocupaciones más especializadas y mejor remuneradas.

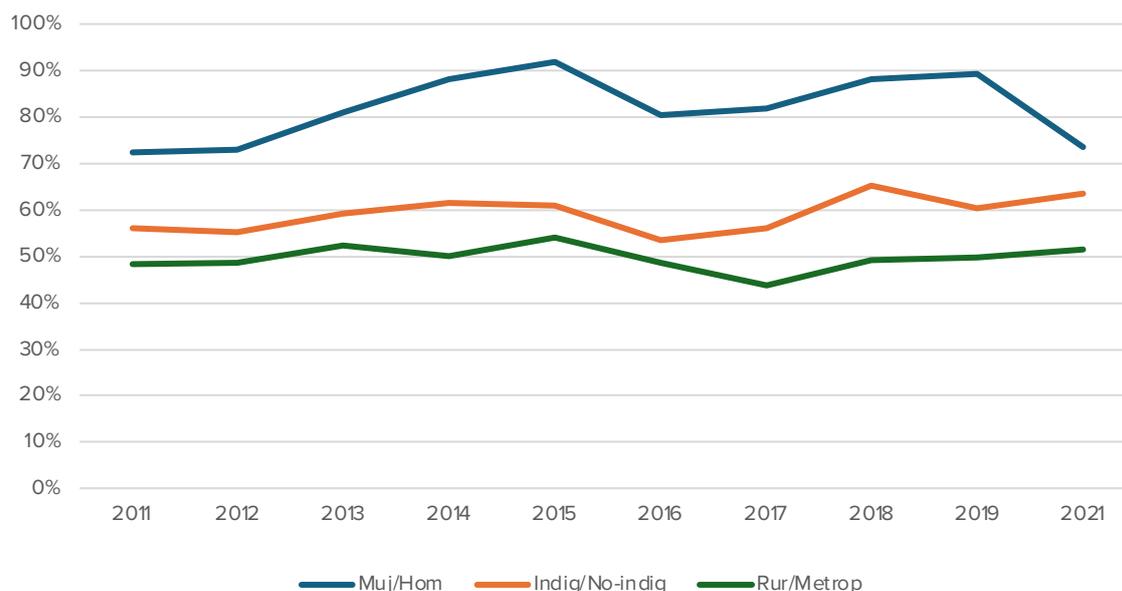
Los indicadores de ingreso y afiliación al IGSS probablemente reflejan la brecha educativa entre indígenas y no indígenas, que también es alta y persistente. De acuerdo con la ENEI, en 2021, sólo 12.7% de la población indígena en edad de trabajar reportó haber concluido el nivel diversificado, frente a 31.3% de los no indígenas. Si bien ha habido discretas mejoras educativas para ambos grupos, lo cierto es que la brecha educativa entre indígenas y no indígenas creció un poco en el periodo analizado (va de 16.3 puntos porcentuales en 2011 a 18.6 puntos porcentuales en 2021).

Desde el punto de vista territorial, la dinámica económica del dominio urbano metropolitano y la mayor presencia de personas en edad de trabajar con mayores niveles de escolaridad se reflejan en mayores ingresos y mayores tasas de formalidad entre los ocupados (contribución al IGSS). De hecho, según los datos de la ENEI 2021, la mitad de la población en edad de trabajar en el ámbito urbano metropolitano tenía al menos el nivel diversificado (frente a 15.6% en el ámbito rural). No coincidentemente, el ingreso laboral principal de los ocupados en el dominio rural era la mitad del observado para los ocupados en el dominio urbano metropolitano, y las tasas de cotización al IGSS eran de sólo 10.2% de los ocupados en el dominio rural y 38.1% en el dominio urbano metropolitano.

El Gráfico 23 sintetiza las disparidades de ingresos mencionadas anteriormente, mostrando los ingresos laborales principales de las mujeres, los indígenas y los trabajadores en zonas rurales como un porcentaje de los ingresos de los hombres, los no indígenas y los trabajadores en áreas urbanas metropolitanas, respectivamente. Durante el período comprendido entre 2011 y 2021, se observa que persisten brechas de ingresos significativas y consistentes para los grupos en desventaja.



Gráfico 23. Ingreso laboral de las mujeres, indígenas y trabajadores rurales como porcentaje del ingreso de los hombres, no indígenas y trabajadores metropolitanos – Guatemala (2011-2021)



Fuente: ENEI/INE, varios años.

Tal como se ha expuesto en secciones anteriores de este informe, Guatemala se destaca en la región por tener una de las tasas más elevadas de jóvenes entre 15 y 24 años que no están estudiando ni participando en el mercado laboral (ver Tornarolli 2016). Las disparidades que se han delineado hasta este punto también definen la situación de esos jóvenes, acentuándose especialmente las brechas de género y territoriales.

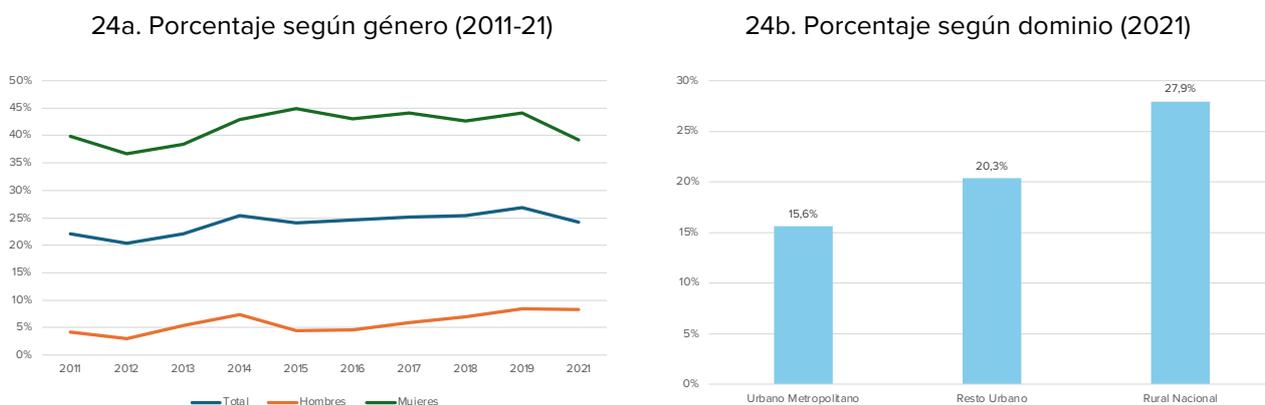
La brecha de género entre los jóvenes que no estudian ni participan en el mercado laboral es enorme, y es la mayor mencionada por Tornarolli (2016) para la región. Los datos de la ENEI/INE sugieren que solo el 4.2% de los hombres jóvenes de entre 15 y 24 años no estudiaban ni participaban en el mercado laboral en 2011. Este porcentaje aumentó al 8.3% en 2021. El porcentaje de los que no estudian ni participan en el mercado laboral entre las mujeres jóvenes se mantuvo estable durante el periodo (39.9% en 2011 y 39.2% en 2021) (véase el Gráfico 24a). Aunque la brecha se ha reducido en estos once años (de 35.7 a 30.8 puntos porcentuales), sigue siendo muy alta incluso para los estándares de una región con fuertes brechas de género: Tornarolli (2016: 15) sugiere una diferencia media de 14.1 puntos entre los porcentajes de mujeres y hombres jóvenes que no estudian ni participan en el mercado laboral para 15 países de la región en 2015, menos de la mitad de la observada para Guatemala en 2021.

A su vez, el porcentaje de jóvenes que no estudian ni participan en el mercado laboral en la zona rural (27.9%) es prácticamente el doble del observado para los jóvenes de la zona urbana metropolitana (15.6%) (ver Gráfico 24b), y entre los jóvenes que no estudian ni participan en el mercado laboral hay un mayor porcentaje de jóvenes con baja escolaridad que entre los que estudian o trabajan. Los bajos niveles de escolaridad en jóvenes de zonas rurales también puede atribuirse a la limitada cobertura educativa de los niveles básico y diversificado a nivel nacional.



En suma, la tasa de jóvenes que no estudian ni participan en el mercado laboral no sólo es alta y persistente en Guatemala, sino que incorpora brechas de género y territoriales que caracterizan otros indicadores del mercado laboral. Los jóvenes que no estudian ni participan en el mercado laboral son un fenómeno femenino, rural y de baja escolaridad.

Gráfico 24. Jóvenes de 15-25 años que no estudian ni participan en el mercado laboral, por género y dominio – Guatemala



Fuente: ENEI/INE.

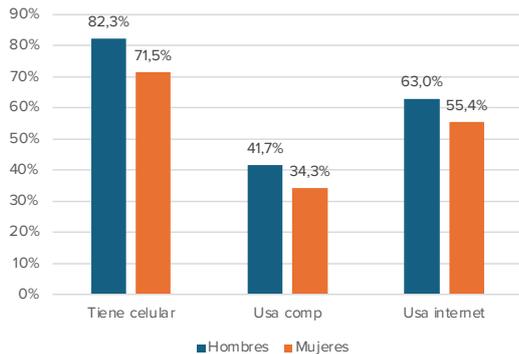
Las mismas brechas se observan en los indicadores de uso de tecnología digital (ver paneles del Gráfico 25). Por regla general, los grupos desaventajados en el mercado laboral (como las mujeres, en la tasa de participación e ingresos; o los indígenas, en las tasas de formalidad e ingresos; o los residentes de zonas rurales y personas con baja escolaridad) también sufren de grandes brechas digitales.

Tomando tres indicadores de la brecha digital (posesión de celular, uso de computadora y uso de internet), se encuentra que hay un mayor porcentaje de hombres (en relación con las mujeres), de no indígenas (en relación con los indígenas), de residentes en el dominio urbano metropolitano (en relación con los residentes en los dominios resto urbano y rural) y de personas con mayor escolaridad (en relación con las de menor escolaridad) que tienen acceso a las tecnologías digitales.

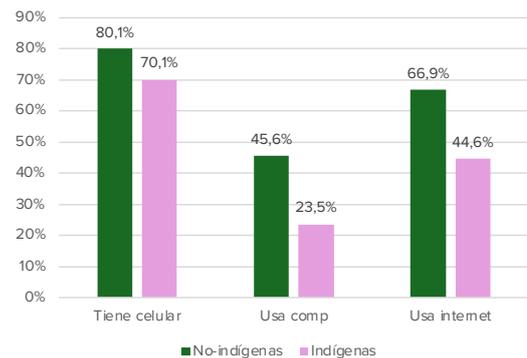
La posesión de celular es superior al 80% para todos los grupos no rezagados (hombres, no indígenas, residentes en el dominio urbano metropolitano) y es prácticamente universal entre las personas con un nivel diversificado (94.5%) o superior (98.8%) de educación. También es importante resaltar el bajo uso de computadora entre los indígenas (sólo el 23.5%), los residentes en el dominio rural (25.2%) y las personas con menor nivel de estudios (sólo el 10.7% de los que declararon tener el nivel básico). De este modo, los grupos que suelen presentar rezago, y que a menudo son los más necesitados de políticas de empleo y protección social, enfrentan una brecha digital que les dificulta integrarse en el mercado laboral más moderno, e incluso limita su acceso a servicios públicos que en ocasiones se brindan a través de plataformas digitales.

Gráfico 25. Brecha digital por género, etnia, dominio y educación – Guatemala 2021

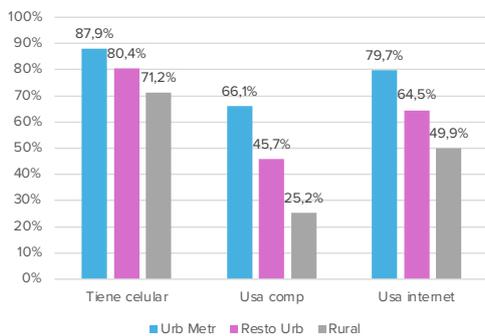
25a. Brechas digitales por género



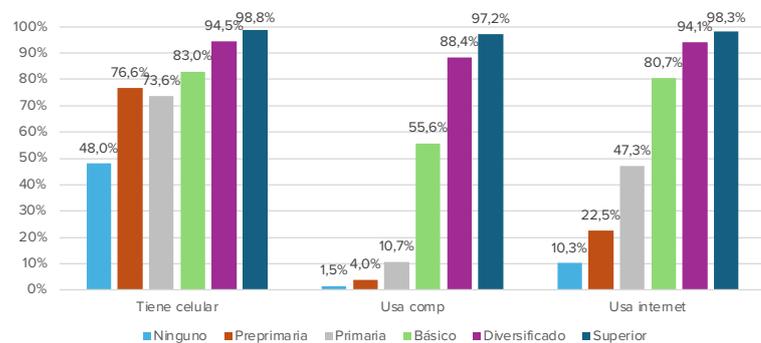
25b. Brechas digitales por origen étnico



25c. Brechas digitales por dominio



25d. Brechas digitales según educación



Fuente: ENEI/INE 2021.

Desde una perspectiva de mercado laboral definida por la OIT, la brecha digital, que se refiere al acceso limitado a internet y computadoras, se presenta como otro elemento que podría agravar aún más las disparidades en el mercado laboral. Los efectos de la pandemia de COVID-19 han traído consigo transformaciones en la dinámica del empleo, lo que a su vez ha resaltado la importancia de adquirir nuevas habilidades y competencias. Estos cambios no solo se reflejan en la manera en que se busca empleo, sino también en los procesos de formación, selección y contratación.

3.3 Migración

Según el informe del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN DESA 2020), se estima que el número total de migrantes internacionales provenientes de Guatemala sobrepasa los 1.3 millones de individuos, lo que equivale aproximadamente al 8% de la población que reside en el país (consulte el Gráfico 26a). Esta cifra representa un aumento significativo en comparación con la registrada en 1990, que era de 348,000 personas, lo que implica casi un incremento de cuatro veces en el transcurso de este período.

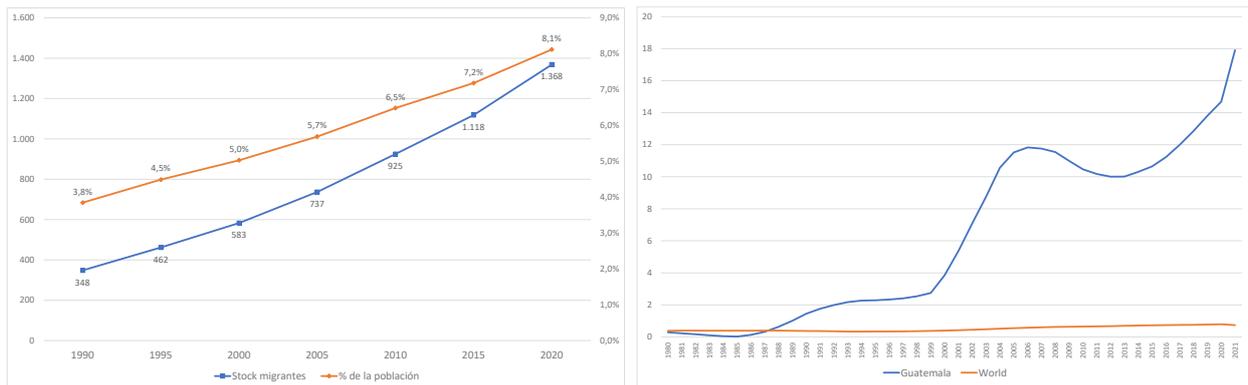


La variación observada en el número de emigrantes internacionales corresponde con el aumento de la importancia para la economía del país de las remesas internacionales personales recibidas durante el mismo periodo (Gráfico 26b).

Durante todo el período comprendido entre 1980 y 2020, se ha producido un aumento significativo de las remesas internacionales personales recibidas en todo el mundo, pasando del 0.4% del PIB en 1980 a casi el 0.7% del PIB en 2021. Sin embargo, en el mismo periodo, las remesas personales internacionales recibidas en Guatemala pasaron de 0.29% del PIB en 1980 a casi 18% del PIB en 2021, convirtiendo al país en uno de los mayores receptores de remesas personales internacionales del mundo como proporción del PIB.

Las remesas a Guatemala están en línea con las de otros países de América Central y el Caribe (como El Salvador, Haití, Honduras o Jamaica) y representan (siempre en proporción al PIB) casi 10 veces más que la media de las remesas recibidas por los países de América Latina y el Caribe.

Gráfico 26. Población de emigrantes internacionales y remesas personales internacionales recibidas – Guatemala

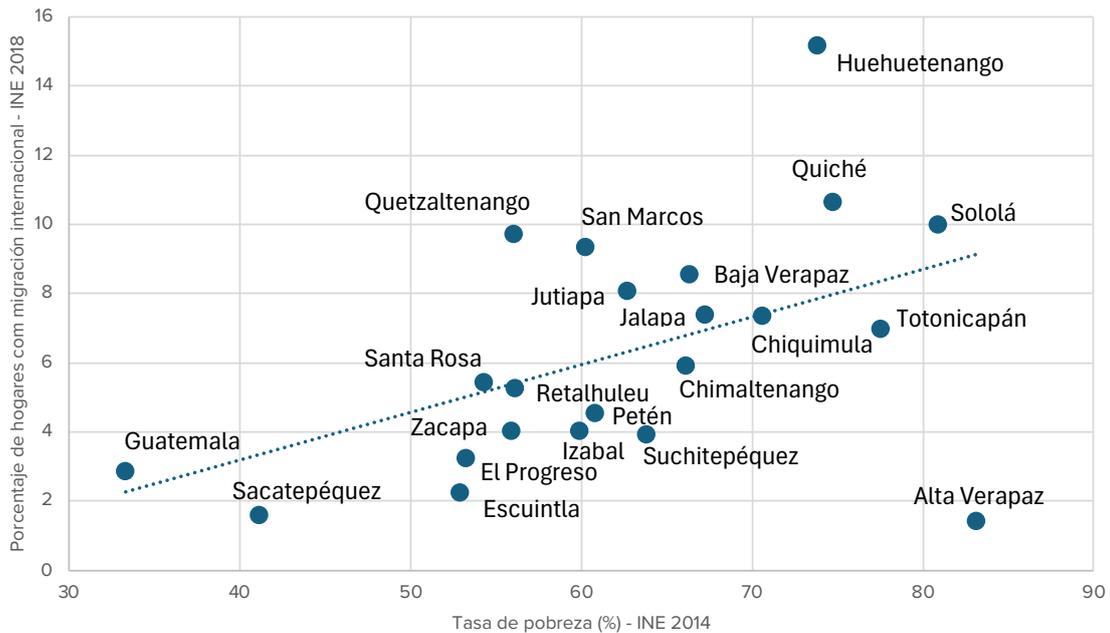


Fuente: UN DESA (migrantes) y World Bank Data (remesas).

La decisión de migrar internacionalmente es compleja e influida por numerosos factores, que varían mucho según el contexto. En Guatemala, los datos publicados por OIM en 2022 reflejan que la migración internacional de guatemaltecos tiene una relación directa con la falta de dinámica económica (y sus consecuencias, como la falta de oportunidades de empleo y mayores niveles de pobreza) – aunque esta no sea la única explicación, y tal vez ni siquiera la principal.

El Gráfico 27 presenta las tasas de pobreza (calculadas a partir de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida - ENCOVI 2014 y utilizadas aquí como un indicador aproximado de la dinámica económica) junto con el porcentaje de hogares con migrantes internacionales para cada departamento de Guatemala (según el Censo 2018). Se observa una tendencia en la cual a medida que aumentan los niveles de pobreza en un departamento, también se incrementa el porcentaje de hogares con migrantes internacionales.

Gráfico 27. Tasa de pobreza y porcentaje de hogares con migración internacional por Departamento – Guatemala 2014 (pobreza) y 2018 (migración)



Fuente: INE (ENCOVI 2014 y Censo 2018).

La información captada por el Censo 2018 respecto a migrantes internacionales probablemente tiene limitaciones. La información declarada por los hogares guatemaltecos en el Censo de 2018 sugiere que alrededor de 300,000 personas habrían abandonado el país desde 2002. Los datos de UN DESA (de stock de migrantes internacionales originarios de Guatemala) no son del todo compatibles, pero sugieren un cambio de stock entre 2000 y 2020 de 785,000 personas (y de 535,000 personas entre 2000 y 2015). En otras palabras, los datos del Censo 2018 parecen subestimar la migración internacional.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, los datos del Censo apuntan a una emigración en edad productiva, con un perfil ligeramente más masculino que femenino, y que altera significativamente el perfil de edad de las familias emigrantes.

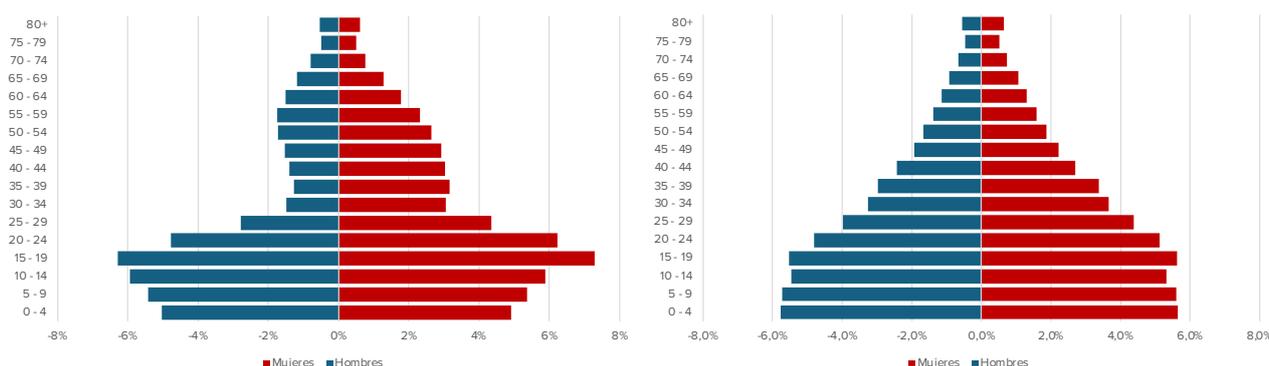
El Gráfico 28 muestra las pirámides demográficas de las familias que declaran, y que no declaran la migración internacional de uno de sus miembros. En relación con las familias sin migrantes internacionales (Gráfico 28b), las familias que declaran migrantes internacionales (Gráfico 28a) tienen un menor porcentaje de personas en edad de trabajar (algo que se observa para mujeres y hombres, pero de forma más pronunciada entre los hombres) y también un menor porcentaje de niños de hasta 9 años (compatible con la migración de parejas jóvenes con hijos).



Gráfico 28. Perfil de edad y género de los hogares que reportan migrantes internacionales y que no reportan migrantes internacionales – Guatemala 2018

29a. Familias con emigrantes internacionales

29b. Hogares sin inmigrantes internacionales



Fuente: Censo/INE 2018.

El perfil etario de los migrantes de los que el Censo de 2018 aporta información (242,000) revela un grupo joven a la fecha de la migración internacional (68.5% tenía menos de 30 años a la fecha en que migró, con una edad promedio de 25.8 años). A la fecha del Censo, sin embargo, se trata de un grupo más maduro que la población guatemalteca en su conjunto (el 48.1% de los migrantes tenía hasta 29 años, con una edad promedio de 31.7 años, frente al 63.0% de la población de hasta 29 años, con una edad promedio de 26,5 años).

Las proyecciones de población a largo plazo elaboradas por el INE no prevén una expansión del ritmo de migración internacional. Más bien, las proyecciones oficiales sugieren un descenso suave de la tasa de migración internacional (por cada 1000 habitantes) de -2.5 en 2020 a -0.4 en 2050. Pero el ritmo de aumento del stock de migrantes hasta la fecha, así como los indicadores de que se trata de un grupo en edad de trabajar (como el perfil demográfico de los migrantes y el aumento de las remesas internacionales recibidas), hacen que sea un tema de interés (cf. Por ejemplo OIT 2021). Esta situación requiere un abordaje y análisis más profundo (multicausal), tanto desde una perspectiva económica y social, ya que, de seguir aumentando la cantidad de jóvenes guatemaltecos migrantes internacionales, esto podrá generar un impacto directo en los niveles de productividad, afiliación a la seguridad social y crecimiento económico.

Como vimos en el Gráfico 26a, el stock de migrantes internacionales como proporción de la población guatemalteca pasó de 3.8% en 1990 a 8.1% en 2020, y nada indica que vaya a estabilizarse en el corto plazo. Aunque la evolución demográfica en los próximos años y décadas seguirá siendo positiva (como veremos en el siguiente apartado de este trabajo), lo cierto es que ceteris paribus la población ocupada crecerá a tasas decrecientes, lo que impone limitaciones al crecimiento económico del país. Por lo tanto, el desarrollo de estrategias para aumentar la productividad laboral y el crecimiento del empleo formal es esencial para la retención de la fuerza laboral en el país y para la perspectiva de crecimiento económico a largo plazo.



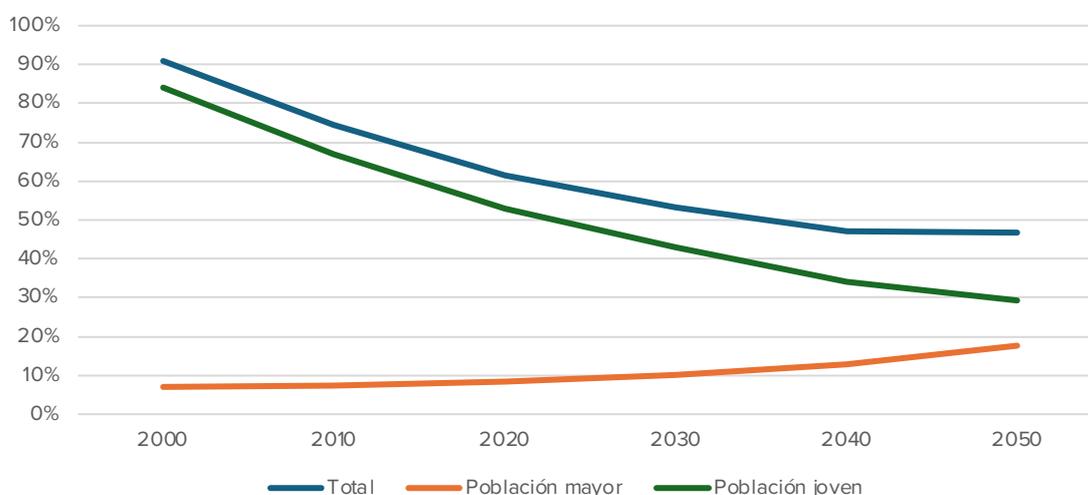
4. El reto demográfico (2020-2050)

4.1. Indicadores demográficos básicos

Guatemala está experimentando un período de dividendo demográfico, durante el cual la tasa de dependencia⁷ sigue una trayectoria descendente. En estos períodos, los cambios en la estructura por edad de la población permiten al país experimentar mayores tasas de crecimiento económico, debido al aumento de la población en edad d trabajar en comparación con otros grupos de edad en los que las tasas de participación en el mercado laboral tienden a ser mucho más bajas (los jóvenes y los mayores).

Según las proyecciones elaboradas por el INE, las tasas de dependencia total dejarán de disminuir en 2040 y se quedarán estables hasta 2050. Esta estabilización será el resultado de la combinación de una caída algo más lenta de la tasa de dependencia juvenil a partir de 2040 y de un aumento algo más pronunciado de la tasa de dependencia de la tercera edad (véase el Gráfico 29).

Gráfico 29. Tasas de dependencia – Guatemala (2020-2050)

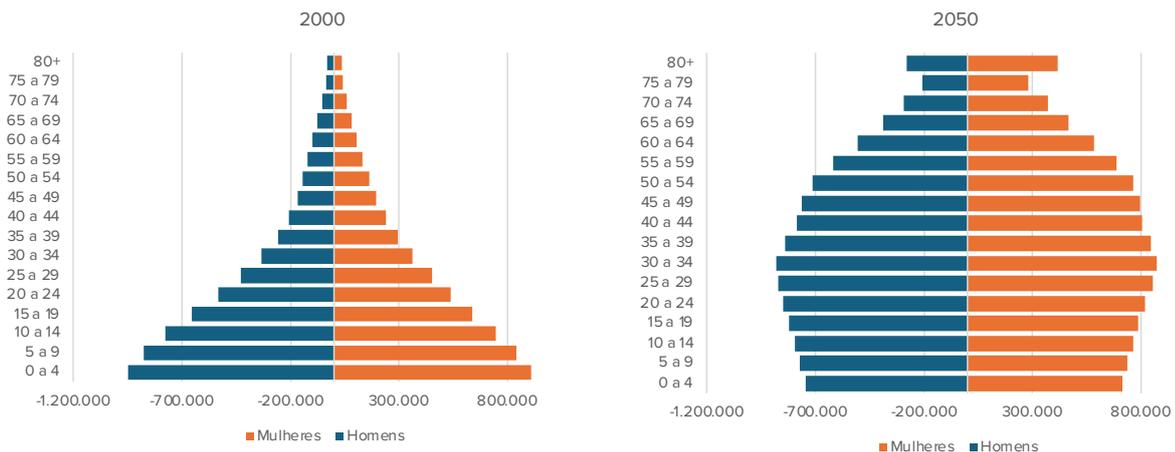


Fuente: INE, Estimaciones y Proyecciones de Población a Largo Plazo – 1950-2050.

En el curso de este proceso, Guatemala pasará de tener una pirámide demográfica clásica (en la que la base es más grande y las fracciones de población se reducen a medida que aumentan las edades de los grupos), como la que tenía en 2000, a una pirámide demográfica con una menor proporción de jóvenes y una mayor proporción de adultos mayores (véase el Gráfico 30).

⁷ Relación entre la población teóricamente “dependiente”, es decir, de 0 a 14 años y de 65 años o más, y la población en edad de trabajar, de 15 a 64 años.

Gráfico 30. Pirámides demográficas – Guatemala 2000 y 2050



Fuente: INE, Estimaciones y Proyecciones de Población a Largo Plazo – 1950-2050.

El cambio demográfico que experimentará Guatemala en las próximas tres décadas será sin duda una de las macro tendencias que tendrá un mayor impacto en el mercado laboral y la economía del país.⁸ En esta sección, con base en las proyecciones demográficas del INE, realizaremos proyecciones de participación laboral, ocupación y cotización al IGSS para las próximas tres décadas, así como proyecciones de crecimiento económico. Además, también proyectaremos la población perceptora de pensiones, y las tasas de dependencia de las pensiones para las próximas décadas. Estas proyecciones se realizan a partir de una serie de estimaciones e hipótesis que se presentarán a continuación.

Estas proyecciones tratan de aislar las repercusiones estrictamente demográficas en los indicadores económicos y del mercado laboral y, por tanto, apuntan a uno de los factores determinantes a largo plazo. Los resultados a corto plazo pueden ser muy diferentes de las proyecciones debido a factores cíclicos.

⁸ Otras macro tendencias que tendrán impactos potencialmente importantes en la economía y la sociedad de Guatemala son el cambio climático y los cambios en el mundo laboral debidos a los avances tecnológicos y la automatización, que quedan fuera del alcance de este estudio.

4.2. Proyecciones para el mercado laboral y el crecimiento económico 2020-2050

Para realizar las proyecciones, el primer paso fue estimar, con base en los datos de la ENEI 2019⁹, las tasas de participación laboral, de ocupación y de cotización al IGSS por sexo y edad. Las tasas de participación, por sexo y edad, se estimaron dividiendo la población económicamente activa entre la población total por sexo y edad.

$$Part\mu_{e2019}^s = PartP_e^s / P_e^s \quad (1)$$

También con base en los datos de la ENEI 2019, las tasas de ocupación por sexo y edad se estimaron dividiendo la población ocupada por la población económicamente activa por sexo y edad.

$$Ocup\mu_{e2019}^s = OcupP_e^s / PartP_e^s \quad (2)$$

Por último, las tasas de cotización al IGSS por sexo y edad se estimaron dividiendo los cotizantes al IGSS por la población ocupada por sexo y edad.

$$Contr\mu_{e2019}^s = ContrP_e^s / OcupP_e^s \quad (3)$$

En el escenario de referencia, las tasas estimadas según (1), (2) y (3) se mantuvieron constantes para todo el

$$Part\mu_{e_t}^s = Part\mu_{e2019}^s \quad (4)$$

$$Ocup\mu_{e_t}^s = Ocup\mu_{e2019}^s \quad (5)$$

$$Contr\mu_{e_t}^s = Contr\mu_{e2019}^s \quad (6)$$

t = 2020, ... 2050

Las tasas de participación, ocupación y cotización al IGSS, por sexo y edad, estimadas a partir de la ENEI/INE 2019 y proyectadas para todo el periodo 2020-2050, permitieron proyectar la población económicamente activa ($PeaP_s^e$), la población ocupada ($OcupP_e^s$) y la población cotizante al IGSS ($ContrP_e^s$), por sexo y edad, para cada año entre 2020 y 2050, a partir de las proyecciones de población estimadas por el INE, por sexo y edad ($PopP_s^e$).

$$PeaP_s^e = PopP_s^e \cdot Part\mu_{e_t}^s \quad (7)$$

$$OcupP_e^s = PeaP_e^s \cdot Ocup\mu_{e_t}^s \quad (8)$$

$$ContrP_e^s = OcupP_e^s \cdot Contr\mu_{e_t}^s \quad (9)$$

⁹ El uso de los datos de la ENEI 2019, en lugar de la ENEI 2021, fue una elección deliberada de los autores. Dado que las tasas de participación, ocupación y cotización al IGSS se proyectarían para 30 años, se optó por utilizar datos del mercado laboral anteriores a la crisis provocada por la pandemia del COVID 19.

Los salarios medios de la población ocupada, por sexo y edad ($Ocup\omega_{e,t}^s$), se estimaron con base en la ENEI 2019 y se proyectaron para los años siguientes, en valores de 2019, más una tasa de crecimiento real anual η (proxy del crecimiento de la productividad laboral). Para el escenario base η se fijó en 0.7% anual (equivalente al crecimiento promedio de la productividad laboral en el periodo 1990-2019, según The Conference Board Total Economy Database).

$$Ocup\omega_{e,t}^s = Ocup\omega_{e,t-1}^s \cdot (1 + \eta) \quad (10)$$

A su vez, la masa salarial por sexo y edad ($OcupW_{e,t}^s$) se estima para cada año multiplicando los salarios medios por la población ocupada por sexo y edad.

$$OcupW_{e,t}^s = Ocup\omega_{e,t}^s \cdot OcupP_{e,t}^s \quad (11)$$

La masa salarial total ($W_{Total,t}$) es la suma de las masas salariales estimados por sexo y edad para cada uno de los años.

$$W_{Total,t} = \sum_{e,s} OcupW_{e,t}^s \quad (12)$$

Por último, adoptando el principio de que la relación entre la masa salarial ($W_{Total,t}$) y el PIB (Y_t) es constante en el largo plazo (13), se puede estimar el crecimiento del PIB a lo largo de todo el período (14).

$$W_{Total,t}/Y_t = W_{Total,t-1}/Y_{t-1} \quad (13)$$

$$\Delta Y = \Delta W_{Total} \quad (14)$$

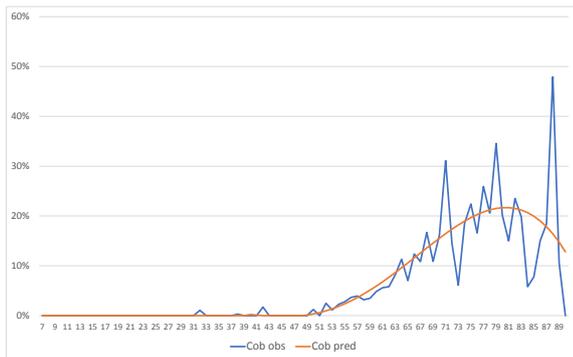
Para la estimación de la evolución de las tasas de dependencia de las pensiones en el periodo 2020-2050, es necesario estimar no sólo el número de cotizantes al IGSS, sino también el número de beneficiarios de pensiones. Esto se ha realizado a partir de los propios datos de la ENEI 2019.

Hay algunos problemas con el uso de datos de ENEI para esta evaluación. El primero es que la ENEI pregunta si la persona ha recibido jubilaciones o pensiones, pero no queda claro si en esta pregunta se consideran todas las pensiones pagadas por el Gobierno de Guatemala, incluso la pensión social (Aporte Económico del Adulto Mayor). Los datos administrativos del IGSS y del MINTRAB no están disponibles públicamente en un formato que resuelva este problema. De esta forma, trabajamos con los datos de la ENEI como si representaran la cobertura total de las pensiones de los adultos mayores (beneficios contributivos y no contributivos).

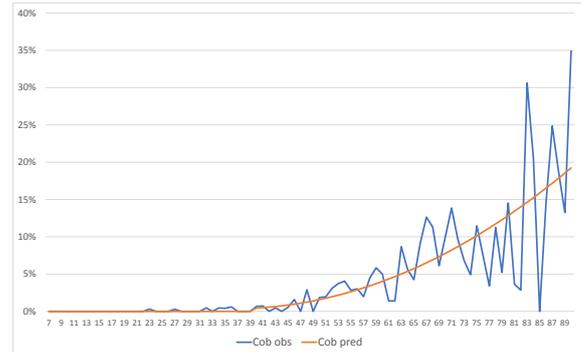
Un segundo problema de utilizar los datos de la ENEI es que la muestra es relativamente pequeña y, gracias a ello, los números de beneficiarios de pensiones por edad y sexo obtenidos a partir de la ENEI varían enormemente (cf. Gráfico 31). Elegimos suavizar las tasas de cobertura de la Seguridad Social por sexo y edad, ajustando modelos polinómicos que dieron como resultado cifras totales de beneficiarios muy próximas a las obtenidas en la propia ENEI.

Gráfico 31. Cobertura de las pensiones observada y prevista por sexo y edad

31a. hombres



31b. Mujeres



Fuente: ENEI/INE 2019 y autores.

Las tasas de cobertura de las pensiones, obtenidas tras el ajuste, por sexo y edad ($Pens\mu_{e,t}^s$), se proyectaron para todo el periodo 2020-2050 (15) y, a partir de las proyecciones de población por sexo y edad del INE ($PopP_s^e$), se ha obtenido el número de pensionistas por sexo y edad ($PensP_s^e$) para cada uno de los años comprendidos entre 2020 y 2050 (16).

$$Pens\mu_{e,t}^s = Pens\mu_{e,2019}^s$$

$$PensP_s^e = PopP_s^e \cdot Pens\mu_{e,t}^s \quad (15) \quad (16)$$

t = 2020, ... 2050

Los primeros resultados del escenario base indican un aumento y una maduración de la población ocupada entre 2020 y 2050 (véase el Gráfico 32). En el caso de los trabajadores ocupados hombres, la edad media aumentará de 34.7 a 41.0 años y en el caso de las mujeres, de 35.5 a 40.5 años. La población ocupada seguirá aumentando hasta 2050 (de 6.7 millones de trabajadores ocupados a 10.8 millones), pero este aumento se producirá a ritmos decrecientes: a principios de la década de 2020, la población ocupada aumentará un 2.3% anual; al final del periodo (2050), el aumento anual de la población ocupada se reducirá al 0.7% anual (véase el Gráfico 32).

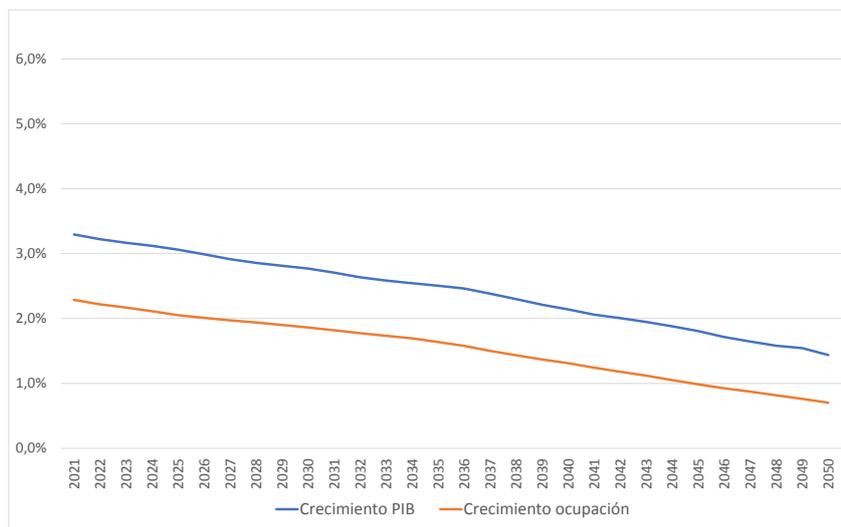
Gráfico 32. Distribución de trabajadores ocupados por edad y sexo - Guatemala (2019 y 2050)



Fuente: proyecciones de los autores.

El crecimiento de la población ocupada a tasas decrecientes señala un problema para una economía en la que la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres es muy alta y la productividad laboral crece a tasas muy bajas, incluso para los estándares de la región: el crecimiento económico a largo plazo también tenderá a disminuir (véase el Gráfico 33).

Gráfico 33. Proyecciones de tasas de crecimiento de la ocupación y del PIB - Guatemala (2020-2050)



Fuente: proyecciones de los autores.



El escenario base apunta a un crecimiento del PIB en torno al 3.4% anual al inicio del período (2020), para descender al 1.4% anual al final del período (2050), con una media del 2.4% anual. En otras palabras, para lograr mayores tasas de crecimiento a largo plazo, será necesario que algunos indicadores del mercado laboral guatemalteco cambien, como la reducción de la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres y el crecimiento de la productividad laboral. Las proyecciones permiten modificar estos parámetros, creando escenarios alternativos.

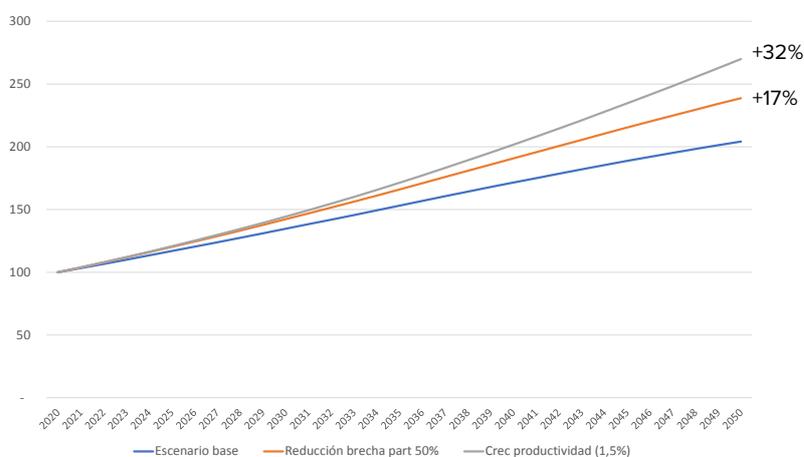
Un primer escenario alternativo consiste en reducir la brecha de participación entre hombres y mujeres en un 50% (pasando así de un nivel superior al 45% a poco más del 20%). No parece un objetivo demasiado ambicioso: una parte considerable de los países de América Latina y el Caribe presentan brechas de participación inferiores al 25%.

Esta reducción de la brecha de participación haría que el PIB anual al final del periodo fuera un 17% superior al del escenario base (en la que la brecha de participación se mantiene constante). El crecimiento del PIB durante el periodo 2020-2050 pasaría del 2.4% anual en el escenario base al 3.0% anual en el escenario con una reducción de la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres.

Un segundo escenario alternativo combinaría la reducción de la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres con un aumento gradual del crecimiento anual de la productividad laboral, del 0.7% anual en 2020 al 1.5%, lo que tampoco parece excesivamente ambicioso: daría lugar a un crecimiento medio de la productividad laboral del 1.1% anual durante las tres próximas décadas (entre 2020 y 2050). Varios países de la región registran un crecimiento de la productividad laboral acorde o incluso superior a este nivel.

Si, además de la reducción de la brecha de participación, el crecimiento de la productividad laboral salta del 0.7% en 2020 (promedio 1990-2019) al 1.5% anual en 2050, el PIB anual al final del período sería un 32 % más alto que en el escenario de referencia (Gráfico 34). El crecimiento del PIB durante el periodo 2020-2050 pasaría del 2.4% anual en el escenario de referencia al 3.4% anual en el escenario que combina la reducción de la brecha de participación laboral con el aumento de la productividad laboral.

Gráfico 34. Guatemala – Proyecciones de crecimiento del PIB (2020-2050) – Efecto demográfico
(PIB 2020 = 100)



Escenarios: Referencia/base, reducción de la brecha de participación en un 50% y crecimiento de la productividad laboral al 1.5% anual (en 30 años).

Fuente: proyecciones de los autores.

En otras palabras, el ejercicio realizado aquí sugiere que las políticas públicas que abordan algunos de los problemas centrales del mercado laboral guatemalteco (como la baja participación femenina en el mercado laboral y el bajo crecimiento de la productividad laboral) son esenciales no sólo por su potencial para reducir las desigualdades entre mujeres y hombres, indígenas y no indígenas, y entre residentes rurales y metropolitanos, sino también para garantizar mayores tasas de crecimiento económico a largo plazo.

La transición demográfica que experimentará Guatemala en las próximas décadas planteará retos adicionales, especialmente en la interfaz entre el mercado laboral y la protección social. De hecho, la forma más tradicional (y normalmente la más robusta) de protección social es la proporcionada por la seguridad social, que suele financiarse en el mercado laboral mediante cotizaciones salariales. Dado que los niveles de formalidad en el mercado laboral guatemalteco (entendida como afiliación al IGSS) son muy bajos, esto también se traduce en altos niveles de desprotección social.

En las próximas décadas, si la formalidad (así definida) no aumenta, tendremos dos posibles consecuencias: un aumento significativo de la tasa de dependencia de las pensiones¹⁰ y una desprotección social mucho mayor entre los adultos mayores, en términos absolutos.

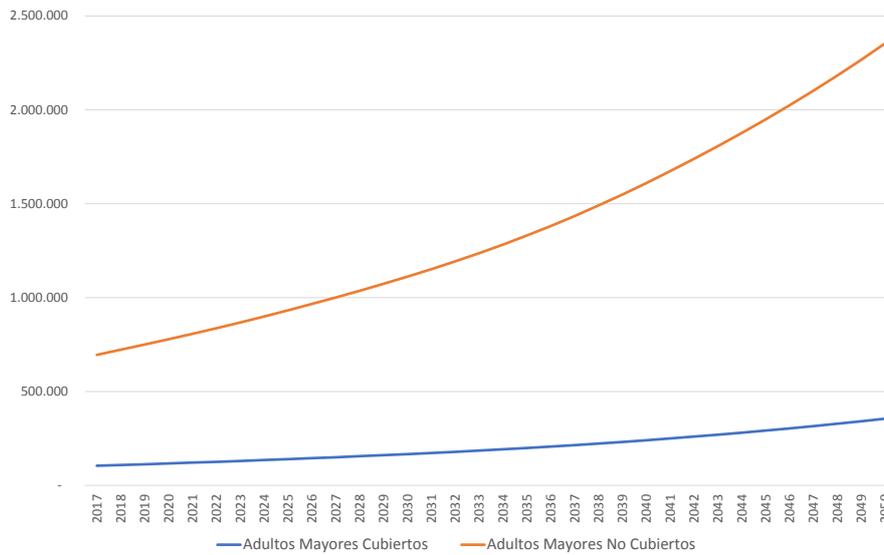
En el escenario base, la tasa de dependencia de las pensiones pasará del 14,5% en 2020 (aproximadamente, 6.9 cotizantes por cada beneficiario de pensión) al 26.8% en 2050 (aproximadamente, 3.7 cotizantes por cada beneficiario de pensión). Aunque se trata de uno de los indicadores para evaluar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, el aumento de la tasa de dependencia de las pensiones es esperado y, podría decirse, inevitable, dada la magnitud del proceso demográfico que experimentará el país.

Más grave es el aumento de la desprotección social de los adultos mayores, en términos absolutos. Las tasas de cobertura de pensiones estimadas a partir de la ENEI y aplicadas a las proyecciones de población del INE sugieren que en 2020 había 777.000 adultos mayores que no recibirían pensión (de un total de 894.000 adultos mayores). Las proyecciones sugieren que la tasa de desprotección se mantendría relativamente estable en el periodo (es decir, que la demografía prácticamente no tendría impacto en esta tasa), pero que, dado el aumento en el número de adultos mayores, el número de desprotegidos entre ellos aumentaría a 2.35 millones en 2050 (ver Gráfico 35).

¹⁰ La tasa de dependencia de las pensiones es la relación entre el número de beneficiarios de pensiones y el número de cotizantes al sistema de pensiones.



Gráfico 35. Proyecciones del número de adultos mayores cubiertos y no cubiertos por pensiones del IG-S - Guatemala (2017-2050)



Fuente: proyecciones de los autores.

Por supuesto, la expansión de las pensiones no contributivas puede reducir el número de adultos mayores desprotegidos. El gobierno ha estado expandiendo el Programa de Adulto Mayor para proporcionar apoyo a un mayor número de beneficiarios. La iniciativa de ley 6218 de 2023 ha permitido incorporar 65 mil nuevos beneficiarios, y el Gobierno proyecta la inclusión de más de 212 mil adultos para el fin del gobierno actual.¹¹

¹¹ Fuente: Ministerio de Trabajo (23 de junio 2023).

5. Recomendaciones de políticas

Las secciones anteriores sugieren que la economía guatemalteca tiene algunos indicadores positivos, como un crecimiento del PIB por encima del promedio de América Latina y el Caribe, y tasas de desempleo muy bajas. Pero también hay una serie de indicadores problemáticos, como (i) niveles altos y estables de informalidad; (ii) bajo crecimiento de la productividad laboral; (iii) la mayor brecha en la participación de hombres y mujeres en el mercado laboral de la región; (iv) brechas significativas en la formalización (afiliación al IGSS) entre indígenas y no indígenas; (v) brechas de ingresos entre ocupados hombres/mujeres, urbano metropolitano/rural, indígena/no indígena; (vi) uno de los porcentajes más altos de jóvenes que no estudian y no participan en el mercado laboral de la región, también con un fuerte componente de género; y (vii) una proporción creciente de la población que vive como migrante en otros países.

Un mercado laboral fuerte, productivo y formal es importante por muchas razones. Entre ellas está el hecho de que los empleos productivos son un mecanismo esencial para reducir la pobreza (Chen 2008; Fruttero, Leichsenring y Paiva, 2020). Las ganancias del trabajo constituyen la mayor parte del ingreso familiar y, por lo tanto, una reducción sostenida de la pobreza es imposible sin empleos dignos y más productivos. Además, los empleos productivos y formales también están asociados a prestaciones y servicios de protección social contributivos, que en general son más efectivos en la prevención de la pobreza que sus correspondientes prestaciones y servicios no contributivos.

Las políticas públicas en varias áreas son potencialmente importantes para mejorar los indicadores del mercado laboral, como las políticas macro y microeconómicas y las políticas educativas, por ejemplo. Lo que sucede en el mercado laboral es muchas veces el reflejo de estos fenómenos, algunas veces exacerbados por las desigualdades educativas o la discriminación de género o étnica; o la baja demanda de trabajo debido al limitado crecimiento económico. En otras ocasiones, lo que ocurre en el mercado laboral tiene consecuencias futuras en otras áreas (como la protección social de los adultos mayores, que tiende a reflejar las desigualdades geográficas, de género y étnicas que se observan en el mercado laboral formal).

Por lo tanto, existe una amplia gama de políticas públicas que pueden tener un efecto en el mercado laboral. Si bien todas son importantes y necesitan ser coordinadas, un análisis global de todas estas políticas excede el alcance de este trabajo, que buscará centrarse en las políticas públicas de empleo y, secundariamente, en las políticas sociales y la inspección del trabajo.

En gran medida, estas recomendaciones se basarán en estudios sobre qué políticas activas de empleo son más efectivas, para qué públicos y en qué contextos (Escudero et al. 2018; Kluve 2016; Card, Kluve y Weber, 2018). Sobre este aspecto, hay un punto interesante. Las revisiones de literatura sobre políticas activas de empleo realizadas con un mayor enfoque en los países desarrollados (como Card, Kluve y Weber, 2018) sugieren que las políticas activas de empleo son particularmente efectivas en períodos de recesión (lo que no ha sido el caso en Guatemala en la última década). Pero las revisiones y metaanálisis realizados con un enfoque específico en países de América Latina y el Caribe (como Escudero et al. (2018) y Kluve (2016)), por el contrario, sugieren que la efectividad de las políticas de empleo se asocia positivamente con el crecimiento del empleo y del PIB, y se asocia negativamente con la tasa de desempleo. En otras palabras, Guatemala, con un crecimiento económico relativamente fuerte y tasas de desempleo abierto muy bajas, es precisamente el contexto en el que se espera que las políticas activas de empleo funcionen bien en América Latina.

Por otro lado, como vimos a lo largo de la sección 3 de este documento, una serie de indicadores del mercado laboral en Guatemala no cambian. Tomemos el ejemplo de la informalidad en el mercado laboral. En varios países de América Latina hubo un proceso de formalización a lo largo de la década de 2000, con un aumento en la proporción de trabajadores ocupados que cotizan a los sistemas de seguridad social, en línea con el



crecimiento económico observado en estos mismos países (Maurizio y Monsalvo, 2021). En Guatemala, por el contrario, la informalidad sigue siendo muy alta y estable a pesar de las tasas de crecimiento económico relativamente sólidas. Es decir, si bien las políticas de empleo tienden a ser más efectivas en el contexto de América Latina, en países como Guatemala los fenómenos que se quieren modificar (como la informalidad, la baja participación laboral de las mujeres, las grandes brechas salariales y de formalidad entre no indígenas e indígenas, y el alto porcentaje de jóvenes que no estudian ni participan en el mercado laboral) parecen ser particularmente persistentes.

A pesar de que la estabilidad económica y la baja tasa de desempleo en Guatemala, es posible afirmar que la demanda de mano de obra se mantiene en empleos de baja cualificación, y muy concentrada geográficamente en el Departamento de Guatemala. Este Departamento tiene más empresas afiliadas a la seguridad social que la suma de empresas afiliadas de todos los demás Departamentos del país.

Esta concentración de la actividad económica formal en los grandes centros urbanos también se observa en otros países de la región, lo que hace fundamental que las políticas de empleo para territorios más rurales tengan en cuenta las particularidades de esas áreas y aprovechen sus fortalezas para promover el desarrollo económico sostenible y equitativo.

Como se mencionó en la sección 2 de este trabajo, las políticas activas de empleo se clasifican en cuatro grandes categorías: formación profesional; servicios de empleo y asistencia en la búsqueda de empleo; incentivos a la iniciativa privada (subsidios); y trabajos temporales en el sector público. Entre estos, nos centraremos en las políticas de formación profesional y los servicios de empleo (entre los que también consideraremos el apoyo al emprendimiento, área en la que el PNUD en América Latina tiene una gran experiencia). Los subsidios al sector privado para la contratación de empleados son efectivos según las metaevaluaciones consideradas aquí, pero parecen poco adecuados para un país con una recaudación de impuestos ya muy baja. Por otro lado, los empleos temporales en el sector público parecen poco indicados: tienen efectos pequeños y se limitan al corto plazo, con resultados incluso negativos en horizontes temporales más amplios. Además de las políticas de formación profesional y servicios de empleo, también haremos recomendaciones en materia de inspección laboral, mejoras institucionales, coordinación con iniciativas del sector privado y políticas de movilidad laboral.

5.1. Programas de formación técnico-profesional y becas

Kluve (2016) y Escudero et al. (2018) sugieren que, en el contexto de América Latina, los programas de formación tienden a ser efectivos, y su impacto parece intensificarse con el transcurso del tiempo, una dinámica que resulta previsible en iniciativas en las que se invierte en la potenciación del capital humano. Esto, sin embargo, contrasta con los resultados observados en los países de la OCDE, donde las políticas de formación tienden a tener poco impacto en los indicadores del mercado laboral. Una explicación central radica en el hecho de que, en América Latina y el Caribe, estos programas se implementan generalmente de la mano con otras intervenciones en el mercado de trabajo, en el marco de una estrategia más holística de activación. En ocasiones, estas medidas son acompañadas por transferencias de ingresos (Escudero et al. 2018), lo cual contribuye a su efectividad general.

Otro hallazgo importante informado por los mismos autores es que los programas de capacitación también parecen funcionar mejor con mujeres y jóvenes. Evidencia de evaluaciones de impacto demuestra que, en general, los programas de capacitación dirigidos a mujeres parecen ser más efectivos tanto en América Latina y el Caribe como en otras regiones. Sin embargo, la mayor efectividad de los programas de formación orientados a jóvenes en América Latina y el Caribe contrasta con resultados de las evaluaciones realizadas en los países de la OCDE, donde esos programas tienden a ser particularmente ineficaces.

Escudero et al. (2018) identifica una hipótesis principal que puede explicar este interesante hallazgo. En primer lugar, puede haber diferencias en el capital humano entre los participantes del programa de jóvenes en las dos regiones. En promedio, los jóvenes en los países de la OCDE tienen niveles bastante altos de habilidades y educación, de manera que los jóvenes a los que se dirigen los programas de capacitación en estos países a menudo constituyen un grupo comparativamente desfavorecido que es difícil de ayudar y emplear. En ALC, en cambio, los países donde la intensidad de habilidades de la demanda laboral es menor, las intervenciones de capacitación pueden dirigirse a un grupo más heterogéneo, que tiene, en promedio, un mayor potencial para tener éxito en el mercado de trabajo (Escudero et al. 2018).

El trabajo de Escudero et al. (2018) ofrece un análisis exhaustivo de las evaluaciones de impacto relacionadas con los programas activos del mercado laboral en América Latina y el Caribe. En este estudio se concluye que los resultados más sobresalientes derivados de las políticas de formación se reflejan en sus efectos sobre los ingresos y la probabilidad de empleo formal. Estas variables son de vital importancia para los grupos en desventaja que son considerados en este contexto. En otras palabras, los programas de capacitación tienen el potencial de ser eficaces en la reducción de las disparidades de ingresos entre diversos grupos, como mujeres y hombres, poblaciones indígenas y no indígenas, así como entre residentes de áreas no metropolitanas o rurales y aquellos del área metropolitana. También pueden contribuir a disminuir las brechas en cuanto a la formalidad laboral, que son una característica distintiva del mercado laboral guatemalteco. En consecuencia, otorgar prioridad a un enfoque basado en este tipo de programas dirigidos a los grupos en situación de desventaja se erige como un elemento fundamental para fomentar la equidad y el desarrollo inclusivo.

La efectividad de los programas de capacitación y los destinados a jóvenes en América Latina es un aspecto que aún se debate. Las evaluaciones de impacto han revelado que la cantidad de componentes en los programas de capacitación no necesariamente predice su eficacia. En cambio, se ha observado que la duración de los programas (medida en horas) puede ser un indicador más fiable de su impacto (Kluve 2016; Escudero et al. 2018). Al mismo tiempo, es precisamente la presencia en varios países de la región de programas del tipo Jóvenes (que combinan una serie de componentes como formación presencial, prácticas en empresas, asistencia en la búsqueda de empleo, incentivos económicos a empresas y subsidios para los participantes) que parece ser un factor clave detrás de sus notables resultados. Esta diversidad de enfoques explica en gran medida el aumento sustancial en la probabilidad de que los participantes encuentren empleo, con estimaciones puntuales que varían de 5 a 20 puntos porcentuales, como lo sugiere Kluve (2016).¹²

Parece haber espacio para que las políticas, programas e iniciativas de formación profesional tengan un mayor impacto en el mercado laboral guatemalteco. Cualquier avance debe tomar en cuenta la presencia de un fuerte ejecutor de programas de formación en el país (el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP), que logró capacitar alrededor de 500 mil personas en 2021 (equivalente a casi el 7% de la población económicamente activa, y poco más del 4% de la población en edad de trabajar en ese mismo año).

La **primera recomendación**, neutra desde el punto de vista fiscal, aboga por otorgar una prioridad definida a los grupos en desventaja (como jóvenes, mujeres, indígenas y residentes de áreas no metropolitanas) en los cursos de capacitación impartidos por el Gobierno. Esta orientación encuentra su fundamento tanto en una justificación económica como en principios de equidad. Con respecto a los jóvenes, dado que a menudo tienen más educación, “es más probable que adquieran nuevas habilidades con este tipo de programas, que les permitan desempeñarse en nuevas actividades en el mercado laboral”. Además, “también son principalmente

¹² Los programas del tipo “Jóvenes” empezaron en Chile (con Chile Joven), a principios de la década de 1990. Por regla general, están enfocados en jóvenes pobres, con edades entre 16 y 29 años, y se han implementado, además de Chile, también en Argentina, Colombia, México, Panamá, Perú y República Dominicana. Las principales características de estos programas son (i) una selección competitiva de cursos de formación profesional por parte del Gobierno (en la que pueden participar instituciones públicas y privadas); (ii) cursos diseñados con base a la demanda; (iii) cursos que tengan un enfoque multiservicio; (iv) incentivos para las empresas participantes y subsidio para estudiantes (Kluve 2016: 12-3).

los jóvenes los que eligen migrar si no pueden encontrar trabajos adecuados en sus países” (Ernst, 2008). Por estas y otras razones, los jóvenes también son mencionados como un grupo prioritario en 3 de los 4 ejes de la Política Nacional para el Empleo Digno (PNED) 2017-2032 (Guatemala, 2017). De esta manera, las políticas de formación enfocadas en los jóvenes contribuirían a la mejora de los indicadores del mercado laboral (vi) (jóvenes que ni estudian ni participan del mercado laboral) y (vii) (migración), mencionados en el primer párrafo de esta sección.

En un enfoque complementario, dirigir los esfuerzos hacia las mujeres, las comunidades indígenas y los individuos en edad laboral que residen en zonas rurales o urbanas no metropolitanas podría generar un impacto significativo al incrementar las probabilidades de empleo formal para los miembros de estos grupos. Esta estrategia tendría la capacidad de cerrar las brechas de formalización e ingresos que se observan entre estos segmentos y otros, como los hombres, personas no indígenas y aquellos que residen en áreas metropolitanas. Al mismo tiempo, se anticipa que esta aproximación contribuya a la reducción del marcado componente de género en los jóvenes que ni estudian ni participan en el mercado laboral. La ampliación de la participación de las mujeres, como hemos argumentado en la sección 4 del presente informe, también se revela crucial para impulsar las perspectivas de crecimiento económico a largo plazo en Guatemala.

La política nacional de empleo digno será actualizada entre agosto y septiembre de 2023, y se espera que esta actualización incluya una mayor atención a grupos vulnerables, como es el caso de los programas de empleo dirigidos hacia las comunidades indígenas. Es especialmente relevante revisar y considerar la creación de acciones específicas de formación profesional orientadas a los pueblos indígenas, desde el diseño de los programas a la implementación de un sistema de cuotas de participación que asegure su inclusión efectiva.

Orientadas así, las políticas de formación también contribuirían a mejorar los indicadores del mercado laboral (iii) (brecha de participación entre hombres y mujeres), (iv) (brecha de formalización), (v) (brecha de ingresos) y (vi) (jóvenes que ni estudian ni participan del mercado laboral). Además, una justificación adicional sería que las inversiones enfocadas en mujeres e indígenas generarían equidad, uno de los principios rectores de la PNED.

La **segunda recomendación** implicaría impactos fiscales: un aumento en el número de cursos de capacitación ofrecidos por el Gobierno de Guatemala, acompañado de un aumento en las becas asociadas a estos cursos.

Existe un conjunto considerable de programas de becas e iniciativas orientadas a la formación técnico-profesional y acumulación de capital humano en Guatemala, vinculados a los Ministerios de Desarrollo Social, de Trabajo y Previsión Social y de Educación, inclusive desde sector privado, lo que es positivo. Las becas van desde la educación formal (ciclo básico y diversificado) hasta programas de formación profesional con un enfoque más específico (artesanía o aprendizaje de inglés, por ejemplo).

No obstante, como pudimos analizar en la sección 2 de este estudio, no es suficiente que los programas estén vinculados con áreas vitales para el desarrollo nacional; es fundamental que también que tengan una escala compatible con los desafíos que supone aumentar la productividad de la fuerza laboral guatemalteca y contribuir al incremento del empleo, la formalidad y los ingresos, especialmente para los grupos en situación de desventaja. Sin embargo, lamentablemente, este requerimiento no se cumple en la práctica. Un ejemplo es el Programa de Capacitación Laboral del MINTRAB, que abarcó un promedio de apenas 1.74 mil trabajadores por año durante el período entre 2014 y 2022 (equivalente al 0,024% de la población económicamente activa en 2021). Por su parte, la Beca Primer Empleo ofrece un número reducido de becas (menos de 600 en promedio por año entre 2014 y 2022), lo que representa alrededor del 0,15% del total de personas que ingresan a la edad laboral cada año (aproximadamente 370 mil). En el caso de las Becas Sociales del MIDES o las Becas del Ciclo Diversificado del MINEDUC, si bien alcanzaron a unos pocos miles de jóvenes en 2022, su alcance sigue siendo modesto, con números que no reflejan la necesidad de lograr un impacto más significativo en la transformación del mercado laboral guatemalteco.

Una ampliación substancial de la oferta de cursos de capacitación a cargo del Gobierno de Guatemala, mediante un aumento de los recursos asignados al INTECAP (como ha sido propuesto por Linares (2022), entre otros), o a través de otros enfoques que el Gobierno evalúe como viables y apropiados, se revelaría como un paso crucial. Tal expansión permitiría una concentración más precisa en los grupos que más lo necesitan (como mujeres, jóvenes, indígenas y residentes de áreas no metropolitanas) en un escenario caracterizado por beneficios mutuos. Este enfoque evitaría generar reacciones adversas por parte de grupos no especialmente focalizados (como hombres, adultos, personas no indígenas o residentes del área metropolitana), ya que todos resultarían beneficiados en última instancia, aunque los grupos en situación de vulnerabilidad obtendrían un beneficio mayor. Esta estrategia de suma positiva garantizaría que la mejora en las oportunidades y capacidades de los grupos rezagados no se traduzca en un detrimento para otros segmentos de la población, al contrario, contribuiría al bienestar colectivo y al desarrollo inclusivo en el país.

Es importante resaltar que, la ampliación de la oferta formativa con cursos técnicos desde INTECAP debe ser complementaria a la ampliación de la cobertura de educación formal. Los datos del Ministerio de Educación de Guatemala (2021) reflejan la limitada cobertura educativa en los niveles básico (48%) y diversificado (25%), en donde miles de adolescentes y jóvenes se ven obligados a salir de sus comunidades para poder continuar estudios, siendo la falta de infraestructura y cobertura educativa, sumado a las condiciones de pobreza, un incentivo para la deserción escolar e iniciar una vida laboral desde temprana edad. Además de ser un detonante para la migración irregular. La ampliación de becas por sí solo no es suficiente, ya que estas pueden no alcanzar a la población con mayor vulnerabilidad, por lo que la inversión en la ampliación de la cobertura en los niveles básicos y diversificado debe estar acompañada de acciones estratégicas de focalización según los territorios.

El aumento del presupuesto destinado a la formación profesional, sin embargo, debe buscar evitar efectos de desplazamiento.¹³ Una parte relevante de los cursos de capacitación que ofrece el INTECAP cuenta con financiamiento privado y es fundamental que el aumento de la inversión pública en capacitación no desplace las inversiones privadas que existen hoy.

Una posible meta sería que los cursos de formación profesional, aprovechando la institucionalidad del INTECAP, lleguen, de manera paulatina y con una combinación de financiamiento público y privado, a por lo menos el 10% de la población en edad de trabajar en Guatemala, buscando que las mujeres, jóvenes, indígenas y residentes de áreas no metropolitanas participen en estos cursos al menos tanto como lo hacen en la población en edad de trabajar.

Una ampliación como esta debe tener en cuenta dos aspectos importantes. En primer lugar, es crucial que los cursos ofrecidos efectivamente contribuyan a la formación de capital humano, lo cual implica una duración adecuada y la alineación con las necesidades actuales del mercado laboral, lo que implica mejorar los mecanismos para contar con mejores datos que permitan orientar recomendaciones de las áreas formativas que podrían tener mayor impacto, para la productividad y contratación. Este es un aspecto que las metaevaluaciones consideradas aquí (Kluve 2016; Escudero et al. 2018) definen como potencialmente importante para que los programas de formación profesional sean exitosos en América Latina: los programas de corta duración (definidos como cursos de 4 meses o menos) “muestran resultados significativamente menos positivos” (Kluve 2016). Este modelo también es implementado por programas de cooperación internacional, aunque a menor escala, se debe promover un mayor alcance y focalización considerando los factores económicos y sociales de los territorios.

¹³ Con “efectos de desplazamiento”, Kluve (2016) se refiere a un conjunto de efectos distorcionadores que pueden resultar de una política pública. Así, por ejemplo, empleos pueden ser creados por un programa a expensas de otros empleos (que es el efecto de desplazamiento clásico); o un programa puede “subsidiar contrataciones que también se habrían producido en ausencia del programa” (efecto peso muerto); o “empleos creados para una determinada categoría de trabajadores reemplazan los empleos de otras categorías porque los costos salariales relativos han cambiado” (efectos de sustitución).

En segundo lugar, resulta esencial considerar que una parte de la ampliación de la oferta, incluso de manera experimental, pueda llevarse a cabo a través de cursos de formación profesional con múltiples componentes. Estos componentes podrían abarcar desde formación presencial hasta prácticas en empresas, asistencia en la búsqueda de empleo y apoyo económico para los estudiantes, entre otros. Un ejemplo exitoso de esta aproximación son los programas “Jóvenes” implementados con éxito en diversos países de la región.

Así sería altamente beneficioso considerar la implementación de programas similares a Jóvenes con más y mejor trabajo (Argentina), Projovem (Brasil) y Jóvenes en Acción (Colombia), por ejemplo, que han demostrado efectos positivos a lo largo de la región, al alcanzar de manera exitosa a grupos en desventaja, como por ejemplo los jóvenes de bajos ingresos (Attanasio et al., 2011; 2017). De manera paralela, sería provechoso explorar programas con un enfoque dirigido hacia mujeres, tales como las iniciativas Fomentar Empleo en Argentina y Juventud y Empleo en República Dominicana (que tuvieron efectos positivos en ingresos y empleo para mujeres jóvenes), Promujer en Uruguay (que incrementó el empleo en mujeres) así como iniciativas específicas orientadas a las poblaciones rurales, como el caso de Atención a Crisis en Nicaragua (con efectos positivos y significativos sobre el empleo y los ingresos de jóvenes en áreas rurales), y programas destinados a grupos indígenas, como lo ejemplifica Microemprendimiento Indígena en Chile (aunque no cuenta con una evaluación de impacto) (Alesina et al., 2005; Acevedo et al., 2017; Macours et al., 2013).

El diseño del programa como impulsor de la eficacia se ve fortalecido cuando se incorpora un componente de formación en el lugar de trabajo, como se observa en los casos de aprendizajes y pasantías. Ejemplos que respaldan esta tendencia son el programa ProJoven en Perú (Ñopo et al., 2007; Díaz y Rosas, 2016), PROGRESAR en Argentina (Jiménez-Martínez & Jiménez-Martínez, 2019) y los programas Opción Joven y Pro-Joven en Uruguay (Naranjo Silva, 2002). Además, se ha encontrado que los programas realizados en colaboración con instituciones privadas, así como los esquemas de capacitación en los que los proveedores son seleccionados mediante un proceso de licitación, tienen un impacto positivo mayor en la empleabilidad, en comparación con aquellos programas que no incluyen tales elementos (Medina y Núñez, 2005; Chong y Galdó, 2006). Esta tendencia puede explicarse por el hecho de que la colaboración y el diálogo social con el sector privado permiten a los proveedores de formación ajustar la pertinencia y calidad de la formación ofrecida. Esto, a su vez, facilita el desarrollo de habilidades en los trabajadores que se alinean mejor con las demandas y requisitos actuales de los empleadores.

No obstante, es importante subrayar que la ejecución de programas en esta línea debe ir de la mano con evaluaciones de impacto, realizadas antes de considerar una posible expansión en la escala de estos programas. Es relevante destacar que, en Guatemala, actualmente no se cuenta con evidencia identificable sobre el impacto generado por los programas de políticas activas de mercado de trabajo.

En particular, respecto al punto específico del apoyo económico a estudiantes, se puede argumentar que las becas desempeñan un papel fundamental, especialmente para los grupos más vulnerables y con menos recursos para dedicarse a la educación formal o a cursos de formación profesional. No resulta coincidencia que la existencia de un Programa Nacional de Becas e Incentivos sea considerada como una de las Acciones Prioritarias del PNED. La provisión de becas no solo contribuye a la igualdad de oportunidades, sino que también actúa como un incentivo concreto para que los individuos accedan a la formación y, en última instancia, mejoren su empleabilidad y perspectivas de desarrollo. Además, el acceso a la formación facilitado por estas becas no solo proporciona las habilidades necesarias para los participantes, sino que también los prepara de manera efectiva para participar en programas adicionales, es decir, oportunidades laborales más avanzadas y enriquecedoras.

No obstante, como hemos constatado, el actual sistema de becas presenta una limitación en su alcance. En este contexto, no solo es imperativo que las becas abarquen de manera significativa a las poblaciones objetivo, sino que también resulta esencial que el valor de estas becas refleje adecuadamente el costo de oportunidad del trabajo. Esto implica que las becas deben tener un valor sustancialmente mayor para los adolescentes y

jóvenes de escasos recursos inscritos en el ciclo diversificado o en programas de formación profesional, dado que ellos cuentan con la alternativa de incorporarse al mercado laboral.

Además de la importancia intrínseca de garantizar una cobertura adecuada de los programas de becas, es relevante destacar dos aspectos adicionales. El primer aspecto para destacar es que estas becas abarcan tanto la educación formal como la formación profesional. Tal como señala Zepeda (2008), basándose en la experiencia mexicana, los avances logrados en el ámbito de la educación formal sirven para potenciar de manera significativa las oportunidades y el rendimiento en programas de formación profesional. Esta sinergia entre la educación formal y la formación profesional contribuye a construir una base sólida de conocimiento y habilidades, mejorando así la preparación de los beneficiarios para el mercado laboral.

El segundo aspecto de relevancia es la continua focalización del programa de becas en grupos vulnerables, como mujeres, jóvenes, indígenas y residentes de áreas no metropolitanas, entre otros. Esta estrategia garantiza que estos grupos estén representados de manera adecuada entre los beneficiarios, en consonancia con su proporción en la población en edad de trabajar. Al mantener este enfoque inclusivo y equitativo, se promueve la igualdad de oportunidades y se abordan las desigualdades preexistentes, contribuyendo así a una distribución más justa de los beneficios derivados de la formación y la educación.

5.2. Servicios Públicos de empleo e intermediación laboral

Las revisiones de literatura y los metaanálisis en el ámbito de las políticas activas de trabajo sugieren que las acciones de intermediación laboral y asistencia en la búsqueda de empleo, gestionadas a través de los sistemas públicos de empleo, generalmente resultan en un impacto de magnitud pequeña a moderada, con efectos que suelen concentrarse en el corto plazo. No obstante, debido a que estos servicios suelen conllevar costos relativamente bajos, se sostiene que poseen un potencial considerable para ser altamente costo-efectivos, es decir, para generar beneficios sociales que superen ampliamente sus costos gubernamentales (Kluve, 2016).

En países donde existe un beneficio de seguro de desempleo en el marco del sistema público de empleo, los efectos de la intermediación laboral tienden a ser mayores, ya que la presencia de este beneficio permite posibles sanciones si no hay evidencia de búsqueda de empleo por parte de sus beneficiarios. Así, la ausencia de un seguro de desempleo en Guatemala limita la efectividad de las acciones de intermediación laboral y los servicios de empleo.

MINTRAB ha ampliado la red de empleo y buscó mejorar la oferta de servicios por medios digitales, con inversiones en su portal de empleo. El Servicio Nacional de Empleo cuenta actualmente con 22 oficinas. Una estrategia adicional adoptada por el MINTRAB para ampliar los servicios de empleo y apoyo al emprendimiento son las Ventanillas Únicas Municipales de Empleo (VUMEs), en las cuales estos servicios se prestan de forma descentralizada, a través de convenios entre el MINTRAB y las municipalidades. Las VUMEs están operativas en 35 municipalidades¹⁴. La meta institucional planteada entre 2020 y 2024 era llegar a 100 municipalidades. Esta expansión, prevista en la PNED, se da de manera descentralizada y es relevante por varias razones: permite aumentar la cobertura geográfica de los servicios de empleo; reduce los costos de esta expansión, gracias a la asociación con los gobiernos locales; y refuerza la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales, en una experiencia que puede traer buenos resultados también en otras áreas de la política social.

14 Entrevistas de los autores con representantes de MINTRAB.

Sin embargo, la implementación de las VUMEs aún enfrenta importantes desafíos operativos e institucionales. En primer lugar, aún no existe una norma que regule el funcionamiento descentralizado del sistema de empleo. Hasta ahora, la expansión se ha dado a través de convenios específicos entre el MINTRAB y las municipalidades. Volveremos sobre este punto más adelante.

En segundo lugar, las VUMEs terminan teniendo muy poco personal. En la mayoría de los casos, los municipios logran asignar no más de un empleado a las VUMEs¹⁵, lo que significa que este empleado debe cumplir con todas las funciones de las Ventanillas de Empleo: intermediación laboral, asesoría en la búsqueda de empleo y apoyo al emprendimiento. De la misma manera, en algunas ocasiones, el personal de la VUMEs no ha recibido entrenamiento previo y no puede prestar el servicio adecuado. Es importante entonces también pensar en cómo se puede reformar el mecanismo de atención para dar mejor entrenamiento al personal de las VUMEs.

A pesar de que ampliar la cobertura de las VUMEs es estratégico, puede que el modelo de atención no responda para todos los territorios, en términos costo-beneficio. Es decir, la apertura de una VUME en un municipio representa costos fijos de operación a la municipalidad y ante el escaso tejido empresarial en algunos municipios el beneficio esperado puede ser menor. Ante esta condición puede ser más efectivo fortalecer las capacidades de gestión municipal (por ejemplo, las Oficinas Municipales de Desarrollo Económico Local (OMDEL)) por medio del acompañamiento especializado del Gestor/a Municipal de Empleo.

En tercer lugar, tan importante como expandir los servicios en los municipios de Guatemala es conocer exactamente la escala de los servicios que se brindan, a través de un sistema de monitoreo bien diseñado y documentado. Es decir, es importante saber cuántos y cuáles trabajadores obtuvieron empleo a través de las oficinas del MINTRAB y las VUMEs, cuántas y cuáles vacantes ofrecidas por los empleadores se cubrieron, cuántas y cuáles personas recibieron asesoría en la búsqueda de empleo (y qué tipo) y cuántos y qué emprendimientos recibieron apoyo (y de qué tipo). Estos servicios deben ser monitoreados con un registro de datos de sus beneficiarios (trabajadores, autónomos, empresas). La ampliación a 100 municipios (alrededor del 30% de los municipios del país), sin un sistema de monitoreo de esta operación (cuántas personas y empresas realmente están siendo beneficiadas), termina siendo un dato poco significativo sobre la cobertura de los servicios. Al igual que en el caso de la formación profesional y las becas, es fundamental saber si la escala de operación de los servicios de empleo es mínimamente adecuada en relación con el tamaño del mercado laboral del país.

Además, se debe tomar en cuenta que Guatemala es un país con grandes diferencias en los territorios y esto deriva necesidades y oportunidades diferenciadas. Es importante evaluar si la estructura de la VUME se adapta a todos los municipios o este modelo únicamente responde en territorios específicos, con mayor tejido empresarial y con orientación a oportunidades productivas. Esto último se plantea considerando que muchas municipalidades cuentan también con oficinas de la mujer y de fomento a la productividad local, que pueden duplicar esfuerzos internos, y en términos costo-beneficio, la apertura de una VUME también representa inversión a nivel municipal. Ante esto, el MINTRAB debe considerar dos elementos: (1) el fortalecimiento de capacidades institucionales para las municipalidades (incluyendo sus oficinas actuales y el rol del Gestor Municipal de Empleo) y (2) definir parámetros técnicos costo-beneficio para la apertura de una VUME, más allá de la coordinación interinstitucional. Cabe mencionar también que, el Gestor Municipal de Empleo debe jugar un rol de articulación con otros Ministerios, Sector Privado y Programas de Cooperación Internacional, algo que hasta la fecha representa un reto y que se busca fortalecer desde la Comisión Nacional de Empleo Digno (CONED).

15 Entrevistas de los autores con representantes de MINTRAB.

También es fundamental que los servicios de empleo se centren en los grupos vulnerables. De esta forma, los servicios de empleo pueden contribuir a aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, reducir el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan, y reducir las tasas de informalidad entre los indígenas. Por ejemplo, al conversar con representantes de las diferentes instituciones, se hace referencia que en territorios rurales gran parte de la población no conoce la oferta de programas y desconocen la forma de cómo aplicar a estos. Esto es algo que se puede contrarrestar por medio de las VUMEs y los Gestores Municipales de Empleo.

Una sugerencia adicional es evaluar la posibilidad de que las VUMEs (u otros arreglos institucionales del Gobierno) apoyen a las micro, pequeñas y medianas empresas y su inserción en cadenas de valor sostenibles. Esta es una de las propuestas de AGEXPORT (2023) en su Apuesta 3: “Convertir a Guatemala en un País con Empresas Líderes en Desarrollo Sostenible” y también en un área en la que el PNUD podría apoyar al Gobierno de Guatemala en base a su amplia y bien documentada experiencia en metodologías de apoyo a las MIPYMEs en varios países de la región (www.undp.org/sdgvaluechains). En los territorios donde el tejido empresarial es limitado y las oportunidades de empleo son escasas, el fomento del emprendimiento y las actividades productivas para el desarrollo de las MIPYMEs debe ser la prioridad. Las VUMEs pueden tener un enfoque de desarrollo productivo, sin embargo, a nivel municipal también hay otras unidades que operan desde este enfoque y es por ello que, fortalecer los Gestores Municipales de Empleo para operar como articuladores en estos territorios es fundamental.

5.3. Acciones para aumentar la formalidad en el empleo

Como hemos visto, Guatemala no solo tiene altos niveles de informalidad y desprotección social, sino niveles más altos de lo que se debería esperar al observar el desarrollo económico del país (medido por el PIB per cápita). La informalidad afecta principalmente a jóvenes, indígenas y residentes de áreas no metropolitanas.

El Gobierno de Guatemala ha adoptado algunas iniciativas para incrementar los niveles de protección social de la población ocupada. Uno de ellos fue la adopción del mencionado Acuerdo número 1529, por parte de la Junta Directiva del IGSS. Este acuerdo permite que la inspección del IGSS realice el registro de oficio en el Instituto de cualquier empleador (y sus trabajadores) que no hayan cumplido con su obligación de registrarse después de 30 días desde el inicio de sus actividades económicas.

Esto abre la posibilidad de que la inspección del IGSS tenga un papel activo en la formalización de las empresas y en la protección social de sus trabajadores. Para ello, sin embargo, es necesario que se fortalezca la inspección del IGSS, así como la inspección del MINTRAB y la coordinación e intercambio de información entre ambas.

La aplicación de la legislación a través de la inspección del trabajo y de la seguridad social es evaluada, en la revisión bibliográfica de Ulyseas (2020), como “la política pública más efectiva para reducir la informalidad”. Además de reducir la informalidad, la expectativa generada por una serie de estudios es que la intensificación de las inspecciones aumente la productividad y el producto sin afectar el desempleo en el largo plazo (aunque puede tener efectos de ajuste en el corto plazo).

La intensificación de la inspección también es mencionada por Zepeda (2008) como una alternativa de política pública relevante para mejorar los indicadores del mercado laboral, lo que no se observa en México, por ejemplo, que tiene altos índices de informalidad. Keifman y Maurizio (2012) sugieren que la inspección de los Ministerios de Trabajo de Argentina y Brasil jugó un papel central en el ciclo de formalización que vivieron estos países en la década de 2000, y también mencionan a México como contraejemplo. La propuesta de fortalecer la inspección previsional y del trabajo también se observa en otros documentos, como el policy paper de Linares (2022), y figura como Acción Prioritaria 15 de la PNED.

La revisión bibliográfica de Ulyssea (2020) compara iniciativas destinadas a fortalecer la inspección con iniciativas destinadas a reducir el costo de la formalidad (reducir las barreras de entrada a la formalidad y reducir el costo para que las empresas permanezcan formales). En relación con la reducción de costos (como, por ejemplo, la reducción de las contribuciones de nómina), ese estudio sugiere que trae resultados positivos (en el sentido de incentivar la formalidad), pero de pequeña magnitud, incapaces de compensar las pérdidas de recaudación que causan. Como tales, estas iniciativas tienden a no ser costo-efectivas. Obviamente, esto no significa que los gobiernos no deban adoptar la simplificación de los trámites burocráticos y la reducción de costos: cualquier posible simplificación burocrática para reducir los costos de cumplir con la ley es naturalmente bienvenida. No corresponde al Estado imponer cargas innecesarias a empresas y familias.

Otras iniciativas también están siendo estudiadas por el Gobierno de Guatemala¹⁶, como el plan de pensiones para que los migrantes puedan proteger a sus familias. En este caso, los trabajadores que salieron del país a trabajar, pero que dejaron a sus familias en Guatemala y, además, tienen planes de regresar al país, pueden contribuir, protegiendo a sus familias de los riesgos sociales y de salud que están cubiertos por el IGSS y, además, teniendo derecho a una pensión de vejez, por ejemplo.

Un punto adicional, aún no evaluado por el Gobierno, es la extensión de la cotización obligatoria a la seguridad social a los autónomos. Un examen cuidadoso de la Sección Séptima de la Constitución guatemalteca sugiere que no existen impedimentos para la cobertura de los trabajadores por cuenta propia. En otras palabras, los cambios tendrían que hacerse sólo a nivel de la Ley, no de la Constitución. Obviamente, no se imagina que el simple cambio legal que incluya a los trabajadores por cuenta propia en la previsión social tendría, por sí solo, impactos inmediatos y significativos en la cobertura de este público. Pero, primero, este cambio suprimiría la figura del trabajador “informal legal” (es decir, el trabajador por cuenta propia que legalmente no cotiza a la seguridad social, ya que no tiene la obligación legal de realizar este aporte). Posteriormente, este cambio permitiría otras acciones por parte del Gobierno de Guatemala para incorporar progresivamente a los trabajadores por cuenta propia al IGSS, incluida la difusión de información, el uso de intervenciones comportamentales y la introducción ocasional de otras medidas administrativas y tributarias.

Es necesario enfatizar un último punto en este apartado sobre la formalidad (entendida como el aporte de los trabajadores al IGSS). Es necesaria una mayor formalidad, y las políticas bien articuladas pueden producir resultados significativos, especialmente en períodos de crecimiento sostenido de la producción y la productividad. Este será, sin embargo, un proceso necesariamente largo, como lo demuestra la experiencia latinoamericana. De esta forma, para garantizar la protección social como un derecho (perspectiva que es el marco común de todas las Agencias de Naciones Unidas que trabajan en el tema (ILO, FAO y UNICEF 2022)), es fundamental ampliar las formas de protección social no contributiva. Tanto el Aporte del Adulto Mayor como el Bono Social tienen coberturas relativamente bajas (y, en el caso del Bono Social, muy por debajo de la cobertura de hace unos años), que son incapaces de hacer frente a los desafíos de la protección social en la actualidad en el país. También es importante que esta expansión se dé, preferentemente, fuera de la brecha formal/informal, para no estar asociada a posibles incentivos a la informalidad.

Existe amplia literatura que muestra los impactos de estos programas no solo en la reducción de la pobreza, sino también en indicadores educativos y de salud (Bastagli et al. 2016; Richterman et al. 2023), lo que puede contribuir a la formación de capital humano en el país.

16 Cf. entrevistas realizadas con representantes del IGSS y del MINTRAB.

5.4. Mejoras institucionales

Mendez et al. (2019), basados en el Core Diagnostic Instrument (CODI), señalaron que “Guatemala cuenta con una oferta de iniciativas, proyectos y programas, pero que, desde su rol institucional, operan de manera aislada y no articulada, lo que limita la construcción de un sistema de protección social”.

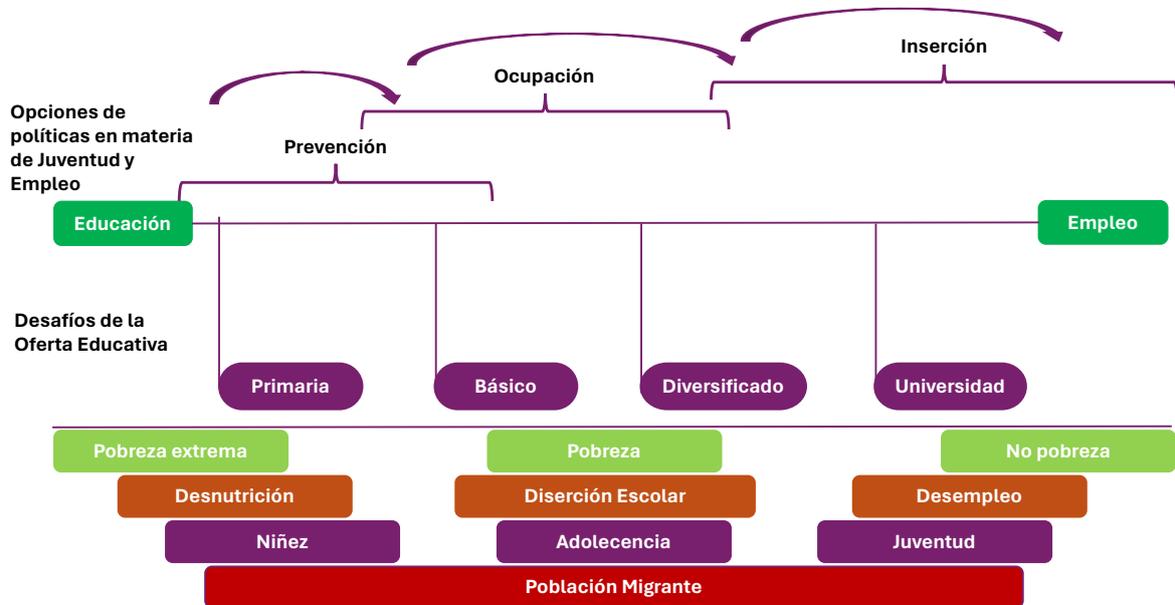
Una importante iniciativa institucional para mejorar la articulación de las políticas públicas de empleo en Guatemala y contribuir a la construcción de un sistema de protección social en el país es el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Empleo Digno (CONED). Creada en septiembre del año 2021, bajo la rectoría del MINTRAB, la CONED tiene bajo su mandato recomendar, impulsar y **coordinar acciones orientadas a la integración de políticas económicas con las sociales**, y de los sectores públicos y privados que inciden en la generación de empleo digno y productivo. La CONED también está orientada a dar cumplimiento a la Política Nacional de Empleo Digno (2017-2032).

Dado el rol que tiene la CONED, esta debe ser fortalecida en términos de sus capacidades técnicas y nivel de gestión, considerando que también se deben de identificar oportunidades de capacitación para las diferentes unidades del MINTRAB y de las instancias que conforman directamente los Servicios Públicos de Empleo.

Los Ministerios que integran la CONED cuentan con una serie de programas, que responden a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Es estratégico establecer una ruta que permita transitar de programas de asistencia social a programas de empleo e inversión productiva. Promover la coordinación entre las instituciones que implementan programas (de becas educativas, formación técnica, emprendimiento y empleabilidad) es fundamental.

La transición Escuela-Trabajo representa una de las primeras barreras de entrada al mercado laboral en Guatemala. Las dificultades para acceder al empleo de calidad son mayores cuando el nivel educativo es más bajo y las condiciones de vulnerabilidad son más fuertes. Estas situaciones, se establecen en el marco de la PNED en el Eje 1 (Generación de Empleo) y Eje 2 (Desarrollo de Capital Humano). Ante esto, se recomienda que la CONED pueda orientar la adopción y coordinación de programas orientados a la prevención, ocupación e inserción, como se observa en el Gráfico 36.

Gráfico 36. Regulaciones de Mercado Laboral



Fuente: Ahuat (2020).

Asimismo, la infraestructura tecnológica del MINTRAB debe ser fortalecida, en especial los sistemas de información imprescindibles para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas de empleo. A pesar de que la mayoría de los países están comprometidos con el desarrollo de los sistemas de información, tal es el caso de Guatemala, aún se observan limitantes en la escasez de datos, recursos e infraestructura de los sistemas de información.

Durante las visitas a los distintos Ministerios y organismos del Gobierno de Guatemala, en la semana del 3 de mayo de 2023, se mencionó en varias ocasiones el fortalecimiento del Gabinete Específico de Desarrollo Social – GEDS como componente institucional fundamental para el avance de la política social en el país. Entre otras funciones, el GEDS tiene como objetivo coordinar, articular y gestionar la política social, con el fin de reducir las desigualdades y atender a la población vulnerable. Es fundamental que GEDS retome su rol institucional y lidere la consolidación de la política social en Guatemala.

También se encontró en las entrevistas, así como en el documento de política de Linares (2022) y en la Política Nacional de Empleo Digno (Guatemala 2017) la necesidad de consolidar el Sistema Nacional de Formación Laboral (SINAFOL), una prioridad del CONED, y el Sistema Nacional de Información del Mercado Laboral (SIMEL), este integrado por el MINTRAB y el INE. Estos sistemas son fundamentales para diagnosticar las necesidades del mercado laboral guatemalteco, así como para definir y coordinar acciones de formación profesional en el país. El SIMEL contribuirá agregando capacidad analítica al MINTRAB, lo que permitirá una mejor organización de sus servicios. Nuevamente, priorizar los grupos vulnerables (con énfasis en aumentar la participación de mujeres y jóvenes en el mercado laboral, aumentar la formalización de los pueblos indígenas y trabajadores en regiones no metropolitanas) y aumentar la escala de las iniciativas son elementos esenciales para estas acciones.



Entre los desafíos institucionales, también vale la pena mencionar la necesidad de regular la expansión del Sistema Nacional de Empleo a través de las oficinas del MINTRAB y las VUMEs. Las acciones de intermediación laboral están dirigidas a reducir el desempleo friccional generado por las restricciones de acceso a la información sobre vacantes y trabajadores disponibles, por parte de empleados y empleadores. Tales restricciones de información tienden a ser más comunes en mercados laborales más grandes y complejos. De esta forma, la ampliación del Sistema Nacional de Empleo debe considerar este punto y basarse en criterios técnicos que hagan referencia al tamaño y complejidad del mercado laboral de las municipalidades.

Como se mencionó al comienzo de esta sección, este informe no abordará una serie de temas relevantes para el mercado laboral. Entre ellos se encuentra la educación formal. Vimos, en la sección 3, que el progreso educativo ha sido lento en Guatemala, y varios documentos (incluidos los producidos por el Gobierno (Guatemala 2017) y por el sector privado (AGEXPORT 2023)) enfatizan la necesidad de avanzar con indicadores educativos para el desarrollo socioeconómico del país. Mayores niveles de educación formal son importantes para mejorar la productividad del trabajo, para que las personas tengan una base sólida para seguir aprendiendo a lo largo de su vida, para que se adapten a diferentes contextos laborales y, también, para que las políticas de empleo (especialmente la formación profesional) tengan mayor impacto (cf., por ejemplo, Zepeda 2008; Keifman y Maurizio 2012). Así, mayores inversiones en educación formal parecen fundamentales para el desarrollo del país.

Por otro lado, en esta sección se propone la expansión de las políticas de empleo (capacitación laboral, intermediación laboral, inspección, etc.), para corregir varios de los problemas diagnosticados en este informe, pero no abordamos el tema del financiamiento de esta expansión. Este tema requeriría un estudio específico para evaluar el sistema tributario en Guatemala y cuáles son las posibilidades más efectivas para incrementar la recaudación de impuestos, con impactos menos distorsionadores.

Sin embargo, es necesario señalar que Guatemala tiene la carga tributaria más baja de América Latina y las demandas de mayor gasto público parecen provenir de todos los sectores: la previsión legal de inversiones del 7% del PIB en educación (Ley Nacional de Educación 12-91, artículo 102); demandas de los sectores exportadores de mayor inversión en capacitación y desarrollo de capacidades (solicitado por el sector Servicios), en investigación y desarrollo (solicitado por el sector Manufacturero) y en infraestructura (solicitado por varios sectores económicos (AGEXPORT 2023); y demandas por la implementación de políticas de empleo más sistémicas (Linares 2022).

Además de la presión por un aumento directo en el gasto, también hay presiones por una mayor capacidad institucional del Gobierno que, indirectamente, también resultará en un mayor gasto público (como superar las debilidades institucionales de los ministerios responsables de la pesca, la agricultura y sectores manufactureros; o procedimientos aduaneros inadecuados e insuficiencia portuaria y aeroportuaria, según AGEXPORT (2023)). Obviamente, parte del aumento de la capacidad estatal puede provenir de una mayor eficiencia estatal (como argumenta Linares (2022), por ejemplo), y no necesariamente de un mayor gasto público. Pero, en el caso de Guatemala, la baja recaudación de impuestos probablemente limita incluso el alcance de las medidas destinadas a aumentar la eficiencia del gasto público. El Banco Mundial sugiere que “los países que recaudan menos del 15% del PIB en impuestos deben aumentar su recaudación de impuestos para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos y las empresas. Este nivel de impuestos es un punto de inflexión importante para hacer viable un estado y ponerlo en el camino del crecimiento”.¹⁷

De esta forma, si bien son necesarios incrementos en la eficiencia del Estado, políticas que conlleven a un aumento de la productividad de los trabajadores, un aumento de la participación de mujeres y jóvenes en el mercado laboral, una reducción de la informalidad (que afecta especialmente indígenas, pero también jóvenes y adultos mayores) requerirán de un mayor gasto público y, por ende, de una mayor recaudación de impuestos,

17 Cf. www.worldbank.org/en/topic/taxes-and-government-revenue.

algo que también parece fundamental para otras inversiones importantes para el desarrollo del país (como, por ejemplo, en infraestructura – carreteras, puertos, aeropuertos etc.).

5.5. Iniciativas de sector privado para recuperación económica y generación de empleo

El sector privado ha jugado un papel activo en la generación de propuestas que están alineados con la generación de empleo, competitividad y desarrollo económico. En los últimos años, y en términos de la recuperación económica post COVID-19 se han presentado diferentes propuestas, siendo tres de las más conocidas: 1) *Guatemala No Se Detiene* y 2) *Guatemala Adelante* y 3.) Apuestas para la generación de empleo de AGEXPORT.

Guatemala No se Detiene incorpora 5 ejes relacionados con inversiones, capital humano, infraestructura, turismo y certeza jurídica. Con relación al Capital Humano hacen referencia a priorizar la formación y capacitación en inglés, programación y competencias gerenciales, como áreas de oportunidades para la empleabilidad.

Desde la iniciativa *Guatemala Adelante*, se identifican varias acciones que pueden tener un impacto para la reducción de brechas en el mercado laboral, principalmente desde un enfoque de fomento al emprendimiento y las MIPYMEs, como acceso a capital semilla, vinculación a la seguridad social para las MIPYMEs, articulación público-privada tomando aprendizajes como *Scale Up*, incentivos para proyectos productivos con enfoque de medio ambiente y de arte y cultura, lo que permitiría la empleabilidad de mujeres y pueblos indígenas. Asimismo, establecer un fondo de garantía para las MIPYMEs, con el fin de fomentar el acceso a crédito y capital de trabajo a tasas más accesibles y plazos más largos. Esto último también podría ser una acción coordinada entre la CONED, MINECO y MINTRAB en el marco de la PNED.

Con relación a la propuesta de AGEXPORT, busca generar 1.7 millones de empleos a través el crecimiento de las exportaciones. Entre otras, son apuestas estratégicas de AGEXPORT el aumento de inversiones en infraestructura y logística, en capital humano, y en la digitalización del comercio (AGEXPORT 2023).

A pesar de que estas propuestas listan una serie de recomendaciones a nivel país en términos económicos, estas no analizan, desde una perspectiva técnica, las principales brechas del mercado laboral guatemalteco y tampoco toman en consideración las proyecciones de crecimiento a futuro si se mantuvieran las variables constantes. En otras palabras, aunque estas acciones pueden tener un impacto positivo en términos económicos en el corto plazo, el factor demográfico, la baja productividad y la poca cobertura de protección social deben ser abordadas desde un enfoque integral y estructural para mejorar el panorama de los próximos años.

En la sección 3 de este estudio, se logra visibilizar la limitada cobertura de programas de políticas activas de mercado de trabajo. Un claro ejemplo de coordinación público-privada es la implementación de becas de inglés, enfermería y computación, como áreas de oportunidades para fomentar la empleabilidad. Sin embargo, se sugieren analizar alternativas para aumentar la participación de mujeres y jóvenes en sectores económicos con mayor potencial de crecimiento, como turismo, tecnología, industria de alimentos, sector logístico y transporte y sector industrial. La posición geográfica de Guatemala debe ser aprovechada para generar productos y servicios diferenciados y que representen mejores ingresos para la población.

La implementación de políticas como el Programa Beca Primer Empleo en calidad de Contratos de Aprendizaje (aprendices) requiere de una coordinación directa con sector privado, siendo la contraparte institucional de implementación. Sin embargo, durante el desarrollo de este estudio se identificó la importancia de fortalecer la coordinación entre MINTRAB y sector privado. Evidencia regional de iniciativas similares demuestran que

estos programas requieren de una retroalimentación constante entre sector privado y el ente implementador. Asimismo, requiere establecer mecanismos de comunicación, convocatorias e implementación más ágiles, además de garantizar la calidad del aprendizaje con sectores económicos de mayor crecimiento y generación de empleo formal.

Existen algunos ejemplos de iniciativas exitosas de la participación del sector privado en la promoción de actividades productivas y el desarrollo empresarial de manera más directa. En este contexto, se han destacado entidades como TechnoServe, una organización sin fines de lucro con presencia en casi 30 países, que se dedica a respaldar el espíritu emprendedor y a fortalecer las cadenas de valor en diversos sectores. En Guatemala, sus iniciativas han tenido un impacto notable, como se ha señalado en estudios como el de Klinger y Schündeln (2011). Además, TechnoServe despliega su apoyo hacia las MIPYMEs, ofreciendo mentoría, capacitación y respaldo para el inicio y crecimiento de emprendimientos propios. Al promover prácticas empresariales responsables, la organización no solo beneficia a las comunidades locales, sino que también contribuye a la construcción de un entorno empresarial más sólido y próspero. En definitiva, la promoción de iniciativas que involucren al sector privado, como TechnoServe, es esencial para impulsar un desarrollo integral y sostenible en Guatemala.

5.6. Fortalecer la unidad de movilidad laboral y programa de trabajo temporal en el extranjero

Guatemala ha dado pasos importantes en el fortalecimiento de capacidades institucionales para impulsar iniciativas de movilidad laboral de manera ordenada y regular. El fortalecimiento del marco legal de trabajo temporal en el extranjero y el reglamento de empresas reclutadoras, pone a Guatemala en una posición favorable para dar cumplimiento a dos de los requerimientos más importantes, en el marco de normas y acuerdos internacionales para garantizar la protección, seguridad y resguardo de los trabajadores guatemaltecos desde una perspectiva de derechos.

La posición geográfica de Guatemala es una de las ventajas competitivas más fuertes, y en términos de programas de movilidad laboral, no es la excepción. A partir de la pandemia Covid-19, los acuerdos entre países de Latinoamérica, Norteamérica y Europa, para fomentar iniciativas de movilidad laboral ordenada y regular se han triplicado. Países que actualmente sufren el impacto demográfico por el aumento de población adulta y que carecen de una fuerza de trabajo joven, han facilitado mecanismos formales para incentivar la movilidad laboral.

El programa de marino mercante, las visas H2A y H2B, el Programa de Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo, son sólo algunos ejemplos de iniciativas que deben ser evaluadas y escalables a futuro. Asimismo, se debe aprender de iniciativas como el programa Gestión Colectiva de Contrataciones en Origen (GECCO) con el gobierno de España.

Todas las iniciativas mencionadas anteriormente representan una oportunidad para mitigar los efectos negativos de la migración irregular por empleo y establecer mecanismos de trabajo en el extranjero desde una perspectiva circular. Asimismo, esto requiere de una infraestructura institucional sólida, además de fortalecer el capital humano local. Por ejemplo, miles de guatemaltecos no pueden aplicar a procesos de marino mercante, debido a que carecen de competencias técnicas y certificaciones, incluyendo un nivel de inglés básico. Asimismo, miles de personas no cuentan con los recursos necesarios para tramitar los permisos.

A pesar de los avances significativos del MINTRAB, aún se identifican retos, como implementar estrategias de comunicación más clara para reducir la desinformación, las estafas y falta de conocimiento de estas oportunidades. Asimismo, se deben orientar estrategias de capacitación anticipada con base a la demanda del mercado laboral. Por ejemplo, anticipar la demanda de trabajadores en sectores específicos (marinos mercantes, soldadores, carpinteros, mecánicos, inglés, etc.) para orientar estrategias de certificación junto con INTECAP.

Según información proporcionada por el MINTRAB, el programa de Trabajo Temporal establece en sus metas: a) ampliar oportunidades de empleo para personas guatemaltecas en el mercado laboral exterior promoviendo trabajo decente y contratación equitativa; b) involucramiento tripartito desde ámbitos locales (municipalidades) hasta los nacionales, garantizando mecanismos incluyentes y reales que favorecen a la población migrante y c) construir agendas regionales, bilaterales y multilaterales basadas en derechos humanos y laborales, así como promover esquemas de migración laboral regular, segura y ordenada.

Desde una perspectiva del mercado laboral a nivel regional, e incluso global, los mecanismos de movilidad laboral favorecen el acceso a empleo digno, aportan al desarrollo económico de los países y, desde esta perspectiva, Guatemala puede generar incentivos para la ocupación de hombres y mujeres jóvenes, dando alternativas de movilidad laboral sin poner en riesgo la vida, su seguridad y bajo condiciones legales.

A continuación, se presenta en la Tabla 4 un resumen de las recomendaciones de políticas de esta sección.



Tabla 4. Resumen de las recomendaciones de políticas

<p>1. Programas de Formación Técnico-profesional y becas</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Otorgar prioridad a los grupos en desventaja en el mercado laboral (como jóvenes, mujeres, indígenas y residentes de áreas no metropolitanas) en los cursos de capacitación impartidos por el Gobierno. Se espera que dirigir esfuerzos hacia a esos grupos reduzca las brechas de ingresos e incremente las probabilidades de empleo formal. Por ejemplo, aumentar la participación de las mujeres es crucial para impulsar las perspectivas de crecimiento económico a largo plazo. b. Aumento substancial en la oferta de cursos de capacitación a cargo del Gobierno de Guatemala, manteniendo un enfoque en los grupos vulnerables (mujeres, jóvenes, indígenas y residentes de áreas no metropolitanas), acompañado de un aumento en las becas asociadas a estos cursos. Es fundamental que los programas formativos cuenten con alcance compatible con los desafíos que supone aumentar la productividad y competitividad de la fuerza laboral guatemalteca y contribuir al incremento del empleo, la formalidad y los ingresos, especialmente para grupos en situación de desventaja. c. Ampliación de la oferta formativa de educación formal, principalmente en niveles básico y diversificado. Se destaca importante una cobertura adecuada de los programas de becas en educación formal como la formación técnico-profesional d. El aumento en la oferta de cursos de capacitación a cargo del Gobierno debería evitar efectos de desplazamiento o crowding out (es decir, no debería reducir la inversión privada en el sector) y contribuir efectivamente a la formación de capital humano. e. Fortalecer y ampliar la cobertura del programa Beca Primer Empleo, incluyendo el marco legal, los mecanismos de certificación y coordinación con sector privado para su implementación.
<p>2. Servicios públicos de empleo e intermediación laboral</p>	<ul style="list-style-type: none"> f. Establecer una normativa que regule las condiciones de expansión y funcionamiento descentralizado del sistema de empleo, principalmente para las VUMEs g. Diseñar, documentar e implementar un sistema de monitoreo que permita conocer la escala de operación del sistema público de empleo, con registro de datos de sus beneficiarios (trabajadores, autónomos, empresas). h. Mejorar los mecanismos de socialización, comunicación y convocatoria de los programas de los diferentes ministerios (MINTRAB, MINECO, MAGA, MINEDUC, MIDES) para alcanzar a grupos de población con mayor vulnerabilidad y exclusión. i. Desarrollar y certificar las capacidades del Gestor/a Municipal de Empleo, siendo un punto focal de los Servicios Públicos de Empleo, además de jugar un rol estratégico para la articulación interinstitucional a nivel municipal. j. Capacitar los equipos técnicos de las Oficinas de MINTRAB y las VUMEs para ofrecer servicios diferenciados, por ejemplo, en municipios con poco tejido empresarial apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas y su inserción en cadenas de valor sostenibles.
<p>3. Acciones para aumentar la formalidad en el empleo</p>	<ul style="list-style-type: none"> k. Fortalecer la inspección previsional (IGSS) y del trabajo (MINTRAB) y la coordinación e intercambio de información entre ellas. l. Extensión de la cotización obligatoria a la seguridad social a los trabajadores autónomos, suprimiendo la figura del trabajador “informal legal”.



<p>4. Mejoras institucionales, educación formal y aspectos financieros</p>	<ul style="list-style-type: none"> m. Fortalecer la Comisión Nacional de Empleo Digno (CONED) en su mandato por recomendar, impulsar y coordinar acciones orientadas a la integración de políticas económicas con las sociales, y de los sectores públicos y privados que inciden en la generación de empleo digno y productivo. n. Fortalecer la infraestructura tecnológica del MINTRAB (sistemas de información para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas de empleo). o. Fortalecer institucionalmente el Gabinete Específico de Desarrollo Social – GEDS en su rol de coordinar la política social, incluyendo una ruta de derivación de programas, que permitan transitar a una persona de programas de asistencia social a programas de empleo e inversión productiva. p. Consolidar el Sistema Nacional de Formación Laboral (SINAFOL) y el Sistema Nacional de Información del Mercado Laboral (SIMEL). q. Mejorar la generación de estadísticas del mercado laboral por medio del Observatorio de Mercado Laboral, incluyendo mayor rigurosidad en la aplicación de instrumentos como el Informe del Empleador.
<p>5. Iniciativas de sector privado para recuperación económica y generación de empleo</p>	<ul style="list-style-type: none"> r. Establecer mecanismos para retroalimentación constante entre sector privado y el ente público implementador de las políticas de empleo. s. Fomentar iniciativas de acceso a crédito y acceso a capital semilla para emprendimientos y pequeños negocios. t. Impulsar iniciativas que contribuyen a la construcción de un entorno empresarial más sólido y próspero, ofreciendo mentoría, capacitación y respaldo para el inicio y crecimiento de emprendimientos (por ejemplo, basado en aprendizajes de TechnoServe). u. Actualización de directorio nacional empresarial para comprender la estructura del tejido empresarial a nivel nacional.
<p>6. Fortalecer la unidad de movilidad laboral y programa de trabajo temporal en el extranjero</p>	<ul style="list-style-type: none"> v. Implementar estrategias de comunicación más clara para reducir la desinformación, las estafas y falta de conocimiento de oportunidades de movilidad laboral. w. Anticipar la demanda sobre los puestos de trabajo y áreas ocupacionales para capacitar y certificar a trabajadores guatemaltecos por medio de INTECAP, incluyendo oportunidades de Marino Mercante, Visas H2A, Visas H2B y otras que favorecen a la migración ordenada, segura y circular. x. Reducir los tiempos y costos en trámites para trabajadores guatemaltecos que aplican a programas de trabajo temporal en el extranjero.

Referencias bibliográficas

Acevedo, P., Cruces, G., Gertler, P., & Martínez, S. Living up to expectations: How job training made women better off and men worse off. NBER Working Paper No. 23264. National Bureau of Economic Research, 2017.

AGEXPORT. Más Exportaciones, más empleo. Aceleremos el empleo formal, apostando a la exportación. Propuesta de AGEXPORT para el período 2024-2028. Guatemala: AGEXPORT, 2023.

Ahuat Valencia. E. Elaboración de Propuesta de Rediseño de Programas Sociales y Creación de Programa de Inversión Productiva que promueva Crecimiento Económico. Documento de Consultoría. Guatemala: Fondo de Reformas Estructurales GIZ Guatemala, 2020.

Alesina, L., Espíndola, F., Espino, A y Sanromán, G. Resultados de la evaluación de PROIMUJER. Serie Documentos de Trabajo. FCEA-IE, 2005.

Almeida, Rita K. y Mariana Viollaz. Women in Paid Employment - A Role for Public Policies and Social Norms in Guatemala. Policy Research Working Paper No. 9919. Banco Mundial, 2022.

ASIES. Guatemala Camina. Pasos firmes para cambiar. Disponible en: <http://www.asies.org.gt/guatemala-camina>. 2015

Attanasio, O., Kugler, A., & Meghir, C. Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: Evidence from a randomized trial. American Economic Journal: Applied Economics, 3(3), 188-220, 2011.

Attanasio, O., Guarín, A., Medina, C., & Meghir, C. Vocational training for disadvantaged youth in Colombia: A long-term follow-up. American Economic Journal: Applied Economics, 9(2), 131-143, 2017.

Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L. Barca, V., Sturge G., Schmidt, T. Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features. London: ODI, 2016.

Canales, A. I, Fuentes Knight, J. A., and De León Escribano, C. R. Desarrollo y Migración: Desafíos y Oportunidades de los Países del Norte de Centroamérica. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

Card, D., Kluve, J. Weber, A. What works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. Journal of the European Economic Association Vol. 16 No. 3, 2018.

Chen, Marty. Addressing Informality, Reducing Poverty. Policy in Focus No. 16. Brasilia: International Poverty Centre – IPC, 2008.

Chong, A. y Galdo, J. Training Quality and Earnings: The Effects of Competition on the Provision of Public-Sponsored Training Programs. Departamento de Investigación Working Paper No. 555. BID, 2006.

Closset, M. y Leiva, V. La especialización sectorial, un determinante clave de la brecha de productividad entre mipymes y grandes empresas: el caso de México. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/44). Santiago: CEPAL, 2021.

Díaz, Guillermo. Salario mínimo diferenciado. ¿En qué consiste? LANDIVAR Economics, Boletín económico, Volumen 3, Numero 1 | Enero-Abril, 2023.

Díaz, J. J., & Rosas, D. Impact evaluation of the job youth training program Projoven. IDB Working Paper Series No. 693, 2016.

Ernst, C. Promoting Youth Employment. Policy in Focus No. 16. Brasilia: International Poverty Centre – IPC, 2008.

Escudero, V., Kluve, J., Lopez Mourelo, E. & Pignatti, C. Active Labour Market Programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a Meta-Analysis. *The Journal of Development Studies* No. 12, Vol. 55, 2018.

Fruttero, A., Leichsenring, A. y Paiva, L. da Silva. Social Programs and Formal Employment: Evidence from the Brazilian Bolsa Família Program. *IMF Working Paper* No. 99. Washington: IMF, 2020.

Garro Bordonaro, N. La seguridad social y el mercado laboral en América. *Revista Seguridad Social*, México, n. 240, ene./feb. 2003. Guatemala. MINTRAB. Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032. Ciudad de Guatemala, MINTRAB, 2017.

GUATEMALA. Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032 - Crecimiento Económico Sostenido, Inclusivo y Sostenible. Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2017.

ILO (International Labour Organization). *Key Indicators of the Labour Market*, Ninth edition. Geneva: International Labour Office, 2016

ILO, FAO, and UNICEF. UN collaboration on social protection: Reaching consensus on how to accelerate social protection systems-building. Geneva, ILO, FAO, and UNICEF, 2022.

Jiménez-Martínez, M., & Jiménez-Martínez, M. Effects of Argentine Students' Support Program on Labor Transitions and Job Quality of Young People. *Ensayos de Economía* Vol. 29, No. 54, 137-158, 2019.

Jütting, J.; J. Parlevliet and T. Xenogiani. Informal Employment Re-Loaded. *IDS Bulletin*, No. 2, Vol. 39, 2008.

Keifman, Saúl N.; Maurizio, Roxana. Changes in labour market conditions and policies: Their impact on wage inequality during the last decade. *WIDER Working Paper*, No. 14, 2012.

Klinger, Bailey & Schündeln, Matthias. "Can Entrepreneurial Activity be Taught? Quasi-Experimental Evidence from Central America," *World Development*, Elsevier, vol. 39(9), pages 1592-1610, September, 2011.

Kluve, J. A review of the effectiveness of Active Labour Market Programmes with a focus on Latin America and the Caribbean. *Research Department Working Paper* No. 9. International Labour Office, 2016.

Linares Lopez, L. Trabajo decente para los jóvenes. *Investigaciones Laborales* No. 16. Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 2022.

Macours, K., Premand, P., & Vakis, R. Demand versus returns? Pro-poor targeting of business grants and vocational skills training. *World Bank Policy Research Working Paper* No. 6389, 2013.

Maurizio, R. and Monsalvo, A. Informality, labour transitions, and the livelihoods of workers in Latin America. *WIDER Working Paper*, No. 2021/19, The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki, 2021.

Medina, C., Nuñez, J. The Impact of Public and Private Job Training in Colombia. *Research Network Working paper* No. 484. BID, 2005.

Naranjo Silva, A. Capacitación y formación profesional para jóvenes en Uruguay: los programas Opción Joven y Projoven a través de sus experiencias de evaluación. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2002.

Ñopo, H., Robles, M. & Saavedra, J. Occupational Training to Reduce Gender Segregation: The Impacts of ProJoven. *Departamento de Investigación Working Paper* No. 623. BID, 2007.

OIM y UNFPA. Caracterización de la migración internacional en Guatemala (Censo 2018). 2021.

OIT. Empleo y migración - Guatemala. OIT, 2021.

Organización Panamericana de la Salud. Consejo de Instituciones de Seguridad Social de Seguridad social en Centroamérica y República Dominicana: situación actual y desafíos. Washington, D.C.: OPS, CISSCAD; 2020.

Méndez, A., Díaz, Y., Lorente, K., Díaz, P. Y Morán, D. El Sistema de Protección Social en Guatemala: diagnóstico y perspectivas. Guatemala: PNUD, PMA, UNICEF, UNFPA, 2019.

PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano – Desafíos y oportunidades para Guatemala: hacia una agenda de futuro. La celeridad del cambio, una mirada territorial del desarrollo humano 2002 - 2019. PNUD, 2022.

PNUD. Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 - Atrapados: Alta Desigualdad y Bajo Crecimiento en América Latina y el Caribe. PNUD, 2021.

Richterman, A., Millien, C., Bair, E., Jerome, G., Suffrin, J., Behrman, J. and Thirumurthy, H. The effects of cash transfers on adult and child mortality in low- and middle-income countries. Nature 31 May 2023.

Samaniego, N. Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 19. Santiago: CEPAL, 2002.

Tornarolli, Leopoldo. El Fenómeno de los Ninis en América Latina. CAF - Documento de trabajo CAF N° 2016/18. CAF, 2016.

Ulysea, G. Informality: Causes and Consequences for Development. Annual Review of Economics, Vol. 12 (525-546), 2020.

UN DESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. International Migrant Stock. DESA, 2020.

World Bank. Global Economic Prospects, January 2019: Darkening Skies. Washington, DC: World Bank, 2019.

Zepeda, E. Learning from the Past: Mexico's Failed Pro-Market Policy Experience. Policy in Focus No. 16. Brasilia: International Poverty Centre – IPC, 2008.

Anexo I – Indicadores de educación

Tasa de participación laboral por nivel educativo – Guatemala (2011-2021)

	Hasta Diversificado Incompl	Diversificado compl o más
2011	59,1%	72,1%
2012	62,5%	77,6%
2013	57,5%	71,8%
2014	56,2%	73,1%
2015	56,8%	75,5%
2016	57,8%	70,2%
2017	58,9%	72,3%
2018	57,5%	72,3%
2019	55,0%	70,4%
2021	58,8%	75,7%

Fuente: ENEI/INE 2011-2021.

Tasa de desempleo abierto por nivel educativo – Guatemala (2011-2021)

	Hasta Diversificado Incompl	Diversificado compl o más
2011	3,8%	5,3%
2012	1,7%	6,8%
2013	2,4%	4,7%
2014	1,9%	5,3%
2015	1,3%	6,4%
2016	1,4%	5,0%
2017	1,1%	4,6%
2018	0,9%	4,8%
2019	1,1%	3,7%
2021	1,1%	4,9%

Fuente: ENEI/INE 2011-2021.

Tasa de afiliación al IGSS de la población ocupada por nivel educativo – Guatemala (2011-2021)

	Hasta Diversificado Incompl	Diversificado compl o más
2011	8,8%	46,9%
2012	8,4%	44,9%
2013	8,5%	45,8%
2014	10,4%	50,3%
2015	9,1%	48,7%
2016	9,1%	48,0%
2017	8,7%	44,3%
2018	8,8%	43,7%
2019	10,1%	46,8%
2021	7,1%	41,8%

Fuente: ENEI/INE 2011-2021.

Porcentaje de la población em edad de trabajar con nivel educativo diversificado completo o superior, según sexo, dominio y grupo étnico – Guatemala (2011-2021)

	Hombres	Mujeres		Urb Metr	Resto Urb	Rural		Indígena	No-indígena
2011	21,0%	19,8%	2011	42,6%	25,3%	9,1%	2011	10,6%	26,9%
2012	21,0%	17,6%	2012	35,1%	23,7%	9,7%	2012	9,8%	25,4%
2013	22,9%	19,8%	2013	40,1%	26,2%	10,2%	2013	11,1%	28,3%
2014	25,7%	22,9%	2014	41,0%	33,7%	10,5%	2014	13,3%	30,1%
2015	24,4%	21,5%	2015	39,3%	28,2%	12,4%	2015	9,2%	29,5%
2016	26,3%	23,5%	2016	41,5%	31,0%	13,7%	2016	10,7%	31,5%
2017	24,3%	21,5%	2017	42,6%	29,1%	11,0%	2017	10,3%	29,9%
2018	24,8%	21,5%	2018	41,8%	31,7%	11,7%	2018	11,5%	29,3%
2019	28,4%	25,8%	2019	48,8%	32,4%	14,3%	2019	14,2%	33,6%
2021	27,0%	22,8%	2021	46,4%	33,2%	14,2%	2021	12,7%	31,3%

Fuente: ENEI/INE 2011-2021.

[PNUD LAC C19 PDS N°. 1](#)

Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas
Constantino Hevia y Andy Neumeyer

[PNUD LAC C19 PDS N°. 2](#)

Sugerencias para la Emergencia
Santiago Levy

[PNUD LAC C19 PDS N°. 3](#)

El impacto económico del COVID-19 en Venezuela: la urgencia del financiamiento externo
Daniel Barráez y Ana María Chirinos-Leañez

[PNUD LAC C19 PDS N°. 4](#)

Impacto socioeconómico del COVID-19 y opciones de política en Honduras
Andrés Ham

[PNUD LAC C19 PDS N°. 5](#)

COVID-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 6](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Argentina
María Laura Alzúa y Paula Gosis

[PNUD LAC C19 PDS N°. 7](#)

La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana
José Antonio Ocampo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 8](#)

COVID-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual
Nora Lustig y Mariano Tommasi

[PNUD LAC C19 PDS N°. 9](#)

Impacto social y económico de COVID-19 y opciones de políticas públicas en Jamaica
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 10](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay
Alfonso Capurro, Germán Deagosto, Federico Ferro, Sebastián Ithurralde y Gabriel Oddone

[PNUD LAC C19 PDS N°. 11](#)

El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política
Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta

[PNUD LAC C19 PDS N°. 12](#)

COVID-19 y vulnerabilidad: una mirada desde la pobreza multidimensional en El Salvador
Rodrigo Barraza, Rafael Barrientos, Xenia Díaz, Rafael Pleitez y Víctor Tablas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 13](#)

Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama socioeconómico
Oficina del PNUD en México

[PNUD LAC C19 PDS N°. 14 A](#)

Lecciones del COVID-19 para una agenda de sostenibilidad en América Latina & Caribe
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 14 B](#)

Latinoamérica y el Caribe: Riqueza natural y degradación ambiental en siglo XXI
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 15](#)

Impacto económico y social del COVID-19 y opciones de política en la República Dominicana
Sócrates Barinas y Mariana Viollaz

[PNUD LAC C19 PDS N°. 16](#)

Nota técnica de Las Bahamas: Impacto del COVID-19 y opciones de políticas públicas
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 17](#)

Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay – Estrategias de reactivación frente al COVID-19
Oficina del PNUD en Paraguay

[PNUD LAC C19 PDS N°. 18](#)

El Coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina
Diana Gutiérrez, Guillermina Martín, Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 19](#)

Desafíos de la pandemia de COVID-19 en la salud de la mujer, de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe
Arachu Castro

[PNUD LAC C19 PDS N°. 20](#)

COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe
Sandra García Jaramillo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 21](#)

Planeando una recuperación sostenible para la pospandemia en América Latina y el Caribe
Mauricio Cárdenas and Juan José Guzmán Ayala

[PNUD LAC C19 PDS N°. 22](#)

COVID-19 en Bolivia: En la senda de la recuperación del desarrollo
Oficina de PNUD Bolivia

[PNUD LAC C19 PDS N°. 23](#)

¿Necesitamos repensar la política de deuda en Latinoamérica?
Federico Sturzenegger

[PNUD LAC C19 PDS N°. 24](#)

Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social
Guillermo M. Cejudo, Cynthia L. Michel y Pablo de los Cobos



[PNUD LAC C19 PDS N°. 25](#)

Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe
Paola Bergallo, Marcelo Mangini, Mariela Magnelli y Sabina Bercovich

[PNUD LAC C19 PDS N°. 26](#)

El cementerio invisible del COVID-19: pérdidas intergeneracionales para la niñez y adolescencia más pobre y medidas para abordar una pandemia de desarrollo humano
Orazio Attanasio y Ranjita Rajan

[PNUD LAC C19 PDS N°. 27](#)

A resposta da proteção social à COVID-19 no Brasil
André Portela Souza, Lycia Lima, Camila Magalhaes, Gabriel Marcondes, Giovanna Chaves, Juliana Camargo, Luciano Máximo (FGV EESP Clear)

[PNUD LAC PDS N°. 28](#)

El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de reforma
Leopoldo Fergusson y Marc Hofstetter

[PNUD LAC PDS N°. 29](#)

Las repercusiones económicas de la guerra en Ucrania sobre América Latina y el Caribe
Mauricio Cárdenas y Alejandra Hernández

[PNUD LAC PDS N°. 30](#)

La complejidad del fenómeno migratorio en México y sus desafíos
Elena Sánchez-Montijano y Roberto Zedillo Ortega

[PNUD LAC PDS N°. 31](#)

La migración en la República Dominicana: contexto, retos y oportunidades
Daniel Morales y Catherine Rodríguez

[PNUD LAC PDS N°. 32](#)

Situación migratoria en Chile: tendencias y respuestas de política en el período 2000-2021
Carolina Stefoni y Dante Contreras

[PNUD LAC PDS N°. 33](#)

Migración y política migratoria en el Ecuador en el período 2000-2021
Gioconda Herrera

[PNUD LAC PDS N°. 34](#)

Migración en Colombia y respuestas de política pública
Sebastián Bitar

[PNUD LAC PDS N°. 35](#)

Migración reciente hacia el Perú: situación, respuestas de política y oportunidades
María Cecilia Dedios y Felipe Ruiz

[PNUD LAC PDS N°. 36](#)

Las migraciones en Costa Rica: desarrollo de políticas migratorias recientes para su atención
Laura Solís y Jason Hernández

[PNUD LAC PDS N°. 37](#)

Migración en Trinidad y Tobago: tendencias y políticas actuales
Elizabeth Thomas-Hope

[PNUD LAC PDS N°. 38](#)

Migración en Barbados: ¿Qué sabemos?
Natalie Dietrich Jones

[PNUD LAC PDS N°. 39](#)

Impactos en Panamá del conflicto Rusia-Ucrania
Pablo Sanguinetti

[PNUD LAC PDS N°. 40](#)

Los desafíos de la mitigación del cambio climático en América Latina y el Caribe: algunas propuestas de acción
Mauricio Cárdenas y Sebastián Orozco

[PNUD LAC PDS N°. 41](#)

Análisis del sistema tributario y propuesta de reforma para financiar el sistema de seguridad social: el caso paraguayo
Agustina Carvallo, Carlos Charotti, Carlos Fernández y Felipe González

[PNUD LAC PDS N°. 42](#)

Un sistema de protección social universal en el centro de un nuevo pacto fiscal en América Latina y el Caribe
Resumen por Santiago Rodríguez y Almudena Fernández

[PNUD LAC PDS N°. 43](#)

Sistema tributario Brasileño: Diagnóstico e alternativas de reformas
Rodrigo Orair

[PNUD LAC PDS N°. 44](#)

El sistema tributario en la República Dominicana
Mariana Viollaz

[PNUD LAC PDS N°. 45](#)

Impuestos en el Ecuador: sistema tributario y opciones para elevar los ingresos permanentes del fisco
José Hidalgo Pallares

[PNUD LAC PDS N°. 46](#)

Tax reform for fiscal sustainability and social development in Jamaica
Manuel Mera y Federico Ortega

[PNUD LAC PDS N°. 47](#)

Análisis del sistema tributario chileno
Ricardo Guerrero, Jorge Atria, Michel Jorratt e Iván Ramírez

[PNUD LAC PDS N°. 48](#)

Avances y obstáculos en el sistema de pensiones en Chile (1980-2023)
Osvaldo Larrañaga

[PNUD LAC PDS N°. 49](#)

Protestas, derechos humanos y prevención de conflictos
Propuestas para repensar los modelos de respuesta estatal a la movilización social
Emanuele Sapienza, Gloria Manzotti y Luqman Patel

[PNUD LAC PDS N°. 50](#)

Mercado laboral en Guatemala: análisis de los últimos 10 años, proyecciones para los próximos 30 años y recomendaciones de políticas de empleo
Luis Henrique da Silva de Paiva, Valentina Calderón Mejía, Elias Miguel Ahuat Valencia y Patricia Carolina Joachin Godinez



www.undp.org/es/latin-america



twitter.com/PNUDLAC



www.facebook.com/pnudlac



www.instagram.com/pnudlac



www.linkedin.com/company/pnudlac



www.youtube.com/PNUDLAC

Agradecemos el apoyo de la Cooperación Española.

