

# El crecimiento económico y la generación de empleo

Erick Coyoy<sup>1</sup>

## Introducción

En el ámbito económico, a nivel global, el 2021 se caracterizó por la reactivación del crecimiento, luego de la crisis generada en el 2020 por la pandemia de la covid-19 y las medidas de cierre de actividades masivas aplicadas en todos los países, para tratar de reducir los contagios. Guatemala no fue la excepción y en el 2020 tuvo una contracción económica (caída de 1.5 % respecto al año anterior), por primera vez en varias décadas. Y luego, una importante recuperación hasta alcanzar un crecimiento de 7.5 % en el 2021 (el más alto en varias décadas). En este artículo se busca analizar la relación entre el desempeño económico nacional y el empleo.

## La relación entre el crecimiento y el empleo

Una variable estrechamente relacionada al crecimiento económico y, de la mayor relevancia para la mayoría de la población, es el empleo. En la medida en que la producción aumenta, se generan nuevas oportunidades laborales para quienes buscan obtener un ingreso por su trabajo. Guatemala tampoco es la excepción en este sentido y como se muestra en la figura 1, existe una estrecha relación entre el crecimiento económico nacional y la variación porcentual de los trabajadores afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Se puede apreciar que, en general, cuando el crecimiento económico es mayor, el aumento porcentual de los trabajadores con cobertura de seguridad social también es mayor. Y la reducción en el 2020 coincide con la contracción de la economía por la crisis.

---

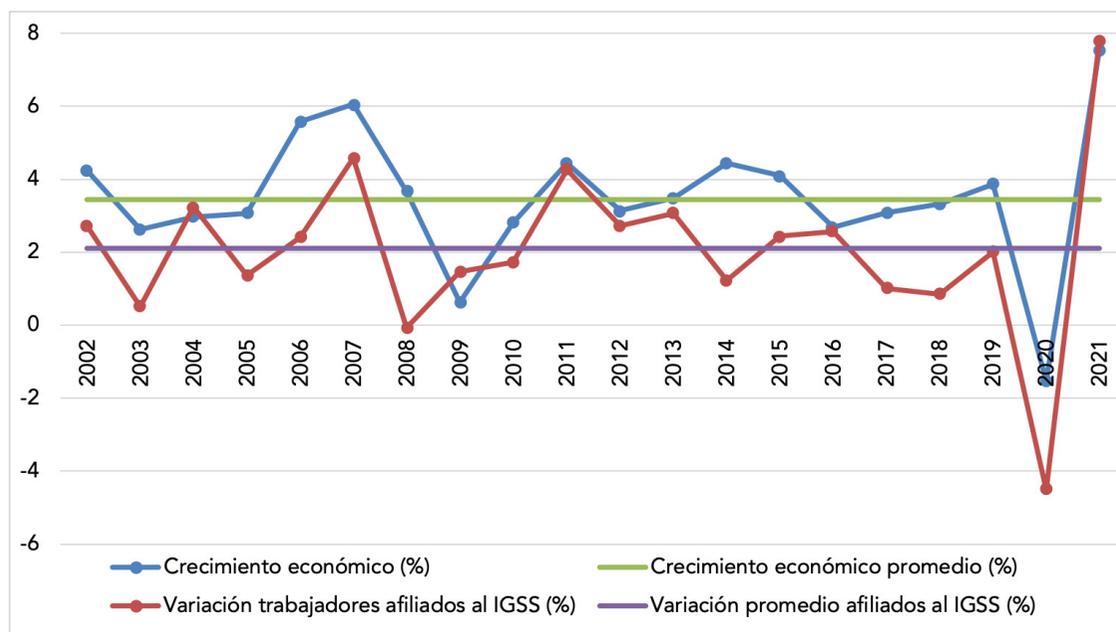
<sup>1</sup> Coordinador del Departamento de Ciencias Económicas del Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas, Universidad Rafael Landívar.

A pesar de la estrecha relación entre ambas variables, al seguir una trayectoria similar a lo largo de los años se evidencia que la variación de trabajadores afiliados al IGSS lo hace con menos dinamismo, con un aumento promedio anual de 2 % entre el 2002 y el 2021 (la cifra para el 2021 es a septiembre); en tanto que, el crecimiento económico promedio fue de 3.5 % en los mismos años. De esta manera, para propiciar la generación de empleos en mayor magnitud, acorde a las necesidades de la población, el crecimiento económico debiera ser mayor y sostenible en el tiempo.

Según información del Ministerio de Educación, en el 2019 estaban inscritos en el último año del nivel diversificado un total de 157 318 estudiantes en todo el país y, por tanto, próximos a incorporarse al mercado de trabajo al finalizar sus estudios (Digeduca, 2020). Este número es ligeramente inferior al del 2018 (cuando fueron 158 161). Se podría pensar, *a priori*, una cifra similar es la del total de jóvenes que cada año se incorporan al mercado de trabajo en búsqueda de una oportunidad laboral.

### Figura 1

Guatemala: Crecimiento económico y variación porcentual de trabajadores afiliados al IGSS en cada año, periodo 2002-2020 (porcentajes)



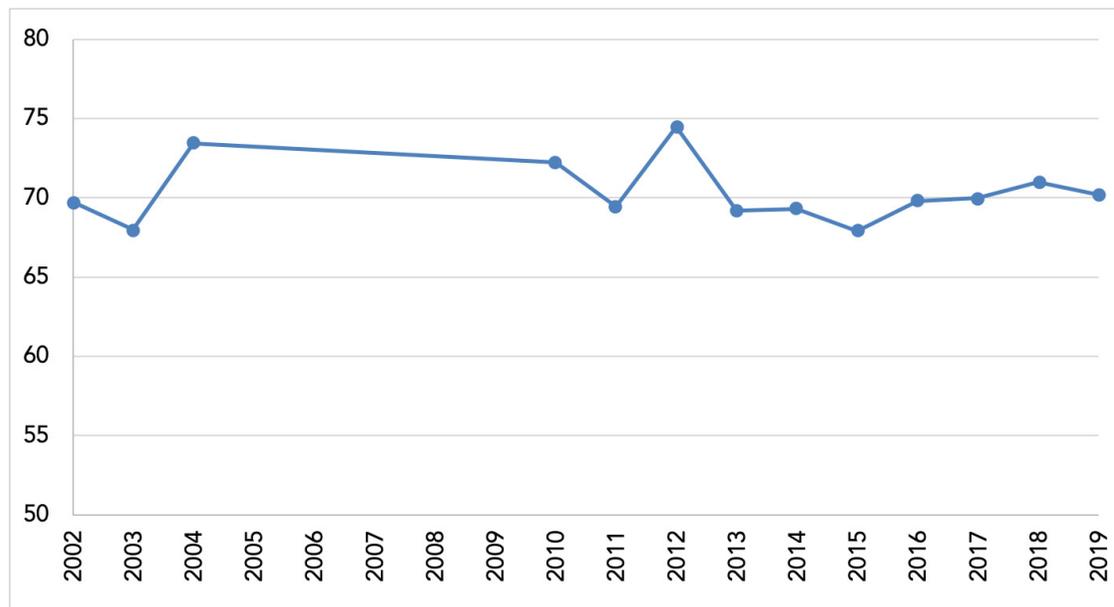
Fuente: elaboración propia con información del Banguat y del IGSS.

La insuficiencia del crecimiento económico no propicia la generación de empleos, para toda la población en edad de trabajar, lo cual se refleja en la elevada prevalencia

del empleo informal, sin acceso a la cobertura de la seguridad social. Entre el 2002 y el 2019 según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), la informalidad ha fluctuado alrededor del 70 % de la población ocupada en alguna actividad generadora de ingreso (ver figura 2). La falta de oportunidades de empleo formal es mayor en el área rural, donde en la mayoría de los años supera el 80 % del total de trabajadores.

## Figura 2

Guatemala: Tasa de informalidad en el empleo, como porcentaje de la población total ocupada, periodo 2002-2019



Fuente: elaboración propia con información del INE.

Otra de las limitantes para que la población cuente con un ingreso adecuado y, por lo tanto, la atención de sus necesidades es la baja participación de la población en edad de trabajar en el mercado de trabajo. Esta situación es particularmente crítica en el caso de las mujeres, debido a que representa menos de la mitad de la de los hombres (ver figura 3). Esto se debe principalmente a que la mayoría de las mujeres se dedican a labores de cuidado y trabajo doméstico, por lo que no tienen posibilidades de obtener un empleo remunerado.

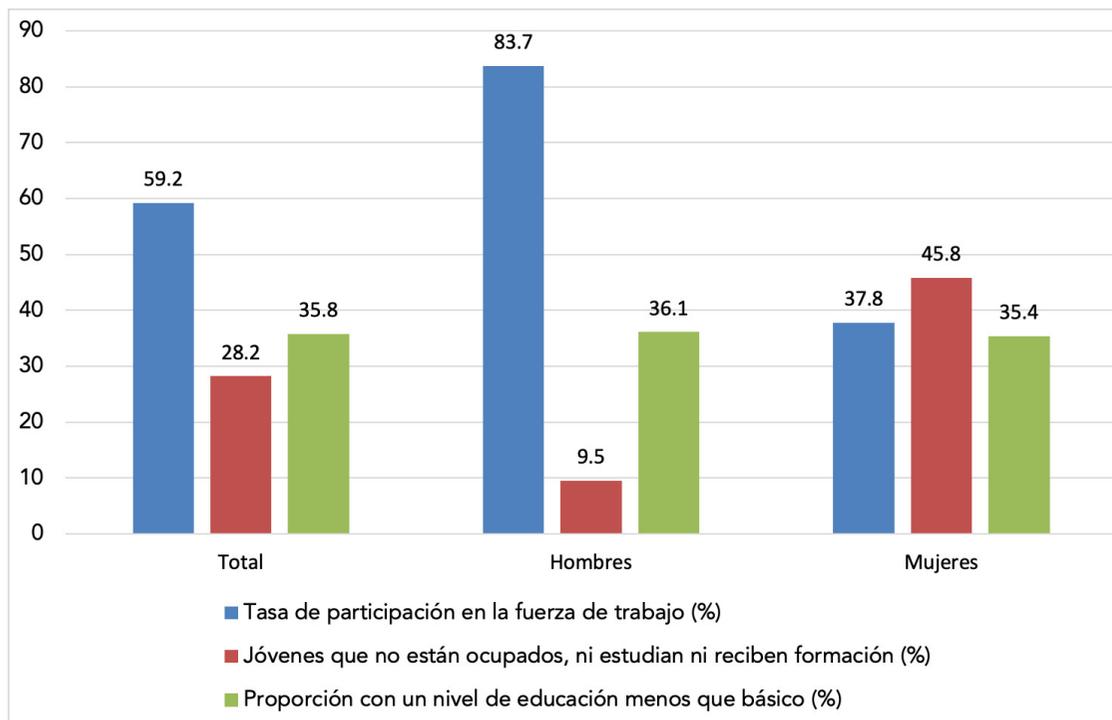
La situación de los jóvenes entre 15 y 24 años también es complicada, porque una importante proporción de ellos (28 %) ni estudia ni trabaja (son los llamados ninis). De igual manera es un problema que afecta en mayor medida a las mujeres, porque

alcanza a casi la mitad de las jóvenes, quienes están fuera del mercado de trabajo y del sistema educativo.

Las dificultades para la obtención de un empleo también están relacionadas con la baja escolaridad de una importante proporción de la población ocupada, quienes apenas alcanzaron los niveles inferiores a la educación básica (35 % del total en el 2019). Esta situación afecta por igual a hombres y mujeres y condiciona las posibilidades de tener acceso a un empleo, más productivo y mejor remunerado.

### Figura 3

Guatemala: tasa de participación en el mercado laboral, porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan, 2019



Nota. Porcentaje de población ocupada con educación inferior a básicos. Fuente: elaboración propia con información de la ENEI (2019).

## Políticas activas de empleo

Ante la situación descrita anteriormente, es evidente que resulta impostergable la implementación de políticas activas de empleo que propicien un mayor dinamismo en la generación de oportunidades, especialmente en el sector formal de la economía. Este tipo de políticas se define en términos generales de la siguiente manera:

Las políticas activas de mercado de trabajo comprenden una amplia gama de instrumentos que buscan mejorar la calidad del trabajo y su productividad, incrementar el número de empleos, agilizar el encuentro de la oferta y demanda laboral y aumentar la probabilidad de que los desempleados consigan un empleo adecuado a sus calificaciones (Bucheli, 2005, p. 7).

Entre las intervenciones recomendadas por los expertos en el ámbito de las políticas activas de empleo resaltan las siguientes:

Los cinco tipos de programas distinguidos son: i) la asistencia a la búsqueda de empleo y los servicios de colocación; ii) los programas de capacitación; iii) el apoyo a la microempresa y al autoempleo; iv) la creación directa de empleo por parte del Estado y v) los subsidios a empresas que emplean individuos desempleados (Bucheli, 2005, p. 14).

En Guatemala, las entidades a cargo de este tipo de programas son el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab), el Instituto Técnico de Capacitación (Intecap), y el Viceministerio de la Microempresa, la Pequeña y la Mediana Empresa (Mipyme), del Ministerio de Economía. Para impulsar estas acciones fue lanzada durante el anterior período de gobierno la Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032, y las actuales autoridades la mantienen vigente.

La Política está estructurada en cuatro ejes estratégicos, en cada uno de los cuales se plantean acciones prioritarias para alcanzar el objetivo general de «Ampliar las oportunidades para que en Guatemala las mujeres y los hombres tengan un empleo digno y productivo [...]» (Mintrab, 2017, p. 30). Como se verá a continuación, la misma Política plantea obstáculos fundamentales para alcanzar el objetivo, y los cuales deben superarse para revertir la situación actual.

### Generación de empleo

El primero de los cuatro ejes de la Política es el de generación de empleo, a este respecto se plantea que «El crecimiento es una condición fundamental para incrementar la cantidad y la calidad del empleo; por ello una condición necesaria para lograrlo consiste en acelerar el ritmo de crecimiento de la economía [...]» (Mintrab, 2017, p. 31). Sin embargo, como se muestra en la figura 1, la generación de empleo formal en Guatemala presenta menos dinamismo que el crecimiento, por lo que aumenta a menor ritmo, y, por ello, resulta insuficiente para las necesidades de toda la población en búsqueda de un ingreso. En este sentido se puede afirmar que el crecimiento es condición necesaria pero no suficiente para la generación de empleo.

En el mismo documento se reconocen estas limitaciones, y se plantean cinco obstáculos principales que impiden alcanzar mayores niveles de crecimiento y generación de oportunidades:

- (1) la generación de empleo no se encuentra posicionada en el centro de las políticas macroeconómicas;
- (2) el país se enfrenta a bajos niveles de inversión pública y privada;
- (3) la estructura productiva no está suficientemente diversificada;
- (4) existen bajos niveles de competitividad en infraestructura productiva y tecnológica;
- (5) hay debilidades en el Servicio Público de Empleo y en el Sistema Nacional de Información Laboral (Mintrab, 2017, p. 32).

Debido a que estas condiciones se mantienen en la actualidad, la ejecución de la Política no ha avanzado al ritmo que las necesidades requieren y, en septiembre del 2021, se aprobó por medio de un acuerdo gubernativo la creación de la Comisión Nacional de Empleo Digno, integrada por los Ministerios de Trabajo y Previsión Social, Educación, Economía y Desarrollo Social. De acuerdo con la comunicación oficial, la Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

[...] coadyuvar en la coordinación y seguimiento para el diseño, creación y funcionamiento de un sistema nacional de formación laboral que articule la demanda productiva con una oferta formativa; proponer políticas, estrategias, planes y proyectos para la promoción del empleo y la empleabilidad (Gobierno de Guatemala, 2021).

Es de esperar que, en esta oportunidad, se hagan los esfuerzos necesarios para el logro del objetivo de la Política. No obstante, la conformación de la comisión por solamente cuatro de los ministerios del Estado sugiere que su énfasis puede estar más orientado a la implementación del sistema nacional de formación laboral y no a la definición de las políticas necesarias, para superar los obstáculos estructurales, por lo cual se limitan mayores niveles de crecimiento económico.

## **Desarrollo del capital humano**

El segundo eje estratégico de la Política de Empleo es el de capital humano y plantea «[...] generar recursos humanos calificados a través de un sistema de educación y formación técnica profesional que prepare adecuadamente a la fuerza de trabajo,

en especial a los y las jóvenes, con miras a su incorporación al mercado laboral [...]» (Mintrab, 2017, p. 34).

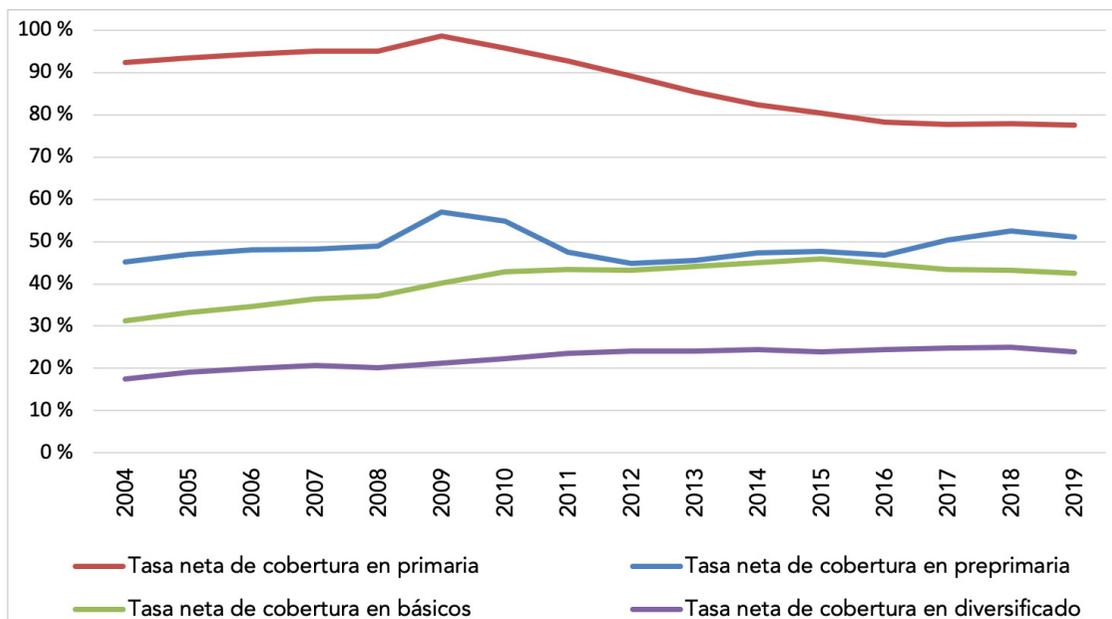
Los obstáculos principales que se identifican en este ámbito son los siguientes:

- (1) baja cobertura y calidad de la educación;
- (2) limitadas oportunidades de educación, en especial para los grupos más vulnerables;
- (3) bajas tasas netas y brutas de escolaridad (Mintrab, 2017, p. 34).

Por ello resulta impostergable la realización de una reforma integral al sistema educativo de Guatemala, que permita superar los problemas de calidad y cobertura que se tienen, tal como lo reflejan los indicadores de tasa neta de escolaridad por nivel educativo; reforzado por los deficientes resultados de la mayoría de los estudiantes guatemaltecos de 15 años, en las pruebas del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA-D por sus siglas en inglés).

#### Figura 4

Guatemala: Tasa neta de cobertura educativa en los diferentes niveles, periodo 2004-2019

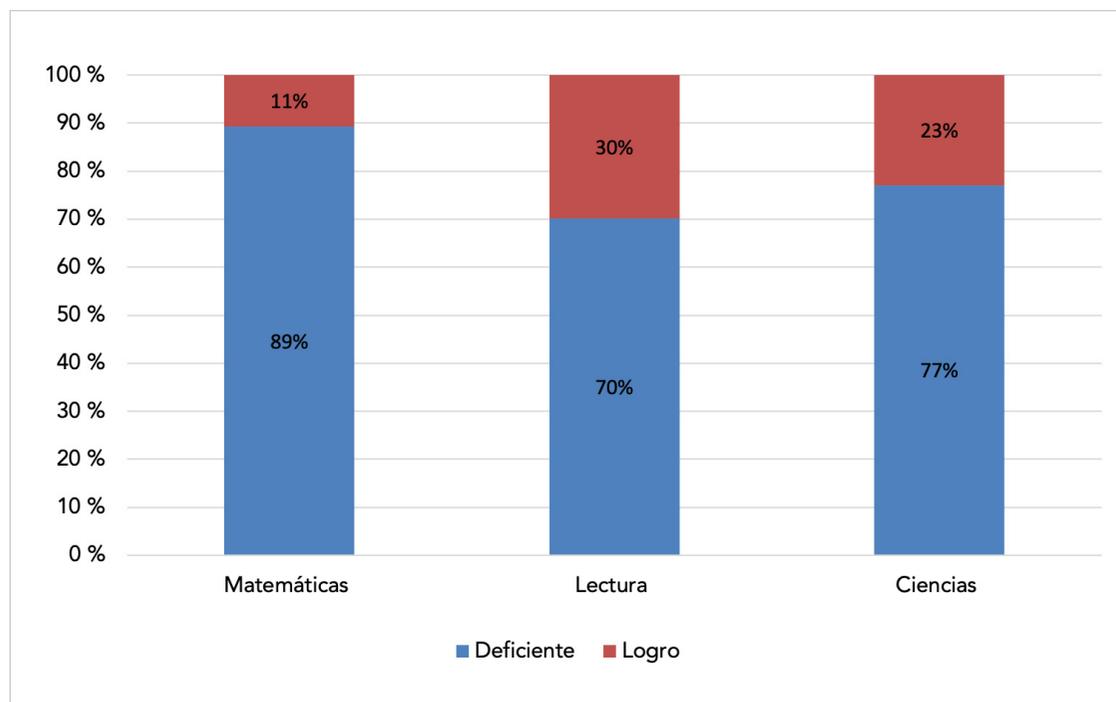


Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Educación.

De particular urgencia es la implementación de modalidades de educación extraescolar, para permitir a los jóvenes que no estudian ni trabajan, el acceso a la educación y la formación mínima para el trabajo, especialmente las mujeres. La atención del sector público al nivel diversificado es demasiado reducida y eso impide a la mayoría de los adolescentes contar con la preparación mínima. Con ello se reducen sustancialmente sus posibilidades de obtener un empleo formal. De esta manera la migración al exterior será, nuevamente, la opción de miles de ellos para buscar un ingreso con el cual atender sus necesidades.

### Figura 5

Guatemala: resultados de estudiantes de 15 años en las pruebas del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes para países en Desarrollo (PISA-D), 2017



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Educación (2017).

### Conclusión

El crecimiento económico es una condición necesaria pero insuficiente para la generación de empleo y, con ello, atender las necesidades de los jóvenes que se incorporan anualmente a la población económicamente activa. Parece claro que el objetivo general de la Política de Empleo solamente podrá lograrse con transformaciones profundas, en los determinantes del crecimiento económico, como son la inversión productiva, la

competitividad y productividad, la educación y la formación para el trabajo. De lo contrario, el país presentará de manera continua, los mismos rezagos en la generación de empleo y, el desempeño de la economía será insuficiente, para las necesidades de toda la población.

En el caso de las mujeres, es fundamental la ejecución de medidas específicas para ampliar las oportunidades de acceso a la educación y al mercado de trabajo, con ello evitar que el trabajo doméstico, no remunerado en sus hogares, sea la ocupación principal de muchas de ellas. Estas opciones deben incluir, entre otras, la asignación de recursos públicos al financiamiento de centros de atención a niños en edad preescolar (como la Casa del Niño) y a familiares que necesitan cuidados especiales, tanto en el área urbana como en la rural. Los programas de formación y educación extraescolar, en modalidades acordes a su disponibilidad de tiempo, también son indispensables.

## Referencias

- Banco de Guatemala. (2022). *Estadísticas Macroeconómicas*. <https://www.banguat.gob.gt/es/page/estadisticas-macroeconomicas>
- Bucheli, M. (2005). *Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe Cepal. Oficina en Montevideo, Uruguay.
- Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (Digeduca). (2020). *Informe nacional de graduandos año 2019*. Ministerio de Educación.
- Gobierno de Guatemala. (2021). Comisión Nacional de Empleo Digno funcionará durante los próximos 10 años. Comunicado de Prensa Oficial. Recuperado de: <https://prensa.gob.gt/comunicado/comision-nacional-de-empleo-digno-funcionara-durante-los-proximos-10-anos>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2020). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2019*. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos – Instituto Nacional de Estadística ([ine.gob.gt](http://ine.gob.gt))
- Ministerio de Educación (Mineduc). (2019). Sistema Nacional de Indicadores Educativos. <http://estadistica.mineduc.gob.gt/>
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab). (2017). *Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032*. [https://www.mintrabajo.gob.gt/images/ejes/PNED\\_2017\\_2032.pdf](https://www.mintrabajo.gob.gt/images/ejes/PNED_2017_2032.pdf)
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (14 de septiembre de 2021). *Comisión Nacional de Empleo Digno funcionará durante los próximos 10 años*. Comunicado de Prensa Oficial. <https://prensa.gob.gt/comunicado/comision-nacional-de-empleo-digno-funcionara-durante-los-proximos-10-anos>