



Organización
Internacional
del Trabajo

El comercio exterior y el empleo agrícola en Guatemala

Por: Luis Linares, Pedro Prado y Raquel Zelaya

Programa de Comercio y Empleo, Organización Internacional del Trabajo
y Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)



El comercio exterior y el empleo agrícola en Guatemala

Consultoría para la
Organización Internacional del Trabajo

Guatemala, septiembre de 2012

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2012.

Extractos breves de esta publicación pueden ser reproducidos sin autorización a condición de que se indique la fuente. Los derechos de reproducción o de traducción se deben solicitar al Programa de Comercio y Empleo, Organización Internacional del Trabajo, CH 11 Ginebra 22, Suiza.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a Marion Jansen, Leonardo Ferreira Neves y a David Cheong por sus comentarios respecto a versiones anteriores de este documento. Asimismo, agradecen el apoyo de Carlos Linares y Lilivet Orellana. Cualquier error u omisión es responsabilidad de los autores.

Esta publicación se ha realizado con el apoyo de la Unión Europea en el marco del proyecto "Evaluar y Abordar los Efectos del Comercio en el Empleo".

Todas las opiniones expresadas en este estudio son responsabilidad de los autores y no deben ser atribuidas a la Unión Europea o a la OIT.

Impresión y diseño:



Diagramación: Elizabeth González
Portada: Ruth Meoño
Revisión textos: Jaime Bran

Esta publicación fue impresa en agosto de 2012.
La edición consta de 200 ejemplares en papel couche brillante 80 gramos.

3a. avenida 14-62, zona 1
PBX: (502) 2245-8888
E-mail: ventas@serviprensa.com
Guatemala, Centroamérica

Índice

Siglas	5
Introducción	7
1. Situación del empleo agrícola en Guatemala	9
1.1 Caracterización del trabajador agrícola	9
1.2 Caracterización del empleador agrícola	14
1.3 Entidades gubernamentales y no gubernamentales que apoyan las actividades de agroexportación	14
2. Situación del comercio exterior de productos agrícolas	15
2.1 Evolución de las exportaciones de productos tradicionales	15
2.2 Evolución de las exportaciones de productos no tradicionales	16
2.3 Exportación de productos agrícolas	19
2.4 Principales mercados de los productos agrícolas	20
2.5 Evolución de las importaciones de productos agrícolas	21
3. Tratados comerciales suscritos por Guatemala que incluyen normas sobre productos agrícolas	23
3.1 La política de apertura comercial	23
3.2 El DR-CAFTA	23
3.3 Otros Tratados comerciales suscritos por Guatemala	26
3.4 Comercio de productos agrícolas de Centroamérica con Estados Unidos	28
4. Influencia de los tratados comerciales en la evolución del empleo agrícola en Guatemala	31
4.1 Modelo econométrico	31
4.2 Matriz de contabilidad social	35
5. Normas laborales y organización sindical en el sector agrícola	41
5.1 Normativa constitucional	41
5.2 Normativa internacional	42
5.3 El Código de Trabajo	43
5.4 El cumplimiento de la legislación laboral	43
5.5 Organización sindical en el sector agrícola	44
Conclusiones y recomendaciones	47
Anexo: Resultados de las regresiones	51
Bibliografía	53

Siglas

AGEXPORT	Asociación Guatemalteca de Exportadores
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGTG	Central General de Trabajadores de Guatemala
CNOC	Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
CONIC	Coordinadora Nacional Indígena y Campesina
CSA	Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas
CSI	Confederación Sindical Internacional
CUC	Comité de Unidad Campesina
CUODE	Cuadro Unificado de Origen y Destino de Exportaciones
CUSG	Confederación de Unidad Sindical de Guatemala
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centro América y Estados Unidos (por sus siglas en inglés: Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement)
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
FESTRAS	Federación de Trabajadores de Alimentos, Agroindustria y Similares
FETRACUR	Federación de Trabajadores Campesinos y Urbanos
FOB	Libre a bordo o puesto a bordo (por sus siglas en inglés: Free on Board)
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MCS	Matriz de contabilidad social
MINECO	Ministerio de Economía
MIPYME	Micro, pequeña y mediana empresa
MSICG	Movimiento Sindical, Indígena y Campesino de Guatemala
NNA	Niños, niñas y adolescentes
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos



OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto Interno Bruto
SAE	Salvaguardia agrícola especial
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SITRABI	Sindicato de Trabajadores Bananeros de Izabal
TM	Tonelada(s) Métrica(s)
UE	Unión Europea
UGT	Unión Guatemalteca de Trabajadores
UNSITRAGUA	Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala
USTR	Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (por sus siglas en inglés: Office of the United States Trade Representative)

Introducción

El presente estudio se elaboró en el marco del proyecto "Evaluar y abordar los efectos del comercio sobre el empleo" el cual coordina la OIT con el apoyo de la UE; su principal objetivo es apoyar el análisis efectivo y coherente de las políticas de comercio y trabajo que orientan los ajustes de los cambios que enfrentan los trabajadores y empleadores de cara a expandir las oportunidades de creación de trabajo decente en los países en desarrollo.

Específicamente se persigue desarrollar el conocimiento global de herramientas que fortalezcan la formulación de políticas de comercio y empleo y las capacidades de quienes elaboran las políticas públicas, así como de investigadores y contrapartes sociales de la OIT. El proyecto se implementa en cuatro países piloto: Bangladesh, Benín, Indonesia y Guatemala. Siendo este último, el país que por sus características sociodemográficas y por la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, permite establecer en un corto plazo los efectos que generó en las estructuras del empleo.

En el estudio se analizan varios aspectos: a) la situación del empleo agrícola; b) la situación del comercio exterior de productos agrícolas; c) Tratados comerciales suscritos; d) la influencia de estos en la evolución del empleo agrícola y e) la normativa laboral del sector agrícola, así como algunos aspectos relacionados con los sindicatos del sector.

Con respecto a la situación del empleo agrícola, se hace una caracterización del trabajador en el sector comparando su participación con otros sectores de la economía nacional, se hace referencia también a la participación femenina, a los grupos etarios en los cuales se distribuyen los trabajadores agrícolas, a su condición de pobreza, grado educativo, afiliación al IGSS, entre otros aspectos. Asimismo, este apartado se refiere al empleador agrícola y a algunas empresas agroexportadoras.

En la sección que se refiere a la situación del comercio exterior de productos agrícolas, se analiza la evolución de las exportaciones de los productos tradicionales y no tradicionales, así como de las importaciones. Acerca de los tratados comerciales, se analiza la apertura comercial del país con especial énfasis en el DR-CAFTA.

Así también se determina la influencia del DR-CAFTA en el empleo agrícola a través de la utilización de modelos econométricos y el cálculo de la matriz de contabilidad social. Se adjunta a los resultados obtenidos una breve explicación de las probables causas, sin ser este un estudio de causalidad. Finalmente, se hace referencia al marco normativo laboral del sector agrícola, así como a aspectos relacionados con la figura del sindicato en este sector.

El estudio fue realizado por Orlando Monzón y Rubén Darío Narciso, quienes trabajaron bajo la dirección de Pedro Prado, Coordinador del Departamento de Investigación y Consultoría Económica de la ASIES. En la revisión general participó Luis Linares, Secretario Ejecutivo Adjunto de ASIES, quien elaboró el capítulo 5 (Normas laborales y organización sindical en el sector agrícola).

Situación del empleo agrícola en Guatemala

1.1 Caracterización del trabajador agrícola

La agricultura es la actividad que genera más empleo en el país como lo refleja el Cuadro 1. Los datos de la ENCOVI realizada por el INE en el año 2006¹, indican que uno de cada tres trabajadores labora en la agricultura, pese a que esta actividad económica no es la que más aporta al PIB², lo cual dice que, en promedio, la productividad del sector agrícola guatemalteco es baja.

Cuadro 1
Porcentaje de trabajadores por actividad económica (ambos sexos)
Año 2006

Rama de actividad	Porcentaje
Agricultura	33.8
Minas y canteras	0.1
Industria	15.8
Electricidad y agua	0.2
Construcción	6.5
Comercio	22.7
Transporte y comunicaciones	2.9
Servicios financieros	3.2
Administración pública y defensa	2.1
Enseñanza	4.0
Servicios sociales y de salud	8.4
Organizaciones y órganos extraterritoriales	0.2

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006.

- 1 La base de datos de la ENCOVI 2006 fue proporcionada gratuitamente por el INE a los centros de investigación de Guatemala cuando se presentaron los principales resultados de esta encuesta.
- 2 Según información del Banco de Guatemala, la actividad económica que ha aportado más al PIB durante el periodo 2001-2006 fue la de "Industrias Manufactureras" cuya participación ha sido en promedio de 18.8%.

Un dato interesante sobre el empleo agrícola es que el sexo masculino tiene más representación que el femenino; aunque en actividades como el comercio, enseñanza y servicio social, la participación de las mujeres es mayor que la de los hombres, lo cual se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 2
Porcentaje de mujeres dentro de cada actividad económica
Año 2006

Rama de actividad	Porcentaje
Agricultura	18%
Minas y canteras	3%
Industria	49%
Electricidad y agua	11%
Construcción	2%
Comercio	57%
Transporte y comunicaciones	9%
Servicios financieros	27%
Administración pública y defensa	24%
Enseñanza	67%
Servicios sociales y de salud	77%
Organizaciones y órganos extraterritoriales	39%

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006.

Otras características importantes del empleo en el sector agrícola son que dos tercios son empleados y un tercio son trabajadores por cuenta propia (pequeños productores agrícolas); y que un tercio de los ocupados son menores de 20 años como se observa, respectivamente, en los Cuadros 3 y 4.

Cuadro 3
Número y porcentaje por tipo de ocupación en el sector agrícola
Año 2006

Tipo de trabajador	Número	Porcentaje
Empleado	1,229,212	67%
Trabajador por cuenta propia	576,626	32%
Patrono o empleador	20,892	1%
Total	1,826,730	100%

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006.

Cuadro 4
Porcentaje de trabajadores agrícolas por grupos de edad
Año 2006

Rango de edad	Porcentaje
10 a 20	34%
21 a 40	32%
41 a 60	23%
61 o más	11%

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006.

La ENCOVI 2006 reportó 996,361 niños, niñas y adolescentes (NNA) trabajadores, que equivalen al 21% del total de NNA entre 5 y 18 años. De ese casi millón de NNA trabajadores, el 67% residía en áreas rurales y el 55% se ocupaba en la agricultura y actividades afines. El 63.7% de los NNA trabajadores se encuentra ubicado en la categoría de trabajador familiar sin pago o no remunerado. Con respecto a su nivel educativo, la ENCOVI 2006 revela que el 11% de los NNA son analfabetos.

En relación con la situación de pobreza, diversos indicadores como el IDH, colocan a Guatemala como un país con dificultades socioeconómicas importantes. Una de las razones de este atraso es la gran cantidad de personas que viven en situación de pobreza. Dado que la producción agrícola es la principal fuente de generación de empleo y mantiene un peso importante en la actividad económica del país, es relevante conocer cuál es la condición de pobreza en la que se encuentran los trabajadores de esta actividad económica.

Cuadro 5
Porcentaje de trabajadores agrícolas por categoría de pobreza³
Año 2006

Categoría de pobreza	Porcentaje
Pobre extremo	26%
Pobre	49%
No pobre	25%

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006.

Según los datos de la ENCOVI 2006, tres de cada cuatro trabajadores del sector agrícola son pobres y uno de cada cuatro es pobre extremo. Esta información muestra que en Guatemala, la agricultura es una actividad que genera pocos ingresos y para la mayoría de los casos, no permite generar los recursos mínimos para satisfacer sus necesidades básicas.

Cuadro 6
Porcentaje de trabajadores agrícolas por grupo de ingreso
Año 2006

Rango de ingresos mensuales en Quetzales	Porcentaje
0 a 1,523.80 (salario mínimo)	92.9%
1,523.81 - 3,047.60	5.8%
3,047.61 - 4,571.40	0.5%
4,571.40 a más	0.9%

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006.

Una de las razones por la que los trabajadores agrícolas no cuentan con los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas ni la de sus familias, es que muchos de ellos no perciben el salario mínimo. De hecho, los datos de la ENCOVI muestran que al menos el 93% de estos trabajadores obtiene ingresos menores al salario mínimo legalmente establecido⁴. A esto se debe agregar que los trabajadores del sector tienen una baja o nula escolaridad, una de las principales barreras para acceder a mejores empleos.

³ Para 2006, los valores anuales per cápita de las líneas de pobreza fueron las siguientes: pobreza extrema Q3,206.00 (aproximadamente US\$ 421.00); pobreza Q6,574.00 (aproximadamente US\$ 865.00).

⁴ El salario mínimo para 2006, según Acuerdo Gubernativo No. 640-2005, se estableció para las actividades agrícolas en Q.1, 523.80 mensuales.

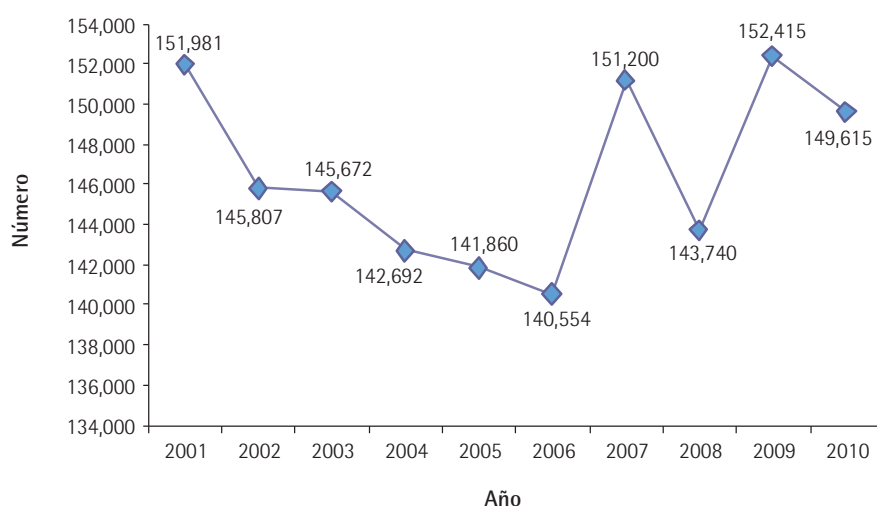
Cuadro 7
Porcentaje de trabajadores agrícolas por nivel educativo⁵
Año 2006

Nivel educativo	Porcentaje
Ninguno	38.3%
Primaria	53.9%
Básicos	4.9%
Diversificado	1.6%
Superior	0.4%
Postgrado	0.0%

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006.

Respecto de los trabajadores agrícolas que cuentan con seguridad social, en el Gráfico 1 se muestra la serie histórica del número de afiliados al IGSS según los datos del mismo instituto.

Gráfico 1
Número de trabajadores afiliados al IGSS en el sector agrícola
Año 2001-2010



Fuente: elaboración propia con datos del IGSS.

Comparando el total de empleados en el sector agrícola, con el número de afiliados en 2006, se puede calcular que el porcentaje de empleo formal en el sector agrícola es de 11.4%. Por otra parte, de acuerdo con el Gráfico 1, la afiliación de trabajadores agrícolas a la seguridad ha disminuido en términos absolutos, en los últimos diez años, a pesar de una recuperación en los años 2007 y 2009.

En el primer quinquenio de la década pasada se observó una disminución consistente en el número de trabajadores agrícolas afiliados al IGSS; en el segundo quinquenio, no se observa una tendencia definida en esta variable, se observa un comportamiento fluctuante, en una banda que va de 140,000 a 152,000 afiliados.

⁵ En Guatemala, la educación primaria comprende 6 años de escolaridad (típicamente entre 7 y 12 años); la educación media o secundaria está integrada por dos niveles, el nivel básico, de tres años, para edades entre los 13 y 15; y el nivel diversificado, para edades entre 16 y 18, que comprende dos o tres años de estudio.

Respecto a la disminución observada en el número de afiliados en el sector agrícola en el periodo 2001-2006, con la información estadística que se cuenta no se puede establecer si se dio una migración de los trabajadores agrícolas a otras ramas de actividad económica, o bien si se incrementó la informalidad en el sector. Durante el periodo 2001-2006 la participación de la actividad económica "agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca", según cifras del Banco Mundial, pasó de 15% a 11% del PIB.

Debido a que la ENCOVI también pregunta sobre afiliación al IGSS, es importante comparar los datos que arroja esta encuesta con los registros del seguro social. En el cuadro siguiente, se presentan en forma conjunta datos sobre los trabajadores afiliados a la seguridad social según la ENCOVI y el IGSS para 2006.

Cuadro 8
Algunas estadísticas de los afiliados al seguro social según la ENCOVI y el IGSS.
Año 2006

	ENCOVI	IGSS	Error
Afiliados al IGSS en la agricultura	93,759	140,554	33%
Total afiliados al IGSS	981,539	1,026,405	7%
Salario promedio de afiliados en la agricultura	Q 1,545.05	Q 1,406.12	9%

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCOVI 2006 y el IGSS.

De los datos presentados, solamente el número de afiliados en el sector agrícola de la ENCOVI puede estar subestimado. Una posible razón de esta subestimación, es que en las estadísticas del IGSS se incluye a los trabajadores de la agroindustria (ingenios azucareros, beneficios de café y otras actividades similares), que es una de las principales actividades económicas del país, dentro de los trabajadores de la actividad agrícola. Además, el trabajo de campo de la ENCOVI se realizó en el mes de junio, mientras que los datos del IGSS muestran el comportamiento anual de los afiliados al seguro social.

Según la ENCOVI, sólo el 5.2% de los trabajadores agrícolas –empleados y trabajadores por cuenta propia– están afiliados al IGSS. Dadas las limitaciones de la información, no es posible conocer cuál ha sido el comportamiento total del sector, debido a la falta de encuestas continuas de empleo, por lo que sólo se puede conocer la evolución de los ocupados en actividades agrícolas con acceso a la seguridad social.

Respecto a otras características de los trabajadores agrícolas, según la ENCOVI, solamente un 7.7% tienen contrato de trabajo, el 82% no recibe bono catorce ni aguinaldo⁶ (las prestaciones laborales más importantes), cuya recepción por parte de los trabajadores contribuye a definir la formalidad de la relación de trabajo. Además, en promedio, trabajan 6 horas al día.

Un dato importante es que, de acuerdo a la ENCOVI, el 95% de los trabajadores agrícolas aceptaría un trabajo adicional al que actualmente tiene, lo que podría obedecer a los bajos ingresos que obtienen de su actividad principal.

6 El aguinaldo (Decreto Número 76-78) y la bonificación anual, conocida como bono catorce (Decreto 42-92), son dos prestaciones laborales, equivalentes al salario mensual ordinario del trabajador, que los empleadores deben pagar de forma obligada.

1.2 Caracterización del empleador agrícola

Después de analizar las características de los trabajadores agrícolas, en esta sección se estudiarán diversas variables que describen a los empleadores del sector primario, categoría que comprende a los propietarios o socios de empresas con independencia del tamaño de las empresas excluyendo a los gerentes de las mismas, así como a los trabajadores por cuenta propia. A diferencia de los trabajadores, solamente uno de cada cinco empleadores vive en situación de pobreza. Esta desigualdad puede deberse a la brecha de ingresos entre los empleadores⁷ y los trabajadores en el sector agrícola.

En concreto, según los datos de la ENCOVI, el salario promedio mensual de un trabajador agrícola es de Q890.00, mientras que las utilidades de los empleadores de esta rama de actividad son en promedio mensualmente de Q 5,310.00, lo que significa que estos tienen ingresos seis veces mayores que los trabajadores.

El porcentaje de participación de los hombres sigue siendo alto comparado con el de las mujeres, ya que según la ENCOVI, aproximadamente nueve de cada diez empleadores son hombres y en relación a la edad, en su mayoría tienen 41 años o más.

1.3 Entidades gubernamentales y no gubernamentales que apoyan las actividades de agroexportación

Entre las entidades gubernamentales que apoyan a las empresas que buscan expandirse internacionalmente están el MAGA y el MINECO, siendo este último el que desde 2006, por medio del Centro de Negocios, *"apoya al sector ... MIPYME del país en la promoción, comercialización y acceso a la información, a empresas que buscan internacionalizarse, expandirse y lograr importantes enlaces de negocios, incluso para exportar sus productos y/o servicios fuera de Guatemala"*.⁸

Por su parte, AGEXPORT es una entidad gremial privada, que agrupa y apoya a las empresas agroexportadoras del país, por medio de la promoción del crecimiento de las exportaciones basadas en la competitividad. La Cooperativa Cuatro Pinos⁹ se ha dedicado a la exportación de vegetales frescos como arveja china, ejote francés, zucchini, entre otros, contando con unos 580 socios productores, en su mayoría pequeños propietarios. Tiene como propósito *"organizar la producción de hortalizas para exportación, proporcionar extensión a nivel de campo, suministrar insumos, efectuar la recolección, selección y almacenamiento de los productos. También ha venido ejecutando por cuenta propia sus exportaciones a los mercados europeos y de Estados Unidos de América"* (Santacoloma et al., 2005).

7 Para la población ocupada, la ENCOVI investiga las categorías ocupacionales siguientes: **empleados** (los que se subdividen en privados, públicos, jornaleros y domésticos), **empleadores** (agrícolas y no agrícolas), **trabajadores por cuenta propia** (agrícolas y no agrícolas) y **trabajadores no remunerados**. La distinción principal entre empleadores y trabajadores por cuenta propia es que los últimos no tienen empleados a su cargo.

8 Obtenido de información del Ministerio de Economía en <http://www.mineco.gob.gt/Espanol/Centro+de+Informacion+y+Expo-Negocios> (visitado el 03/05/12)

9 Las cooperativas son organizaciones de personas, no de capitales, sin fines de lucro, que procuran el mejoramiento social y económico de sus miembros mediante el esfuerzo común; en Guatemala se rigen por la Ley contenida en el Decreto No. 82-78.

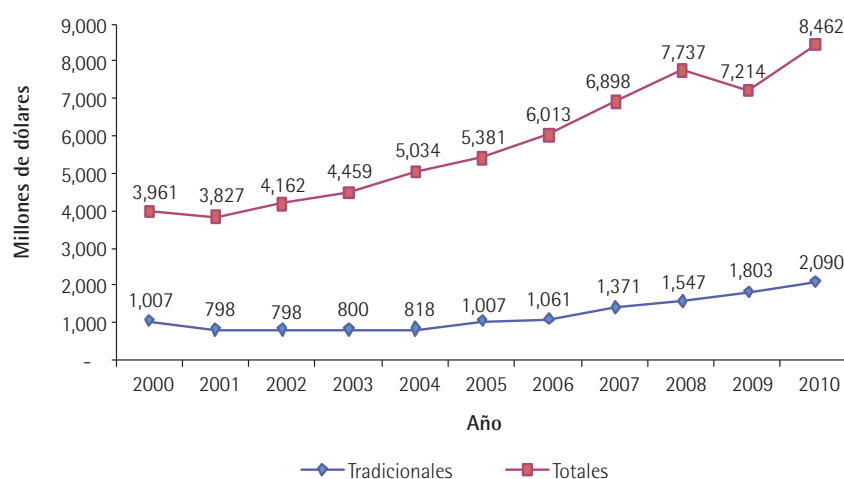
2

Situación del comercio exterior de productos agrícolas

2.1 Evolución de las exportaciones de productos tradicionales

En el periodo 2000-2010 los productos agrícolas tradicionales de exportación –café, azúcar, banano y cardamomo–, según información del Banco de Guatemala, representaron en promedio el 20.5% del total de exportaciones¹⁰. Sin embargo, en la primera mitad del período, la participación de los productos tradicionales decreció hasta alcanzar un punto mínimo de 16.2% en 2004; mientras que en la segunda mitad de la década esta participación retomó su dinamismo, debido a los mejores precios de los productos agrícolas en el mercado internacional, especialmente el café.

Gráfico 2
Evolución de las exportaciones de productos tradicionales y totales
Período 2000-2010



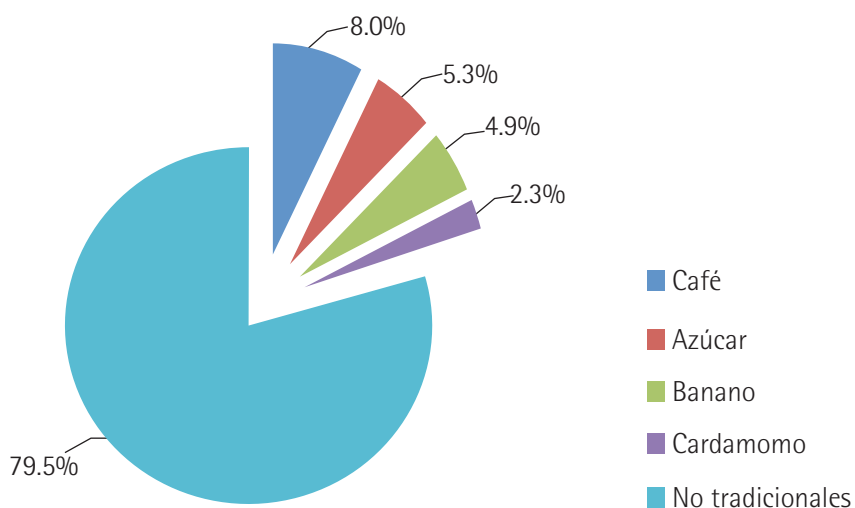
Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

¹⁰ Los productos tradicionales de exportación son café, azúcar, banano y cardamomo. El resto de productos que se exportan se consideran no tradicionales, en los cuales se incluyen productos agrícolas como, hule, arveja china, brócoli, zucchini (calabacín), melón, mango, chile, etc.

De los cuatro productos antes mencionados, según cifras del Banco de Guatemala, el café es el que representa un mayor monto de las exportaciones del país, seguido por el azúcar y el banano. Para el año 2000, el café representó el 14.5% de las exportaciones guatemaltecas, siendo este dato el mayor de la década, ya que a partir de 2001 tuvo un porcentaje promedio de participación del 8%.

Como el Gráfico 3 ilustra, el azúcar representa en promedio un 5.3% de participación en las exportaciones del país, teniendo un incremento a partir de 2009. Las exportaciones de banano tuvieron una participación promedio de 4.9% durante la década, mientras que las exportaciones de cardamomo alcanzaron un porcentaje promedio del 2.3% en el mismo periodo.

Gráfico 3
Principales productos de exportación
Período 2000-2010



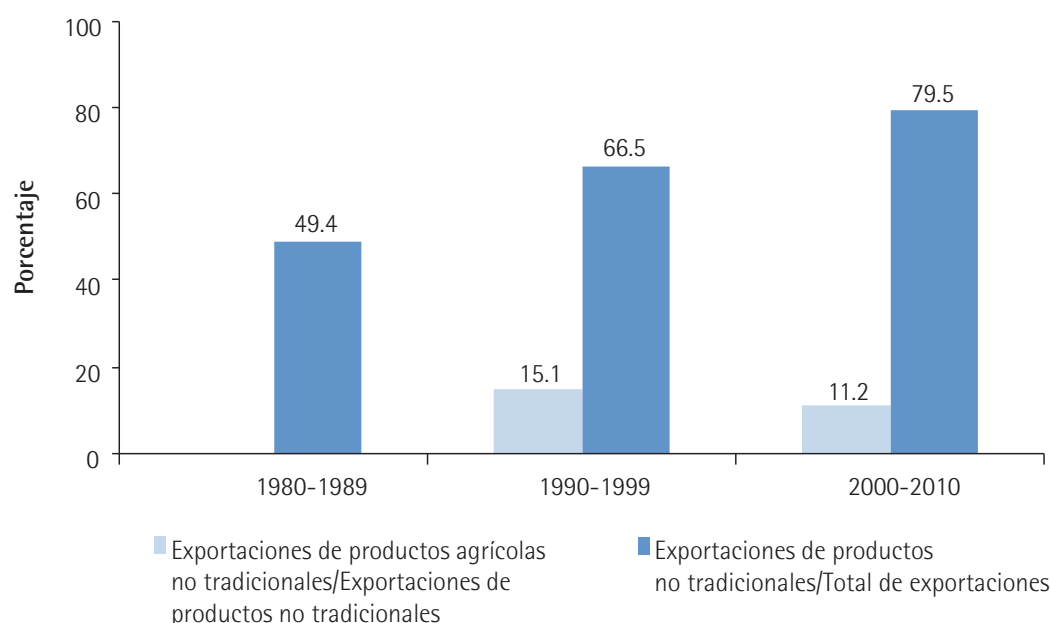
Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

2.2 Evolución de las exportaciones de productos no tradicionales

La participación de los productos no tradicionales en el total de exportaciones se ha incrementado durante las últimas tres décadas. El Gráfico 4 muestra que en los años 80 los productos no tradicionales representaban el 49% de las exportaciones, habiendo un importante crecimiento durante la década de los años 90, equivalente al 37%. Para la última década, los productos no tradicionales representaron el 79%, lo cual demuestra que hubo un crecimiento sostenido de las exportaciones de productos no tradicionales durante el periodo 1980-2010.

Respecto a las últimas dos décadas, se pudo establecer que el porcentaje de los productos agrícolas no tradicionales en relación con el total de exportaciones no tradicionales disminuyó de 15.1% a 11.2%, esta situación podría explicarse por el incremento de las exportaciones de textiles y vestuario, que debido a las políticas de Gobierno durante ese periodo recibieron incentivos.

Gráfico 4
Porcentaje de las exportaciones de productos no tradicionales y
porcentaje de los productos agrícolas no tradicionales



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

El crecimiento de la participación de los productos no tradicionales en las exportaciones, puede deberse a la apertura comercial en los últimos años, lo cual ha llevado a que haya más transacciones de nuevos productos hacia otros países; otras razones que pueden explicar este crecimiento son el aumento de la demanda en el mercado mundial, la disminución de aranceles en los países importadores y la mejora en la capacidad de Guatemala para satisfacer parte de esa demanda. En este sentido, el aumento de la tasa de alfabetismo en el país pudo incidir en que se contara con trabajadores más calificados para producir los bienes no tradicionales, logrando productos de mejor calidad para exportarlos.

Efectivamente, para el caso de las exportaciones de flores en Latinoamérica, según la CEPAL *“Los factores que más influyen en el comercio internacional de flores cortadas son los costos de producción, los aranceles, los controles fitosanitarios en los países importadores y los adelantos tecnológicos, especialmente en materia de medios de transporte y métodos de conservación más eficaces y del cultivo de nuevas variedades”* (Kouzmine, 2000).

Además, el crecimiento de las exportaciones no tradicionales puede deberse a las políticas públicas que se implementaron para diversificar los mercados y productos, como la Ley Fomento de la Actividad Exportadora y de Maquila (Decreto No. 29-89) y la Ley de Zonas Francas (Decreto No. 65-89), para fomentar la inversión interna y externa extranjera, en especial en el caso de productos de vestuario y textiles.

El gráfico siguiente muestra la información del valor de exportación para cada uno de los productos no tradicionales en 2010.

Gráfico 5
Valor FOB¹¹ de los productos no tradicionales de exportación
Año 2010. En miles de dólares



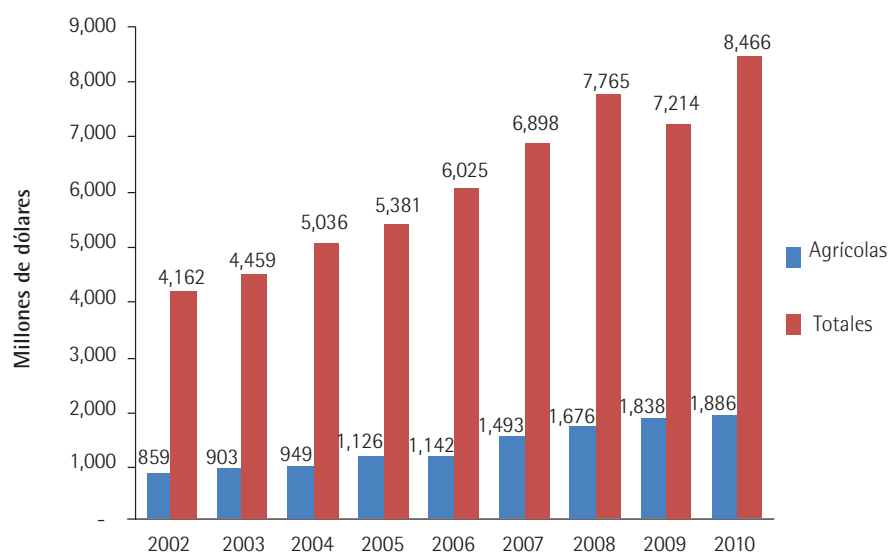
Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

¹¹ Siglas en inglés de "libre a bordo" o "puesto a bordo" (free on board). Término que describe la forma de tasar un bien cuando en el precio del mismo no se incluyen los costos de exportación asociados a su traslado, como seguros y fletes, por ejemplo. En el cómputo de la balanza comercial, generalmente, las exportaciones se valoran según sus precios FOB.

2.3 Exportación de productos agrícolas

En el periodo 2002-2010, como se puede apreciar en el Gráfico 6, las exportaciones de productos agrícolas no tradicionales crecieron de US\$ 859 a US\$ 1,886 millones, que representa un crecimiento promedio anual del 13%.

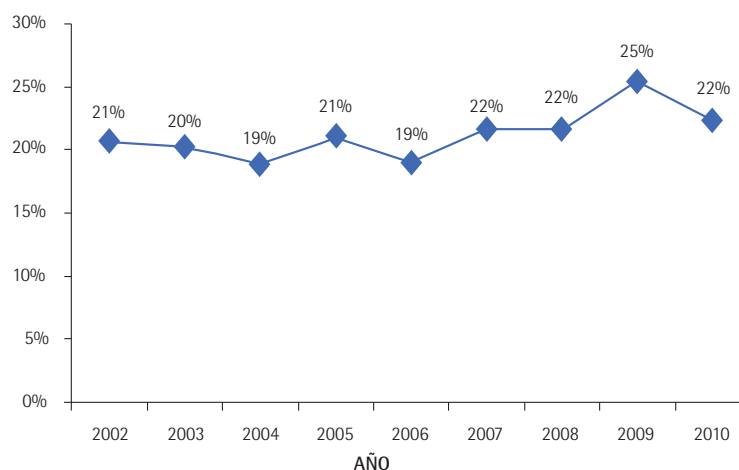
Gráfico 6
Evolución de las exportaciones de productos agrícolas
no tradicionales y totales
Periodo 2002-2010



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

Al comparar el valor de las exportaciones agrícolas respecto de las exportaciones totales, se muestra que en promedio uno de cada cinco dólares exportados por el país corresponden a productos agrícolas.

Gráfico 7
Porcentaje de las exportaciones de
productos agrícolas respecto de las totales
Periodo 2002-2010



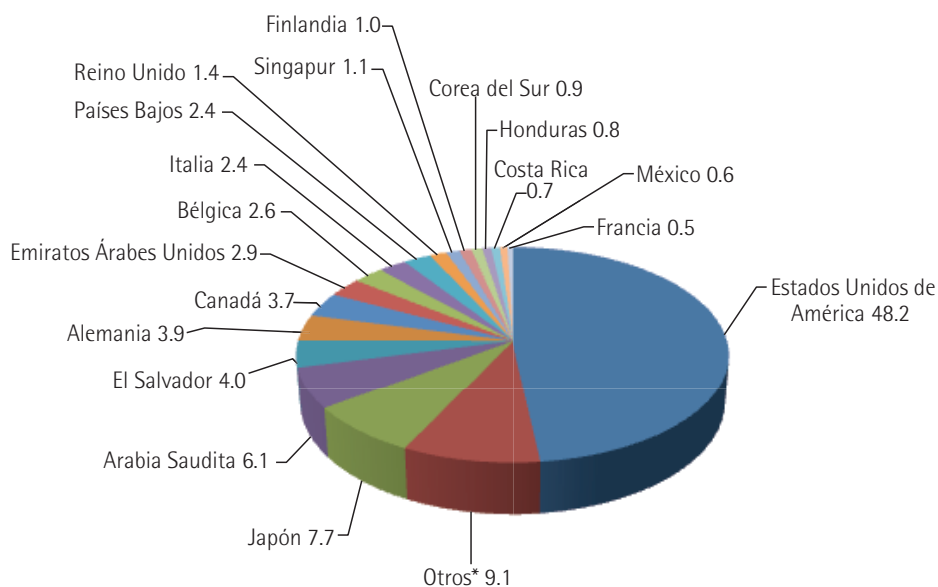
Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

Durante el 2009 se mostró una mayor participación de la producción agrícola, hecho que se puede explicar, principalmente, a que en ese año el valor de las exportaciones totales decreció por consecuencia de la crisis económica internacional, mientras que los productos agrícolas incrementaron levemente el valor exportado.

2.4 Principales mercados de los productos agrícolas

En el gráfico siguiente se muestran los principales mercados de los productos agrícolas guatemaltecos, en orden de menor a mayor.

Gráfico 8
Principales mercados de destino de los productos agrícolas guatemaltecos
(en porcentajes)
Año 2010



* Se incluyen países con participación menor al 0.5%.

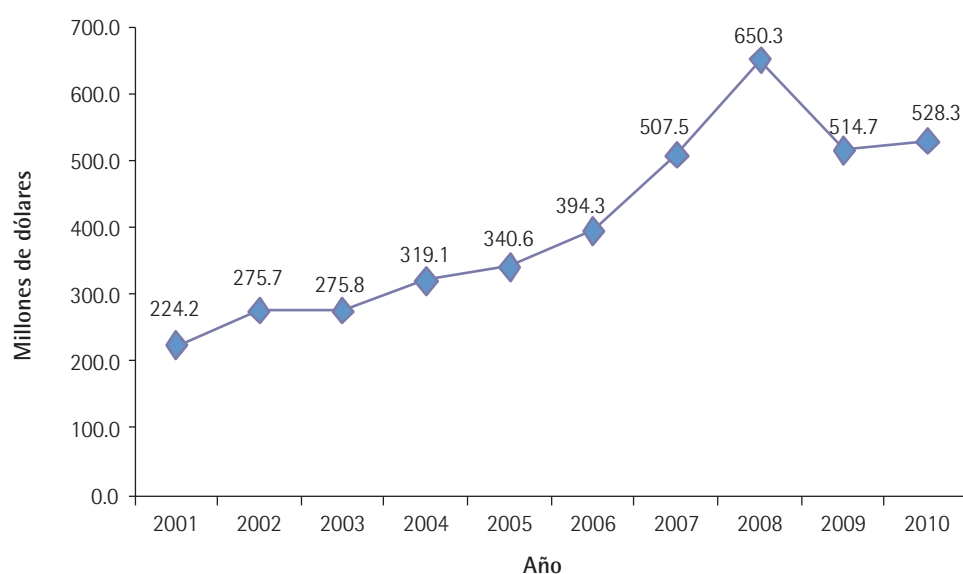
Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

Es importante resaltar que, como se observa en el gráfico anterior, Estados Unidos es el mercado que capta el mayor volumen de las exportaciones de productos agrícolas de Guatemala, lo cual muestra una debilidad, dado que la diferencia entre las exportaciones a Estados Unidos y el resto de países es muy grande; el mercado centroamericano, por ejemplo, representa sólo el 5.8% según información del Banco de Guatemala. Estos datos sugieren que es necesaria la diversificación de mercados para los productos agrícolas.

2.5 Evolución de las importaciones de productos agrícolas

Las importaciones guatemaltecas han tenido un comportamiento al alza en la última década, aunque registran una disminución en 2009 como lo muestra el Gráfico 9 debido a la crisis mundial generada en Estados Unidos. Sin embargo, se han recuperado para continuar con un crecimiento sostenido. Este aumento en el monto de las importaciones coincidió con la mejora en la economía mundial, además de que el volumen del comercio experimentó un fuerte crecimiento dado el aumento de la producción en general.

Gráfico 9
Evolución de las importaciones de productos agrícolas



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

La totalidad de los productos agrícolas importados proviene de los Estados Unidos, México y Centroamérica. Para el año 2010, estas importaciones representaron el 4.5% del total de importaciones de ese año.

3

Tratados comerciales suscritos por Guatemala que incluyen normas sobre productos agrícolas

3.1 La política de apertura comercial

Desde mediados de los años 90 Guatemala ha suscrito acuerdos comerciales con diversos países y regiones. Esta política surgió con el objetivo de incrementar los mercados de los productos guatemaltecos, así como de impulsar la exportación de productos que tradicionalmente el país no comerciaba internacionalmente, congruente con la tendencia de apertura comercial dominante en el mercado internacional.

Los datos expuestos en la primera sección de este documento muestran que la participación de los productos no tradicionales en la oferta exportable del país se ha incrementado, extremo que puede estar influenciado por la creciente apertura comercial del país.

A diferencia de otras políticas públicas, la política de apertura comercial ha sido consistente y continuada por los diferentes gobiernos. Por ejemplo, las negociaciones del DR-CAFTA iniciaron en el Gobierno del presidente Alfonso Portillo (2000-2004), y su suscripción y ratificación se dio en el Gobierno de Oscar Berger (2004-2008).

3.2 El DR-CAFTA

Este tratado es uno de los acuerdos comerciales más importantes para Guatemala, debido a que el comercio internacional desde y hacia la región centroamericana y los Estados Unidos representan alrededor del 70% del comercio exterior.

Los objetivos de este tratado establecidos en el Capítulo 1 son los siguientes:

- a) *"Estimular la expansión y diversificación del comercio entre las Partes;*
- b) *eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios entre los territorios de las Partes;*
- c) *promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;*
- d) *aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;*
- e) *proteger en forma adecuada y eficaz y hacer valer los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada Parte;*
- f) *crear procedimientos eficaces para la aplicación y el cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta, y para la solución de controversias; y*
- g) *establecer lineamientos para la cooperación bilateral, regional, y multilateral dirigida a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado."*

Aunque la negociación, suscripción y ratificación de este tratado generó mucha controversia, cinco años después de su puesta en marcha, existen pocos estudios que analicen el efecto de este acuerdo en la economía nacional en general y en el empleo en particular.

Las encuestas al sector de vestuario y textiles de ASIES muestran que, en esta actividad económica, el impacto del DR-CAFTA ha sido diferenciado. Por una parte, las empresas textiles opinan que son beneficiadas por el acuerdo, mientras que las empresas del sector confección tienen una percepción distinta, al considerar que el tratado no es tan beneficioso como se esperaba. La encuesta de opinión expresa *"Por tipo de actividad, se observa que el sector textil fue el más beneficiado, explicado por la regla de origen de algunos de sus insumos, ya que el 86% del total expresó que el impacto ha sido positivo, en tanto que para la rama de confección solo el 47% lo considera así"* (ASIES, 2008).

El capítulo III del Tratado, referido al Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado, contempla varias secciones: a) el Trato Nacional; b) la desgravación arancelaria; c) Regímenes especiales; d) Medidas no arancelarias; e) otras medidas; f) Agricultura; g) Textiles y Vestido, y h) Disposiciones Institucionales. En relación con la sección que se refiere a la agricultura, esta contempla la administración e implementación de contingentes arancelarios, los subsidios a las exportaciones agrícolas –en este apartado se indica que las partes comparten el objetivo de la eliminación multilateral de los subsidios a las exportaciones para las mercancías agrícolas y trabajarán juntas hacia un acuerdo en el marco de la OMC para eliminar esos subsidios y prevenir su reintroducción de cualquier manera–, medidas de salvaguardia agrícola, mecanismos de compensación del azúcar, consultas sobre el comercio de pollo, Comisión de Revisión Agrícola y el Comité de Comercio Agropecuario.

De acuerdo con el programa de desgravación, *"el DR-CAFTA partió de consolidar los beneficios otorgados por la ICC: se ampliaron unos pocos beneficios y se concedieron plazos relativamente largos de desgravación de los productos sensibles –granos básicos, cárnicos y lácteos–, desgravaciones no lineales con período de gracia para esos mismos productos, apertura de contingentes históricos para los productos sensibles, aplicación de la salvaguardia agrícola para algunos de ellos y exclusión de un grupo reducido de productos tales como el azúcar por parte de Estados Unidos y el maíz blanco para Guatemala"* (ASIES, 2006).

En cuanto a los productos agrícolas, estos componen la mayor parte del comercio del país con el extranjero. El DR-CAFTA ofrece como beneficio a la mayoría de los productos agropecuarios y agroindustriales

un acceso inmediato, productos como las hortalizas y frutas frescas, refrigeradas y congeladas, semillas, especies y granos pueden tener un potencial en los mercados especiales y étnicos de los Estados Unidos (ASIES, 2006).

Sin embargo, algunos productos agropecuarios guatemaltecos no tendrán acceso inmediato al mercado de los Estados Unidos, entre ellos, la carne de res, algodón, tabaco, maní, los que accederán en programas de contingente arancelario de 15 a 20 años (ASIES, 2006).

En cuanto a los productos agrícolas de mayor consumo por parte de los guatemaltecos, el maíz, el frijol y el arroz, fueron objeto de tratamiento distinto en la negociación del Tratado. En el caso del maíz, que es el componente básico de la dieta de la población guatemalteca, lo que lleva a que se tenga el sexto consumo *per cápita* para fines alimenticios más alto en el mundo, con 114 kilogramos por persona al año entre 1995-1997 (Pingali, 2001),¹² se negoció para el maíz amarillo, utilizado principalmente como insumo industrial, un plazo de desgravación de 10 años. Mientras que el maíz blanco, mayoritariamente destinado al consumo humano, quedó prácticamente fuera del Tratado, pues únicamente se incluyó un contingente de 20,000, TM con un crecimiento anual del 2% (ASIES, 2006).

Algunos productos agrícolas que se exportan a Estados Unidos, tales como azúcar, queso, helados, leche, crema fluida, natilla y otros productos lácteos, están sujetos a contingentes arancelarios. Los contingentes son cantidades determinadas de un producto específico de importación, el cual está total o parcialmente exento de pagar derechos arancelarios en cierto período. Para el caso del azúcar, se negociaron contingentes para Guatemala iniciando con una cantidad de 32,000 TM libres de aranceles en el año 1, llegando a las 49,820 TM en el año 15, y a partir de este año (15) la cantidad dentro del contingente aumenta 940 TM por año.¹³

El queso que exporta Guatemala al país del norte estará exento de aranceles en cualquier año calendario, siempre que no exceda las cantidades especificadas: para el primer año de vigencia son 500 TM, para el año 10 776 TM y a partir del año 20 la cantidad es ilimitada. Lo mismo ocurre para otros productos lácteos, que inician con 250 TM el primer año de vigencia y a partir del año 20 no hay límite.

Con respecto al azúcar, en el marco del Tratado, continuará con una cantidad específica que estará exenta de aranceles cada año.

El Tratado enmarca claramente la eliminación de cualquier subsidio a las exportaciones agrícolas, conjuntando esfuerzos para la eliminación multilateral de dichos subsidios. Sin embargo, no se incluyen disposiciones sobre las políticas de apoyo interno de las partes, de tal forma que los subsidios a la producción y otras políticas sectoriales de apoyo a la producción agrícola, repercuten en asimetrías para los países involucrados (Rodrigues, 2006).

Cabe señalar que se incluyeron medidas de salvaguardia agrícola, con las que alguna de las partes puede temporalmente modificar las condiciones para productos de interés nacional disminuyendo el arancel de los contingentes. Para el año 14 de vigencia del Tratado se establecerá una Comisión de Revisión Agrícola para evaluar los efectos de la liberalización comercial y la posible extensión de salvaguardias.

12 En el período 1995-1997 el país con el consumo de maíz para alimentos *per cápita* más alto en el mundo fue Malawi, con 148 kilogramos por persona al año, seguido de Zambia con 140, Lesotho 135, México 128 y Zimbabwe 122 (Pingali, 2001).

13 Con respecto al azúcar en otros tratados, el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras, sólo establece en el Capítulo IV referido al Sector Agropecuario, en el anexo 4-11 relacionado específicamente al comercio de azúcar entre Guatemala y México, que el Comité de Análisis Azucarero revisará caso por caso, para determinar las condiciones preferenciales del intercambio comercial del azúcar, cuando una Parte solicite acceso preferencial del bien en un año en particular. En caso que una Parte haya sido exportador de azúcar en un año en particular, en el siguiente año no habrá concesión de acceso preferencial para la otra Parte.

Por otro lado, se negociaron contingentes para aquellos productos agrícolas que se importan de Estados Unidos a Guatemala, tales como carne bovina y porcina, queso, leche en polvo, helado, mantequilla, otros productos lácteos, maíz amarillo, maíz blanco, arroz en granza, arroz pilado y cuadriles de pollo.

El DR-CAFTA establece la posibilidad y las condiciones con las que los países Parte pueden tomar medidas de SAE, en forma automática y por un plazo de un año calendario. Estas medidas permiten a cada país, limitar temporalmente las importaciones de un producto agrícola, si estas han aumentado en tal cantidad que amenazan o causan daño a una rama de producción nacional, según lo establecido en la OMC. Entre los productos amparados por esta medida se encuentran: pollo, leche fluida, queso, leches concentradas, mantequilla, helados, otros productos lácteos, carne de cerdo, arroz en granza y pilado, frijoles enteros, aceite vegetal, pimientos, tomates y papas frescas, jarabe de maíz con alto contenido de fructuosa y cebollas.

Con respecto al tema de inversiones, el Tratado en su Capítulo X se refiere principalmente al conjunto de normas para darles certeza jurídica. Asimismo, considera una sección relacionada con la solución de controversias entre el inversionista y el Estado.

3.3 Otros Tratados comerciales suscritos por Guatemala

Por ser parte de un proyecto más amplio de integración social, económica y política, denominado SICA,¹⁴ podría ser considerado como el acuerdo comercial más importante en el que participa Guatemala es el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito el 13 de diciembre de 1960 por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, al cual se adhirió Costa Rica en junio de 1962. Dicho Tratado fue modificado mediante el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, de 1993, que tuvo como propósito adaptar el Tratado al contexto internacional y a la institucionalidad creada por el Protocolo de Tegucigalpa.

Otro avance importante del proceso de integración es la aprobación, en junio de 2004, del Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera Centroamericana. Previamente, dado que el Protocolo de Guatemala faculta a dos o más de los Estados parte para acordar medidas que hagan posible una mayor celeridad del proceso, los gobiernos de El Salvador y Guatemala aprobaron, en enero de 2000 un *Convenio Marco para el establecimiento de una Unión Aduanera en los territorios de la República de El Salvador y la República de Guatemala*.

Con respecto a los logros del proceso de integración, en el aspecto comercial destaca el crecimiento del comercio interregional. Como se muestra en el Cuadro 9, dicho comercio tuvo un crecimiento importante a partir de la suscripción del Tratado de integración de 1960, que se detuvo en la década de los años 80 debido a la crisis económica que afectó a toda América Latina, en lo que se denominó la "década perdida", a lo que se agregaron los conflictos armados que afectaron a El Salvador, Guatemala y Nicaragua. A partir de la década de los años 90 se reactiva el intercambio intrarregional, coincidiendo con los procesos de democratización y la suscripción de los protocolos de Tegucigalpa y Guatemala antes mencionados (Guerra Borges, 1997).

14 El SICA fue establecido por el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), del 13 de diciembre de 1991. La carta original de la ODECA fue firmada el 14 de octubre de 1951 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Cuadro 9
Centroamérica: comercio intrarregional y con resto del mundo
En millones de US\$

Año	Comercio intrarregional	Resto del mundo
1960	30	409
1970	286	812
1980	1,129	3,315
1986	413	3,460
1993	1,160	3,979
2000	2,617	8,895
2010	5,902	16,241

Fuente: http://www.sieca.int/Publico/CA_en_cifras/CA_EVOLUCION_DEL_COMERCIO/Evolucion_1960-2010/CA_Evolucion_1960-2010.htm (visitado el 16/08/2012).

Cabe señalar que las estadísticas de comercio de SIECA no contabilizan la producción de maquila textil como exportaciones, por lo que existe una sobrevaluación del peso de las exportaciones intra-regionales al compararlas con las exportaciones al resto del mundo. Pero en todo caso, el mercado común centroamericano es de gran importancia para todos los países involucrados. En 2010 representó el 11.2% de las exportaciones totales de Costa Rica, 35.5% para El Salvador, 28.2% para Guatemala, 22.7% para Honduras y 14.5% para Nicaragua (Urrutia, 2011).

Con motivo de su quincuagésimo aniversario, el BCIE realizó en 2010 una revisión del proceso de integración económica, señalando entre sus logros que ha resistido la diversidad y la adversidad; que la subregión tiene la ventaja de ser una área natural, con un idioma compartido; que no tiene adversarios ideológicos; que se amplió temática y geográficamente;¹⁵ que es el proceso de integración más exitoso del mundo en desarrollo; que, exceptuando café y azúcar, es una zona de libre comercio total; que el interés ya no es solamente de los gobiernos, pues también es compartido por la sociedad civil (BCIE, 2010).

Adicionalmente, Guatemala tiene acuerdos comerciales suscritos y aprobados con Chile, Colombia, México, Panamá, República Dominicana y Taiwán; mientras que tiene acuerdos parciales con Belice, Cuba y Venezuela. Además, se encuentra vigente el Sistema Generalizado de Preferencias con Canadá y la UE.

Es importante mencionar que en la mayoría de estos acuerdos, Guatemala ha negociado, principalmente, la reducción o eliminación de las tarifas arancelarias para productos agrícolas, debido a que hasta el momento los productos de este tipo son los que el país más comercia internacionalmente.

Por ejemplo, en el Tratado de Libre Comercio con Taiwán, suscrito en 2005, se negociaron reducciones arancelarias para los productos guatemaltecos siguientes: café, azúcar, cardamomo, espárragos, alcaparras, semillas de hortalizas, entre otros productos agrícolas.

En el acuerdo comercial con Chile, se negoció que el café, mango y otras frutas tropicales guatemaltecas entraran sin ningún tipo de arancel a aquel país, desde el primer día de vigencia del Tratado.

15 La ampliación geográfica se refiere a la incorporación, en alguno o varios de los ámbitos del proceso de integración, de Belice, Panamá y República Dominicana.

3.3.1 Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica

El 29 de junio de 2012 en Tegucigalpa, Honduras, se suscribió el documento que formaliza este acuerdo entre la Unión Europea y los países de Honduras, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Panamá. La suscripción es el último paso administrativo de los gobiernos y da por culminado el proceso de negociación que comenzó en 2007. Sin embargo, para que entre en vigencia los congresos de los países del istmo y el Parlamento Europeo deben ratificarlo, en el caso de Guatemala se tiene programado que sea en marzo de 2013.

Según información del MINECO¹⁶, antes de que el Acuerdo entre en vigencia, cada uno de los países debe tener en pleno funcionamiento un sistema de registro para las indicaciones geográficas. Dentro de los compromisos se estipula que tres años después de la entrada en vigencia del Acuerdo, Guatemala debe contar con una ley de competencia.

Este acuerdo es el primero que la UE negocia con otra región integrada y su contenido está basado en el diálogo político, la cooperación y el libre comercio. El convenio abre a la región centroamericana la posibilidad de exportar diversos productos a los países miembros de la UE como café, alcohol etílico, azúcar de caña, cardamomo, tabaco, follajes frescos, banano y melaza de caña, entre otros. En tanto que la Unión Europea permitirá facilidades para que la región importe abonos minerales o químicos, maquinaria y equipo industrial, automóviles, medicamentos, derivados del petróleo y otros. En cuanto al tema agrícola la UE ofrece acceso inmediato al 60% de fracciones arancelarias; el 17% en desgravación de tres a 10 años y un 5.23% de fracciones en contingentes arancelarios. Por su parte Centroamérica ofrece acceso inmediato al 31% de fracciones arancelarias; el 36% en desgravaciones de 5 a 15 años; en exclusiones el 27.18% y contingentes arancelarios el 2.37%.

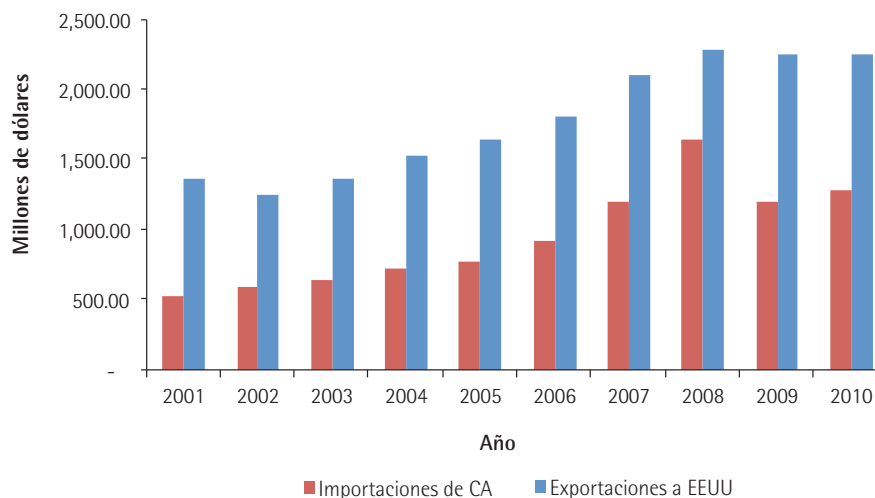
Asimismo, se incluye un capítulo que contiene disposiciones relativas a derecho de autor y derechos conexos, marcas, indicaciones geográficas, dibujos y modelos industriales, patentes y obtenciones vegetales, así como disposiciones sobre observancia para la efectiva protección de dichos derechos.

3.4 Comercio de productos agrícolas de Centroamérica con Estados Unidos

La balanza comercial de productos agrícolas de Centroamérica y Estados Unidos es favorable a la región centroamericana como lo muestra el Gráfico 10. Según los datos de la SIECA, en 2010 el valor de las importaciones de productos agrícolas estadounidenses al istmo ascendió a US\$ 1,282.71 millones de dólares, mientras que el valor de lo exportado hacia el país del norte en este tipo de productos fue de US\$ 2,249.06.

16 Obtenido de presentación titulada "Resultados Finales Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica" de fecha 22 de junio de 2010.

Gráfico 10
Evolución del comercio exterior de productos agrícolas:
Centroamérica y EEUU

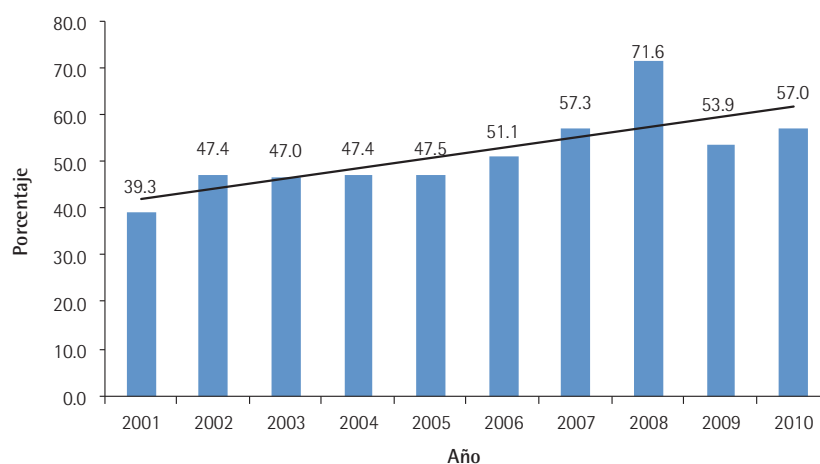


Fuente: elaboración propia con datos del Consejo Monetario Centroamericano.

El caso de los productos agrícolas es atípico, ya que en general la balanza comercial favorece a los Estados Unidos. Por ejemplo, los datos de la SIECA muestran que para los productos metálicos y sus manufacturas, lo importado por la región centroamericana del país del norte es cinco veces mayor de lo que se exporta.

Sin embargo, al observar la tendencia del comercio entre estas regiones en los productos agrícolas, se observa que poco a poco las importaciones representan mayor porcentaje de las exportaciones, por lo que la región centroamericana ha aumentado la demanda de productos agrícolas estadounidenses, no solo en valor sino que también en participación.

Gráfico 11
Porcentaje de importaciones agrícolas centroamericanas
desde EEUU respecto de las exportaciones

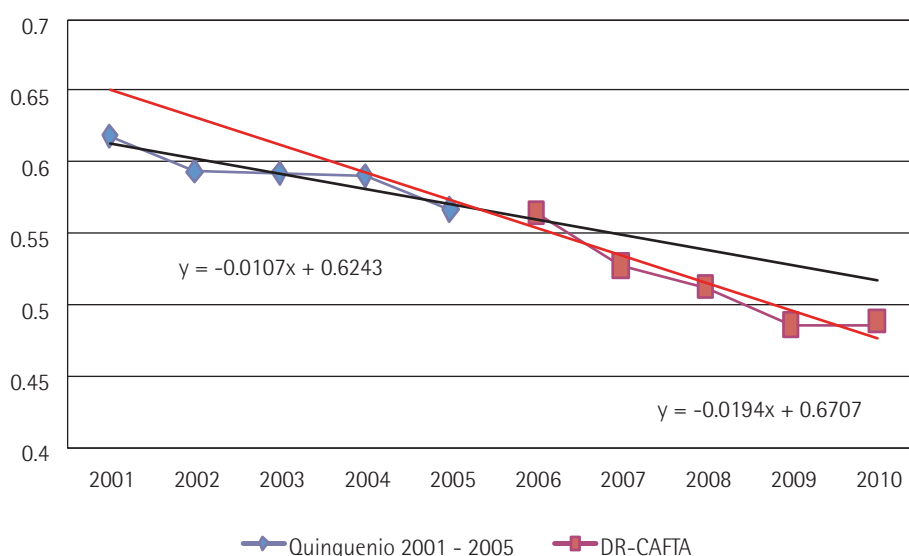


Fuente: elaboración propia con datos del Consejo Monetario Centroamericano.

De acuerdo con estimaciones realizadas para determinar la participación de los productos agrícolas estadounidenses en el mercado guatemalteco, el porcentaje de mercado se ha mantenido alrededor del 6%, de acuerdo con la información disponible. En el período previo a la firma del Tratado se comercializaron en promedio 5.5% de productos norteamericanos, mientras que en los años que procedieron a la firma del DR-CAFTA, se comercializaron en promedio 6.3%.

Las exportaciones durante el primer decenio del siglo XXI, presentan una mejora en el nivel de desconcentración como lo muestra el Gráfico 12. Se observa en el Índice de Herfindahl¹⁷ que en 2001 alcanzó un 0.62, mientras que para 2010 el mismo corresponde a 0.49. La concentración de exportaciones muestra una tendencia a la baja durante toda la década, pero a partir de la vigencia del DR-CAFTA, dicha tendencia se hizo más pronunciada.

Gráfico 12
Índice de Herfindahl de las exportaciones
Periodo: 2001-2010



Fuente: elaboración propia con información del Banco de Guatemala.

¹⁷ El Índice de Herfindahl mide la concentración, se utilizó para determinar la concentración de las exportaciones. Se calculó a partir de las agrupaciones de los productos agrícolas, pecuarias, de minería, de manufacturas y de electricidad, lo que permitió determinar que la participación de las exportaciones agrícolas se incrementó de un 19.4% a 21.6% durante la década, lo que puede asociarse a que también las exportaciones de manufacturas y de metales preciosos aumentaron durante dicho período.

4

Influencia de los tratados comerciales en la evolución del empleo agrícola en Guatemala

4.1 Modelo econométrico

Datos utilizados

Guatemala cuenta con una deficiencia seria en cuanto a las estadísticas de empleo. Por ejemplo, para la pasada década solo se cuenta con información del mercado laboral proveniente de encuestas de hogares de los años 2004 y 2006, con el problema adicional que estos datos no son comparables, debido a que uno proviene de una encuesta de empleo (2004) y el otro de una de condiciones de vida (2006).

La falta de información estadística periódica hace muy difícil contar con series históricas consistentes, lo que a su vez perjudica la posibilidad de construir modelos estadísticos sólidos, que aporten resultados relevantes.

Debido a esa falta de información, se utilizó como variable explicada el número de trabajadores que cotizan al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en la actividad de agricultura, y como variables explicativas el valor de las exportaciones de los productos tradicionales para determinar los efectos del comercio exterior en el empleo agrícola. Los datos utilizados como variable dependiente son los mismos consignados en el gráfico 1.

Con la información recabada, se ajustaron modelos econométricos univariados¹⁸ o bivariados¹⁹, que brindan información útil sobre el efecto de la liberalización comercial en el empleo formal agrícola y que permitieron analizar la coyuntura del comercio y el empleo previos a la firma del Tratado (2001-2005) y luego con el DR-CAFTA en vigencia (2006-2010).

18 Los que únicamente tienen una variable independiente.

19 Los que tienen dos variables independientes.

Algunos resultados

El primer modelo, el bivariado, permitió determinar si existe un cambio de tendencia en el empleo formal agrícola luego de la entrada en vigor del DR-CAFTA. La razón de considerar solo este acuerdo comercial se debe a que, como quedó en evidencia en las secciones anteriores –especialmente en la 2.4, gráfico 8– el comercio de productos agrícolas con los Estados Unidos y Centroamérica representa más del 52% del total de lo exportado por el país.

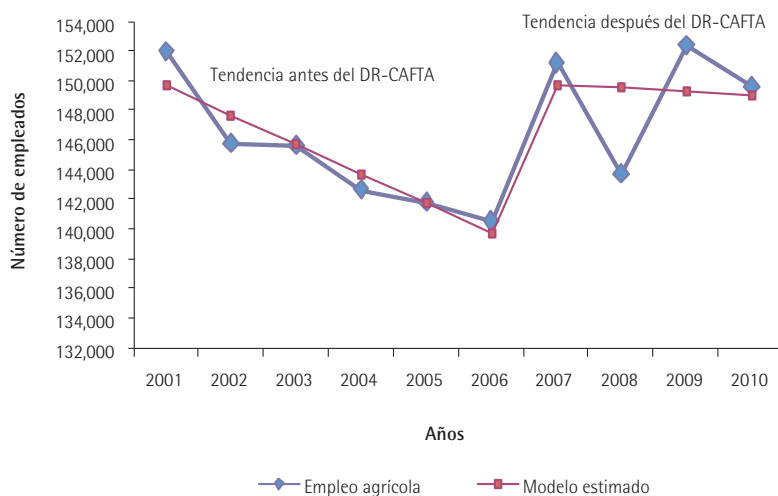
Concretamente, para determinar si existe un cambio de tendencia se corrió el modelo:

$$E_t = \beta_0 + \beta_1 t + \beta_2 Dt$$

Donde E_t es el número de empleados formales agrícolas (según los datos del IGSS); t es el tiempo y D es una variable dicotómica que toma el valor de 1 en los años en que DR-CAFTA ya estaba vigente y 0 en los demás casos; y los betas son los coeficientes a estimar.

Los resultados del modelo sugieren que sí existió un cambio de tendencia a partir de 2006 (el valor p para la variable de cambio cruzado es menor a 0.05)²⁰; sin embargo, los datos expresan que la tendencia continuó siendo negativa, pero menos pronunciada que la observada previo al DR-CAFTA (la línea roja tiene una pendiente negativa más pronunciada en el periodo 2001-2006 que el 2007-2010).

Gráfico 13
Afiliados al Seguro Social en la actividad agrícola y modelo estimado
Periodo 2001-2010



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

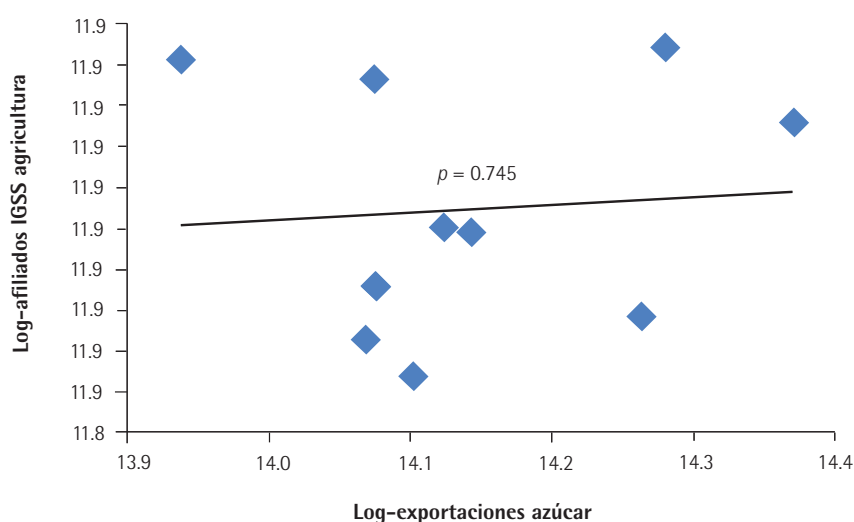
20 Los resultados de las regresiones realizadas en esta sección se encuentran en el anexo 1.

Por otra parte se relacionó el empleo formal agrícola con el volumen exportado de los productos tradicionales. Concretamente, para cada producto (café, banano, azúcar y cardamomo) se estimó el siguiente modelo:

$$\ln E_t = \beta_0 + \beta_1 \ln X_p$$

Donde E_t es el número de empleados formales agrícolas; X_t es el volumen de exportación para cada producto; y los betas son los coeficientes a estimar. Se tomaron logaritmos para medir la elasticidad del empleo agrícola con las exportaciones de cada producto. En las cuatro gráficas siguientes se presentan los diagramas de dispersión de estas relaciones (todas las variables en logaritmos) conjuntamente con el valor del estadístico p^{21} de cada regresión.

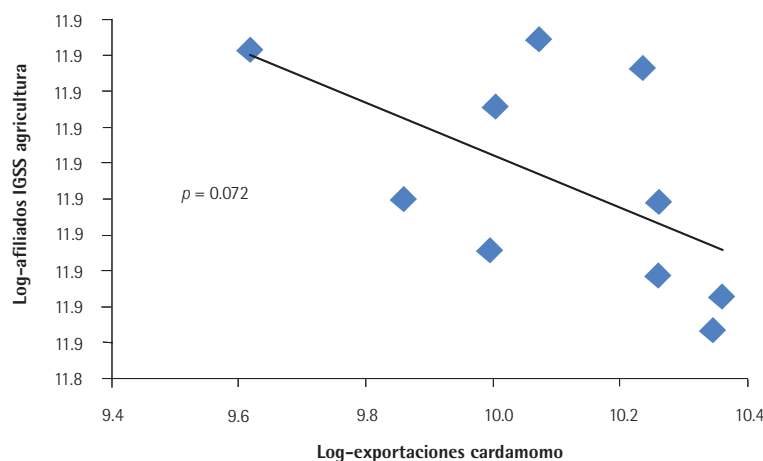
Gráfico 14
Afiliados al IGSS en la agricultura y exportaciones de azúcar
Diagrama de dispersión en logaritmos



Fuente: elaboración propia, con datos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

21 Si el valor de p es mayor que 0.05 puede decirse que no existe suficiente evidencia estadística de que las variaciones porcentuales de las exportaciones de los productos estudiados no tienen efectos significativos en la generación de empleos formales en el sector agrícola.

Gráfico 17
Afiliados al IGSS en la agricultura y exportaciones de cardamomo
Diagrama de dispersión en logaritmos



Fuente: elaboración propia, con datos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

De las estimaciones realizadas se infiere que el empleo agrícola muestra sensibilidad únicamente con las exportaciones de café. Para las otras tres variables no se encontró relación alguna.

Los resultados de los modelos estimados esbozan el escenario siguiente: la suscripción del DR-CAFTA mejoró el empleo formal al disminuir la tendencia negativa que esta variable había mostrado en la primera mitad de la década. A su vez, el producto agrícola de exportación que más favoreció la generación de empleo fue el café.

4.2 Matriz de contabilidad social

Una MCS es un marco amplio de datos económicos, que representa a la economía de una nación. Se configura como una matriz cuadrada cuyo valor subyace en la contabilidad por partida doble que los ingresos de cualquier cuenta se representa a lo largo de la fila, mientras que los gastos de la misma cuenta se muestran a lo largo de su columna.

Para las diferentes cuentas nacionales, permite establecer los equilibrios de la producción, de la demanda tanto nacional como importada, los componentes del valor agregado principalmente la remuneración de los asalariados y el excedente de capital, así como la ubicación de los hogares como un componente importante de la economía.

Debido a su versatilidad, este tipo de matrices se utilizan para determinar los posibles efectos económicos de las políticas públicas, así como de los choques externos, como un incremento del precio del petróleo. Adicionalmente, estas matrices son esenciales para calibrar los modelos de equilibrio general computable²², herramienta cada vez más utilizada para la simulación macroeconómica.

22 Según el documento 'Equilibrio General Computado: Descripción de la Metodología', Cicowiez et al. (2008): "Un modelo de equilibrio general capta las interrelaciones entre los distintos sectores de una economía por lo que permite analizar los efectos tanto directos como indirectos de un cambio exógeno de política. Esto lo convierte en una herramienta ideal para identificar ganadores y perdedores luego del cambio de política. En un análisis de equilibrio general se modela toda la economía mientras que en un análisis de equilibrio parcial se analiza sólo la situación de un mercado particular suponiendo constantes las condiciones en el resto de los mercados de la economía".

Construir una MCS para un país no es una tarea sencilla, debido a que para desarrollarla se necesita de información suficiente sobre la producción y consumo de bienes y servicios, los ingresos y gastos del Estado, balanza de pagos e ingreso de los hogares, todo ello con un nivel de desagregación alto. No obstante, contar con esta información no es suficiente para desarrollar una MCS, también se requiere que esta sea consistente, ya que de lo contrario no es posible obtener una matriz equilibrada.

Matriz de Contabilidad Social utilizada

Para el presente trabajo se construyó una MCS de corte macroeconómico y otra de corte microeconómico, utilizando para ello las matrices desarrolladas por Cabrera *et al.* (2009).

Sin embargo, para cumplir con los objetivos del estudio se realizaron diversas modificaciones a las MCS publicadas por el ICEFI. Entre estos cambios resaltan:

En la matriz macro:

- La matriz macro construida se diferencia de la del ICEFI, en que las filas y columnas de las actividades y productos se valoraron a precios básicos. Este cambio permite alcanzar una valoración homogénea en la demanda intermedia y final de los productos nacionales, tal como se recomienda en el estudio de Pyatt *et al.* (1976).
- Por su importancia, se recuerda que la ecuación del precio básico es:

Precio básico = precio comprador – importaciones – impuestos a los productos netos de subvenciones – márgenes de comercialización – márgenes de transporte – margen de electricidad, gas y agua

La matriz utilizada es la siguiente:

Cuadro 10
Matriz Macroeconómica

MATRIZ DE CONTABILIDAD SOCIAL (MACROECONÓMICA)																	
Millones de Quetzales de 2006																	
MCS (ac,acp)	a-prim	a-ind	a-ser	c-prim	c-ind	c-ser	f-trab	f-cap	h-tot	Ent	gov	ssoc	s-i	dstk	t-tcss	row	total
a-prim				55,458.4	55,458.4	128.2											55,586.6
a-ind				406.8	406.8	2,896.9											147,256.5
a-ser				166.3	166.3	272,479.7											273,288.2
c-prim	1,183.93	15,159.58	1,903.36						28,174.7				28.9	611.8	28.9	12,964.5	60,026.8
c-ind	7,366.36	45,089.44	34,877.68						96,503.8		878.0	0.0	24,495.7	725.6	24,495.7	34,210.0	244,146.5
c-ser	17,681.85	43,838.13	96,671.28						76,979.6		17,158.9	1,236.4	21,423.3	369.1	21,423.3	9,991.5	285,350.1
f-trab	19,530.6	26,895.9	72,023.3													155.1	118,604.9
f-cap	9,480.3	15,452.0	64,802.8														89,735.1
h-tot							118,576.2			73,661.1	5,224.0	967.7				30,600.9	229,029.9
Ent								89,699.8	3,859.2		1,303.4					1,848.5	96,710.9
gov								35.4	5,352.6	3,543.9						1,128.6	36,535.1
ssoc																	4,124.7
s-i									11,749.3	13,164.4	9,420.0	1,920.6				11,400.0	47,654.4
dstk													1,706.5		1,706.5		1,706.5
t-tcss	343.6	821.4	3,009.7	432.2	13,368.3	3,661.9			6,023.1	2,939.0							30,599.3
row				3,563.0	86,183.3	6,183.5	28.7		387.5	3,402.5	2,550.8						102,299.2
total	55,586.6	147,256.5	273,288.2	60,026.8	244,146.5	285,350.1	118,604.9	89,735.1	229,029.9	96,710.9	36,535.1	4,124.7	47,654.4	1,706.5	47,654.4	102,299.2	

Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).

Respecto de los productos analizados, los factores de producción utilizados según la MCS generada son los siguientes:

Cuadro 11
Matriz Microeconómica

MATRIZ DE CONTABILIDAD SOCIAL (MICROECONÓMICA) VECTOR AGRICULTURA Y GANADERÍA Medición en Quetzales de 2006 a precios básicos				
MCS (ac,acp)	a-agric	a-ganad	a-cultbanano	a-cultcafe
c-culttrad	-	-	-	-
c-banano	-	-	-	-
c-cafe	-	-	-	-
c-cereales	7	3	-	-
c-plantazucar	102	-	-	-
c-cultntrad	75	57	-	7
c-ganad	-	383	-	-
c-petróleo	-	-	-	-
c-minería	-	21	-	-
c-alimen	-	1,019	-	-
c-azúcar	-	59	-	-
c-textil	-	1	-	-
c-refpet	-	-	-	-
c-otcind	1,057	347	179	148
c-const	-	238	12	-
c-hotres	-	-	-	-
c-edu	-	-	-	-
c-salud	-	-	-	-
c-otrsvc	312	1,214	54	167
c-admpub	-	-	-	-
f-cainho	303	177	9	165
f-cafoho	414	243	13	76
f-cainmu	41	24	1	28
f-cafomu	128	75	4	19
f-ncinho	7,340	4,301	226	1,530
f-ncfoho	892	523	27	317
f-ncinmu	387	227	12	127
f-ncfomu	157	92	5	20
f-cap	2,843	2,644	1,580	708
t-ind	50	17	2	2
t-vat	-	1	-	-
t-imp	42	30	4	6
t-com	38	26	3	10
t-dir				
cssoc	44	38	37	22
s-com	-	-	-	-
row	1,967	927	223	323
total	16,199.7	12,686.2	2,390.3	3,677.0

Fuente: Elaboración propia.

En donde, por ejemplo, puede apreciarse que para la generación de oferta de productos agrícolas por Q 16.2 mil millones, se insumen Q 7 millones de cereales, Q 102 millones de plantas de azúcar, Q 75 millones de cultivos no tradicionales, mientras que a los trabajadores calificados-hombres en el sector informal se les paga Q 302.8 millones y a los trabajadores calificados-hombres del sector formal se les paga Q 414.0 millones. Así mismo, los empleadores reciben Q 2,843 millones y el gobierno capta por impuestos indirectos Q 49.9 millones y por impuestos a la importación Q 42.4 millones. Del resto del mundo se importa Q 1,967.3 millones de productos agrícolas.

Procedimiento de compilación de la MCS

El punto inicial de este desarrollo se refiere a la evaluación de la estructura y la información que muestra la MCS de ICEFI. Pudo observarse una estructura basada en los equilibrios de las Cuentas Nacionales, para los cuadrantes de información de tipo económica con enfoque a producción y consumo.

Así, para las actividades, la matriz consta de 13 actividades, las que se enlistan en el Anexo; para el caso de los productos, el detalle es más amplio, se incluyeron 20 productos y servicios. En los cuadrantes de información adicional, la matriz incluye ocho desagregaciones de empleo, enfocado al pago al factor trabajo y un agregado correspondiente al pago al factor capital.

Adicionalmente, la MCS de ICEFI incluye un cuadrante para análisis de pobreza, desagregando los hogares en 6 rubros y el gobierno en 2, para analizar la seguridad social. La matriz cuenta con un cuadrante para ahorro e inversión y por último, incluye un cuadrante desagregado en términos de impuestos y contribuciones al seguro social por parte de los trabajadores; en resumen, la MCS de ICEFI es una matriz con enfoque fiscal, de pobreza y de empleo. Esta última característica favoreció la decisión de utilizarla para el análisis del impacto del DR-CAFTA en el empleo agrícola, estableciendo para ello, un modelo generalizado de Leontief basado en la MCS.

Cuadro 12
Matriz de empleo

Actividad	Calificado				No calificado				Total ocupados
	Sector formal		Sector informal		Sector formal		Sector informal		
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
a-agrgan	38,253	4,525	15,168	2,593	1,173,217	276,421	92,342	13,432	1,615,952
a-cultcafé	3,869	542	2,308	286	112,228	27,269	18,820	1,190	166,512
a-minería	193	-	2,753	-	2,743	196	1,561	28	7,474
a-alimen	10,080	12,367	27,677	8,479	36,547	107,366	44,035	11,431	257,983
a-textil	8,004	11,147	19,720	19,892	53,667	124,221	73,086	60,579	370,315
a-refpet	933	263	3,855	8,057	1,676	2,216	3,750	3,911	24,661
a-otrind	26,582	3,030	26,187	3,338	64,935	28,293	37,446	8,486	198,297
a-const	22,725	847	24,618	3,307	211,814	475	87,679	1,215	352,681
a-hotres	4,753	12,123	12,941	8,168	8,650	77,695	13,876	12,527	150,733
a-edu	5,230	9,474	62,086	127,506	511	1,224	5,360	7,970	219,361
a-salud	1,920	4,310	19,085	31,893	1,826	9,528	2,545	10,317	81,424
a-otrsvc	122,065	116,034	218,992	102,375	351,733	704,338	151,406	25,341	1,792,283
a-admpub	143	618	59,889	27,429	135	44	35,115	4,775	128,148

Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).

Mediante la anterior relación se establecieron los requerimientos de empleo para cada actividad como un coeficiente técnico, al dividir el número de ocupados en la actividad dentro de los millones de quetzales producidos en el año, esto nos proporciona para cada actividad un ratio de empleo, que al multiplicarlo por el vector resultante del shock en el sector agrícola nos proporciona la cantidad en que aumentan los empleos, si es positivo o la cantidad en la que se reduce el empleo por rama de actividad, si es negativo.

Vector Exógeno

Para calcular el vector exógeno se calculó el crecimiento promedio del volumen de exportación de los productos agrícolas antes y después del DR-CAFTA. El crecimiento promedio de los volúmenes de exportaciones de café, azúcar y banano, antes y después del DR-CAFTA, son los siguientes:

Cuadro 13
Tasas de crecimiento del volumen de exportación de productos de exportación agrícolas

Producto	Tasa de crecimiento antes del DR-CAFTA (2000-2006)	Tasa de crecimiento después del Acuerdo (2007-2011)
Café	-5.10	0.30
Azúcar	2.00	11.60
Banano	5.40	-0.20

Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

Con la información anterior, se obtuvo el siguiente vector exógeno para exportaciones:

Cuadro 14
Exportaciones

Vectores de Impacto				
MCS (ac, acp)	a-cultbanano	a-cultcafe	a-alimen	a-agric
c-culttrad	-	-	-	-
c-banano	(89)	-	-	-
c-café	-	183	-	-
c-cereales	-	-	-	-
c-plantazucar	-	-	-	-
c-cultntrad	-	-	-	234.4
c-ganad	-	-	-	-
c-petróleo	-	-	-	-
c-minería	-	-	-	-
c-alimen	-	-	-	-
c-azúcar	-	-	208.81	-
c-textil	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia.

Para el vector de importaciones, la información de comercio exterior evidenció que en lo que respecta a los productos agrícolas únicamente es significativa en el caso de los cereales, los productos no tradicionales y azúcar. Se obtuvo el comportamiento de dichas importaciones con la información del CUODE específicamente importadas de Estados Unidos, las cifras revelan un crecimiento promedio de las importaciones del 5.1% y se redujeron las importaciones al considerar únicamente el 75%. El vector de impacto de las importaciones es el siguiente:

Cuadro 15
Importaciones

Vectores de Impacto			
MCS (ac,acp)	c-cereales	c-cultntrad	c-azúcar
c-culttrad	-	-	-
c-banano	-	-	-
c-café	-	-	-
c-cereales	(70.4)	-	-
c-plantazucar	-	-	-
c-cultntrad	-	(38.2)	-
c-ganad	-	-	-
c-petróleo	-	-	-
c-minería	-	-	-
c-alimen	-	-	-
c-azúcar	-	-	(0.67)
c-textil	-	-	-

Fuente: elaboración propia.

Resultados del ejercicio de la matriz de contabilidad social

Considerando como impactos ocasionados por el DR-CAFTA los cambios en el crecimiento de las exportaciones agrícolas que se estimaron anteriormente, el resultado refleja un incremento de 25,900 empleos generados en la economía guatemalteca en 2006 en el sector agrícola, lo que representa un 1.6% de incremento en empleos, que mitiga los efectos del desempleo en Guatemala, mientras que los 9,800 empleos indirectos en los otros sectores, representan un incremento de 0.3%. Aunados ambos efectos, y considerando la tasa de desempleo (3.5% en 2009, ENEI), indica un impacto significativo.

Al relacionar los resultados anteriores, con los del ejercicio econométrico, puede observarse que la suscripción del DR-CAFTA, mejoró las condiciones del empleo formal agrícola en Guatemala, lo cual fue producto, por una parte, del incremento de las exportaciones de café (único producto que mostró sensibilidad sobre el empleo) y otros factores que indirectamente afectan el empleo agrícola, que no fueron objeto de estudio, por ejemplo, las exportaciones de productos no tradicionales tanto agrícolas como no agrícolas que insumen productos agrícolas.

En cuanto a los resultados por subsector, el ramo textil es el que se favorece mayoritariamente como consecuencia del Tratado, el empleo generado en él corresponde al 35.7%, mientras que los servicios se ven beneficiados con un incremento aún mayor (37.5%).

5

Normas laborales y organización sindical en el sector agrícola

5.1 Normativa constitucional

Guatemala cuenta con una legislación laboral ampliamente desarrollada, considerada adecuada para regular las relaciones entre empleadores y trabajadores. Así lo reconoce, por ejemplo, el denominado Libro Blanco (Grupo de Trabajo, 2005) cuando, al referirse a las constituciones y códigos de trabajo de los países centroamericanos, indica que están en conformidad con las obligaciones fundamentales establecidas por la OIT.

La legislación laboral guatemalteca pertenece a la corriente garantista o protectora de los derechos de los trabajadores, que caracterizó desde las primeras décadas del siglo XX a las leyes del trabajo de América Latina. Para el derecho laboral latinoamericano el principio de protección o tutela es el básico o central. "El Derecho laboral es protector o carece de razón de ser", afirmó un destacado laboralista uruguayo (Ermida, 2011).

A partir de la década de los años 70 del siglo pasado, en muchos países de América Latina con la finalidad de suprimir rigideces que, en opinión de sus promotores, afectaban la creación de empleo y la competitividad, se realizaron reformas orientadas a la flexibilización de la legislación laboral, que redujeron su carácter protector, en ocasiones de manera drástica.

En Guatemala, debido en buena parte a que los derechos de los trabajadores están plasmados en la Constitución, lo que dificulta su modificación, se mantiene el carácter fundamentalmente protector o tutelar de las normas laborales.

La Constitución Política, emitida en 1985, contiene una sección dedicada al trabajo (artículos 101 al 106) que es parte del Capítulo II –derechos sociales–. El artículo 100, de la sección salud, seguridad y asistencia social, contiene las normas relativas a la seguridad social.

El artículo 102 enumera 21 derechos sociales mínimos, en los que se fundamenta la legislación del trabajo: Libre elección del trabajo, remuneración equitativa, fijación periódica del salario mínimo, límites para las jornadas de trabajo diurna, nocturna y mixta; remuneración de jornada extraordinaria; descanso semanal remunerado; pago anual de aguinaldo (décimo tercer salario o salario navideño); descanso retribuido de 85 días por maternidad;

edad mínima para el trabajo; indemnización de un mes por año de servicio en caso de despido injustificado; y derecho de organizar sindicatos, entre otros.

Otras normas de esa sección se refieren al carácter tutelar o protector de las leyes laborales; al derecho de huelga y paro; que los trabajadores no pueden renunciar a los derechos que les reconoce la ley; la protección y fomento de la negociación colectiva; y que, en caso de duda, las normas se interpretan en el sentido más favorable al trabajador (principio *in dubio pro operario*).

Por aparte, el artículo 4, libertad e igualdad, del capítulo de derechos individuales, indica que ninguna persona puede ser sometida a servidumbre. El artículo 69, está especialmente dedicado a los trabajadores agrícolas, al señalar que "las actividades laborales que impliquen traslado de trabajadores fuera de sus comunidades, serán objeto de protección y legislación que aseguren las condiciones adecuadas de salud, seguridad y previsión social, que impidan el pago de salarios no ajustados a la ley, la desintegración de esas comunidades y en general todo trato discriminatorio".

La seguridad social es reconocida como un derecho y como una función pública, que debe ser unitaria y obligatoria, financiada con aportes del Estado, de los empleadores y de los trabajadores; y que su aplicación corresponde al IGSS, entidad autónoma, en cuya dirección participan representantes de empleadores y trabajadores.

5.2 Normativa internacional

La legislación laboral interna es reforzada y complementada por los 72 convenios internacionales del trabajo que ha ratificado Guatemala,²³ entre ellos los ocho convenios que la OIT considera fundamentales (relativos a los principios sobre eliminación del trabajo forzoso, libertad sindical y negociación colectiva, eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación, y la abolición del trabajo infantil) y los cuatro prioritarios (convenios 81 y 129 sobre la inspección del trabajo, 144 sobre la consulta tripartita y 122 sobre la política del empleo).

Entre los restantes convenios ratificados, varios de ellos tienen importancia para el trabajo agrícola: C97 sobre los trabajadores migrantes, C99 sobre los métodos de fijación de salarios mínimos (agricultura), C101 sobre las vacaciones pagadas (agricultura), C110 sobre las plantaciones; y C141 sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975.

Otro mecanismo derivado de compromisos internacionales, que puede contribuir a mejorar el cumplimiento de la legislación laboral es el Capítulo Laboral (Capítulo 16) del DR-CAFTA. En el artículo 16.2. de dicho capítulo, las partes se comprometen a no dejar "de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las Partes", y reconocen que "es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación laboral interna".

Por legislación laboral se entiende, para efectos de la aplicación del Capítulo Laboral, las disposiciones relacionadas directamente con los denominados derechos laborales internacionalmente reconocidos: a) el derecho de asociación; b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente; c) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; d) una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y e) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

23 El artículo 46 de la Constitución establece que en materia de derechos humanos, los Tratados y Convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno. La Corte de Constitucionalidad ha señalado que la preeminencia no abarca las normas constitucionales (Sentencia del 31/10/2000 y Resolución No. 18-05-95).

5.3 El Código de Trabajo

Las normas ordinarias relativas al trabajo están contenidas en el Código de Trabajo (Decreto No. 1441). Si bien fue emitido en 1961, ha sido objeto de numerosas reformas, de las cuales las más profundas fueron las de 1992 y 2002, con la finalidad de atender las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT.

Entre las normas contenidas en el código, aplicables a cualquier relación de trabajo y, por consiguiente, al empleo en actividades agrícolas, destacan las siguientes: Todo contrato de trabajo se tiene por indefinido, salvo que se estipule lo contrario; los contratos a plazo fijo tienen carácter de excepción; el contrato de trabajo puede ser verbal, cuando se trate de labores agrícolas o ganaderas; en ausencia de contrato escrito se tienen como ciertas, salvo prueba en contrario, las estipulaciones de trabajo afirmadas por el trabajador.

En materia de negociación colectiva, el pacto colectivo de condiciones de trabajo tiene carácter de ley profesional y a sus normas deben adaptarse todos los contratos individuales o colectivos de la empresa. Todo empleador que tenga más de un 25% de trabajadores afiliados al sindicato, está obligado a negociar pacto colectivo cuando este lo solicite. Para formar un sindicato se requiere de un mínimo de 20 trabajadores; y los trabajadores que participan en la formación de un sindicato no podrán ser despedidos desde el momento que den aviso a la Inspección General de Trabajo y por un período de 60 días después de la inscripción del mismo.

Respecto al salario, puede ser fijado por unidad de tiempo o de obra, o por participación en las utilidades; y todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo. La jornada ordinaria de trabajo diurno no puede exceder de ocho horas diarias ni de 48 a la semana; y las vacaciones remuneradas no pueden ser por menos de 15 días hábiles.

Hay también normas para el trabajo sujeto a regímenes especiales, que pueden tener un menor o mayor nivel de protección. Uno de estos es el de los trabajadores agrícolas y ganaderos. El artículo 139 establece que el trabajo realizado con anuencia del patrono, por mujeres o menores de edad, como coadyuvantes o complemento del ejecutado por el trabajador jefe de familia, les da el carácter de trabajadores y se consideran vinculados al empleador por un contrato de trabajo, lo que busca favorecer a los trabajadores que se desplazan acompañados por sus familias a las cosechas de ciertos productos, especialmente el café.

También hay normas para regular la actividad de los representantes de los patronos o intermediarios para el reclutamiento de trabajadores. El artículo 145 señala que los trabajadores agrícolas tienen derecho a habitaciones que reúnan las condiciones higiénicas que fijen los reglamentos de salubridad.

5.4 El cumplimiento de la legislación laboral

El mayor problema de la legislación laboral estriba en su incumplimiento. Se trata de una situación que, probablemente más que cualquier otra normativa, enfrentan generalmente las leyes laborales. "Por actuar como correctivo de la realidad la ley laboral está más expuesta que otras al incumplimiento y necesita de mecanismos de garantía que aseguren su eficacia, tales como la inspección del trabajo, la justicia y el proceso especializados, la autotutela colectiva y eventualmente un derecho penal del trabajo" (Ermida, 2011).

El deficiente funcionamiento de esos mecanismos en la realidad guatemalteca, provoca un elevado nivel de impunidad, en aspectos como el pago del salario mínimo, la cobertura de la seguridad social, las condiciones de salud e higiene en el trabajo, el límite de las jornadas de trabajo y, fundamentalmente, los obstáculos para ejercer el derecho de libertad sindical y de negociación colectiva.

Según la ENEI 2010, el 74% de los empleados privados rurales y el 96% de los peones o jornaleros –mayoritariamente ocupados en la agricultura– tenía un ingreso mensual inferior al salario mínimo vigente para actividades agrícolas, fijado en Q1930 (equivalentes a US\$ 240.00) para ese año; solamente uno de cada seis asalariados rurales cuenta con contrato de trabajo escrito; y el 88.3% de la PEA rural carece de cobertura de la seguridad social (Linares, 2012).

El problema de incumplimiento es reconocido en el Libro Blanco: “Algunas de las mayores preocupaciones que se han expresado sobre la región se refieren al grado de cumplimiento de las leyes relacionadas con la constitución de sindicatos, la libertad de asociación y las relaciones laborales”, agregando que “estrechamente ligados con esas preocupaciones, se encuentran aspectos relacionados con la inspección y el cumplimiento” (Grupo de Viceministros de Economía y Trabajo, 2005).

Debido a las quejas por reiteradas violaciones a los derechos reconocidos en el Capítulo Laboral, la USTR solicitó en agosto de 2011 la constitución de un panel arbitral, de acuerdo con lo previsto en el Capítulo sobre Solución de Controversias del Tratado (Alvarez, 2011).

5.5 Organización sindical en el sector agrícola

El derecho de sindicación y negociación colectiva, como ya se indicó, está garantizado por la Constitución, el Código de Trabajo y los convenios internacionales de trabajo. Los sindicatos pueden ser gremiales –formados por trabajadores o empleadores de una misma profesión u oficio– y de empresa.

Según datos de la ENEI 2010 solamente el 0.79% de la PEA rural está afiliada a sindicatos y 1.6% con relación a la PEA total. La presencia de organizaciones sindicales en el sector agrícola se limita a las plantaciones de banano en el departamento de Izabal, zona norte del país donde se cultiva desde inicios del siglo XX, algunas fincas de café en los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango y en un ingenio azucarero de los 12 que funcionan actualmente. Se puede asumir que la principal causa de la baja afiliación sindical son las prácticas antisindicales, abiertas o sutiles que utilizan muchas empresas y la falta de eficacia de las normas e instituciones encargadas de garantizar el ejercicio de este derecho fundamental.

Se argumenta en ocasiones que muchos trabajadores prefieren no participar en sindicatos, porque la institución como tal está desprestigiada. En un estudio de opinión pública realizado por ASIES en el primer semestre de 2012, el 56% de los asalariados entrevistados indicó que considera que los sindicatos son beneficiosos para los trabajadores y el 46% que lo son para la sociedad, lo que de alguna manera desmiente ese argumento.

Debido al escaso número de sindicatos, la negociación colectiva tiene una escasa cobertura. En 2008, de 15 pactos colectivos homologados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, solamente tres correspondían al sector agrícola (Linares, 2012).

Las instancias más representativas del sector sindical son básicamente tres. Una, es la UGT, que incluye a la FETRACUR²⁴, que tiene cinco sindicatos agrícolas de empresa, a la Central de Trabajadores del Campo, con cinco sindicatos de empresa;²⁵ y a la FESTRAS, que cuenta con un sindicato de empresa agrícola.

La segunda está conformada por las centrales sindicales afiliadas a la CSI y a la CSA; La CGTG que en 1999 contaba con tres sindicatos agrícolas de empresa; la CUSG con tres, entre ellos el SITRABI que es probablemente el sindicato con mayor número de afiliados en el sector privado; y la UNSITRAGUA, con ocho, entre ellos el Sindicato de Trabajadores del Ingenio Palo Gordo.

24 Información proporcionada por el Secretario General de FETRACUR, Rigoberto Dueñas, el 24/7/12.

25 Lista brindada por la Oficina Regional de San José de la OIT: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/worker/sindi/gt.htm> (visitado el 23/07/12)

El tercer bloque lo integran el MSICG, que agrupa sindicatos y organizaciones de los sectores indígena y campesino, establecidas bajo la figura de asociaciones civiles.

A lo anterior se agregan las organizaciones campesinas dedicadas fundamentalmente a la reivindicación del acceso a la tierra, la demanda por la emisión de legislación para el desarrollo rural integral y la oposición a la instalación de empresas mineras e hidroeléctricas. Estas organizaciones tienen una gran capacidad de movilización, por lo que con cierta frecuencia organizan marchas que convergen a la capital desde distintos puntos del país. La más reciente fue realizada el 17 de abril de 2012.

Las tres organizaciones más importantes, debido a su capacidad de convocatoria y de ejercer presión mediante movilización de numerosos grupos de campesinos, por orden cronológico de su fundación son: el CUC fundado en 1979 y que fue víctima de la represión instaurada en el país con motivo del conflicto armado; la CNOC, que convocó la marcha de abril de 2012 y que fue fundada en 1992 por el CUC, con la finalidad de aglutinar al resto de organizaciones campesinas y de la cual se separó en 2010; y la CONIC, que surge en 1992 como una escisión del CUC. Las dos coordinadoras están integradas por numerosas organizaciones de base y por coordinadoras o alianzas de segundo nivel (Menchú *et al.*, 2012).

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

El estudio puso en evidencia que la productividad del sector agrícola nacional es muy baja, dado que esta actividad económica ocupa a muchos trabajadores pero genera poco valor agregado. Una de las razones de esta baja productividad puede ser que los trabajadores del sector tienen baja educación, lo cual repercute en alta pobreza, y muy bajos ingresos.

Al contrario, se determinó que en el sector agrícola, en promedio, los empleadores no son pobres y sus ingresos superan por mucho al de los trabajadores, hecho que evidencia la desigualdad en la distribución del ingreso en el sector.

Otro hecho relevante es que la exportación de productos no tradicionales ha ganado importancia en los últimos veinte años. Algunas razones que pueden explicar este fenómeno son la liberalización comercial, la reducción de aranceles, y la mejora en el aparato productivo nacional.

Sin embargo, pese al incremento de la diversificación de los productos de exportación, más de la mitad de las exportaciones de productos agrícolas se destinan a Estados Unidos y Centroamérica, lo cual es un factor de riesgo para este sector a nivel interno.

Respecto al DR-CAFTA, se encontró evidencia que luego de su suscripción la tendencia del empleo formal agrícola tuvo un cambio. Este cambio significó una reducción de la tendencia negativa que este tipo de empleo había observado en la primera mitad de la década pasada. En este sentido, los datos muestran que las exportaciones de azúcar, banano y cardamomo no tuvieron relación con el número de empleados formales del sector agrícola, por lo que el incremento de empleos en este sector se debe a factores distintos al comportamiento de las exportaciones de estos productos. Empero, sólo las exportaciones de café mostraron un efecto en el empleo formal agrícola.

Es interesante notar que pese a que algunas actividades agroindustriales como el azúcar mejoraron significativamente sus exportaciones, en términos de volumen tras la puesta en marcha del DR-CAFTA, este mejor desempeño no se tradujo en un incremento del empleo agrícola formal, situación que podría reflejar que esta actividad es intensiva en el uso de capital y no de trabajo.

Sin embargo, la suscripción del DR-CAFTA y sus efectos en los volúmenes de exportación de los productos de exportación tradicionales generó empleos, la mayoría informales, lo que llevó a un saldo positivo en el efecto total sobre el empleo en las simulaciones realizadas.

En este sentido, se determinó que el impacto en el empleo según la metodología de la MCS muestra que el incremento de las exportaciones de productos tradicionales debidas al DR-CAFTA, no ha tenido un efecto grande sobre el empleo agrícola ni en el de las demás actividades económicas.

Concretamente pudo estimarse que el incremento del número de plazas de trabajo como consecuencia del incremento observado en las exportaciones de los productos agrícolas tradicionales, luego de la ratificación del DR-CAFTA, es de alrededor de 25,900 plazas laborales.

Los datos de comercio exterior muestran que la actividad de producción de banano ha mostrado un descenso en sus exportaciones, tras la puesta en vigencia del DR-CAFTA, hecho que según las simulaciones en la MCS impactó negativamente en el empleo de más de una actividad agrícola. Al respecto, el análisis de la matriz de contabilidad social muestra que el efecto en el empleo agrícola en Guatemala ha sido positivo ya que, en promedio, generó 25,900 empleos mientras que se perdieron 8,400, lo cual da un saldo positivo de 17,500.

Se pudo establecer que los productos agrícolas estadounidenses en el mercado guatemalteco, han representado en los últimos años alrededor de un 6%. Previo al Tratado el porcentaje fue de 5.5% y posterior al mismo de 6.3%. Asimismo se determinó, de acuerdo al índice de Herfindahl que la concentración de las exportaciones luego del Tratado tuvo una tendencia a la baja.

En términos globales, los resultados de los modelos econométricos y la simulación en la MCS son consistentes en el sentido que el efecto DR-CAFTA en el empleo agrícola ha sido modesto.

Con respecto a la normativa laboral vigente, se pudo establecer que esta abarca los aspectos fundamentales de las relaciones laborales y sus principales disposiciones tienen el respaldo de estar plasmadas en la Constitución Política, lo cual garantiza su permanencia. La normativa tiene un carácter eminentemente protector o tutelar para los trabajadores, en congruencia con los principios que inspiran el derecho latinoamericano del trabajo. En general cubre a todos los trabajadores, tanto urbanos como rurales, agrícolas o de otros sectores, y tiene disposiciones que buscan una especial protección para los trabajadores agrícolas. Es reforzada por el elevado número de convenios internacionales del trabajo que ha ratificado Guatemala. El mayor problema que se enfrenta en materia legal es el alto nivel de incumplimiento de las normas laborales, tanto en el sector urbano como rural.

Asimismo se determinó que la organización sindical es débil, debido a la escasa capacidad que tienen las autoridades para lograr el respeto efectivo del ejercicio de los derechos relacionados con la libertad sindical y la negociación colectiva, por lo que existen pocos sindicatos en las empresas del sector agrícola. Adicionalmente, como lo demuestran los datos expuestos, existe un fraccionamiento entre las organizaciones sindicales, lo que dificulta su capacidad para defender los derechos laborales e incidir en las políticas públicas relacionadas con el mundo del trabajo.

Recomendaciones

La escasa información estadística en materia de empleo no permitió la construcción de modelos econométricos significativos que permitieran entender de mejor manera las relaciones entre comercio y empleo. Por ello se recomienda continuar con el proceso de mejora del sistema estadístico nacional.

En cuanto a las prestaciones laborales, la información de empleo formal agrícola (afiliados a seguridad social) muestra que tras una década, el número de trabajadores que cotizan al seguro social en esta actividad se redujo, pese al crecimiento poblacional y la sensible mejora en las exportaciones de algunos productos agroindustriales. Esto pone en evidencia lo vulnerable de este grupo de trabajadores, por lo que es necesario poner en práctica acciones focalizadas en esta actividad de supervisión del cumplimiento de la obligación de los patronos de inscribir en el seguro social a sus trabajadores.

Finalmente, debido al escaso efecto en el empleo formal en el sector agrícola a causa del DR-CAFTA, es necesario implementar otras políticas adicionales –distintas a la suscripción y ratificación de tratados comerciales– que aseguren la creación de empleo decente en esta actividad. En este sentido, se recomienda retomar las acciones contenidas en el Capítulo III del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómico y Situación Agraria de los Acuerdos de Paz suscritos en 1996.

Anexo

Resultados de las regresiones

Cuadro A.1
Resultados del modelo de cambio de tendencia

	Coefficientes	Error estándar	Valor p
Constante	151619.9	2567.3	0.000
Tendencia	-1978.2	662.9	0.020
Efecto cruzado	1709.9	450.8	0.007
Variable dependiente: Empleo formal agrícola Número de observaciones: 10 $R^2 = 0.825$			

Cuadro A.2
Resultados de las elasticidades empleo agrícola-exportaciones de banano

	Coefficientes	Error estándar	Valor p
Constante	137843.38	8160.1212	0.000
Banano	0.0078585	0.0072548	0.310
Variable dependiente: Empleo formal agrícola Número de observaciones: 10 $R^2 = 0.091$			

Cuadro A.3
Resultados de las elasticidades empleo
agrícola-exportaciones de café

	Coefficientes	Error estándar	Valor p
Constante	107634.92	14317.729	0.000
Café	0.173624	0.0636953	0.026
Variable dependiente: Empleo formal agrícola Número de observaciones: 10 $R^2 = 0.499$			

Cuadro A.4
Resultados de las elasticidades empleo
agrícola-exportaciones de cardamomo

	Coefficientes	Error estándar	Valor p
Constante	158551.88	5912.4356	0.000
Cardamomo	-0.480027	0.2316239	0.072
Variable dependiente: Empleo agrícola Número de observaciones: 10 $R^2 = 0.3282$			

Cuadro A.5
Resultados de las elasticidades empleo
agrícola-exportaciones de azúcar

	Coefficientes	Error estándar	Valor p
Constante	142510.97	12116.687	0.000
Azúcar	0.0028902	0.008598	0.745
Variable dependiente: Empleo formal agrícola Número de observaciones: 10 $R^2 = 0.0068$			

Bibliografía

1. ASIES, 2006. *Investigaciones sobre el Tratado de Libre Comercio TLC entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, Volumen I. Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Guatemala.*
2. ASIES, 2008. *VII Encuesta a la industria de Vestuario y Textiles. Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Guatemala.*
3. BCIE, 2010. *Avances y desafíos de la integración centroamericana. Una revisión a 50 años de historia. Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Tegucigalpa, Honduras.*
4. Bronstein, Arturo, 1998. *Pasado, presente de la legislación laboral en América Latina. OIT, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), San José (Costa Rica).*
5. Cabrera, M.; Delgado, M.; Guzmán, V., 2009. *Guatemala: choques económicos, vulnerabilidad y políticas de protección social. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. Guatemala.*
6. Ermida, Oscar, 2011. *Protección, igualdad, dignidad, libertad y no discriminación. En Revista REAL CARD, No. 7. ASIES, Guatemala.*
7. *Estado de la Región 2011. Cuarto informe estado de la región en desarrollo humano sostenible. San José, Programa Estado de la Nación-Región, 2011.*
8. Guerra Borges, Alfredo, 1997. *El Mercado Común Centroamericano, 1950-1980. En: Historia General de Guatemala, Tomo VI, Asociación de Amigos del País, Guatemala.*
9. INE, 2006, *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI. Instituto Nacional de Estadística, Guatemala.*
10. Linares, Luis, 2012. *Caso de Guatemala. En: Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina, Tomo II (Coordinadores Fernando Soto y Emilio Klein). Santiago de Chile, FAO/CEPAL/OIT.*
11. Pingali, P.L. (ed), 2001 *CIMMTH 1999-2000. World Maize Facts and Trends. Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y del Trigo (CIMMYT), México.*
12. Pyatt y Thorbecke, 1976. *Planning Techniques for Better Future, Geneva: International Labor Office.*
13. Rodrigues, Monica, 2006. *Disposiciones agroalimentarias en los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos: avances y limitaciones para futuras negociaciones con socios latinoamericanos. En Series CEPAL Desarrollo Productivo No. 170. Chile.*

14. Santacoloma, P.; Suarez, R., 2005. "Fortalecimiento de los vínculos de agronegocios con los pequeños agricultores". FAO. Roma.
15. Universidad Nacional de la Plata, 2008. *Equilibrio General Computado: Descripción de la Metodología*, Martín Cicowiez y Luciano Di Gresia, Argentina.
16. Urrutia, Pablo, 2011. *La integración centroamericana y sus principales componentes*. En Revista ASIES, No. 1, 2011, Guatemala.
17. Valentine Kouzmine, 2000. *Exportaciones no tradicionales latinoamericanas. Un enfoque no tradicional*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile.
18. Viceministros de Comercio y Trabajo, 2005. *La dimensión laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Informe del Grupo de Trabajo de los Viceministros de Comercio y Trabajo de los países de Centroamérica y de la Republica Dominicana*.

Artículos de prensa

Alvarez, L. 2011, 10 de agosto. *EE.UU. plantea demanda laboral contra Guatemala*. *elPeriódico*. Guatemala 10 de agosto de 2011.

Menchú, S. y Gamazo, C. 2012, 18 de abril. *Marcha Campesina, la segunda en un mes, para reclamar desarrollo rural*. *elPeriódico*. Guatemala, 18 de abril de 2012.

Constitución, leyes y acuerdos gubernativos

1. Constitución Política de la República de Guatemala, emitida el 31 de mayo de 1985.
2. Código de Trabajo (Decreto No. 1441 de 1961).
3. Ley Reguladora de la Prestación del Aguinaldo para los Trabajadores del Sector Privado (Decreto No. 76-78).
4. Ley de Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Privado y Público (Decreto No. 42-92).
5. Ley General de Cooperativas (Decreto No. 82-78).
6. Acuerdo Gubernativo No. 640-2005.

Resoluciones

1. Corte de Constitucionalidad, Resolución No. 18-05-95.

Sentencias

1. Corte de Constitucionalidad. *Caso preminencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos sobre el derecho interno*. (Sentencia 31/10/2000).

Sitios web

1. www.cafta.sieca.int/sitio/Cache/20990000000172/20990000000172.pdf
2. http://www.export.com.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=88
3. <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/worker/sindi/gt.htm>
4. <http://www.mineco.gob.gt/Espanol/Centro+de+Informacion+y+Expo-Negocios>
5. http://www.mineco.gob.gt/mineco/tlc/Tratados/index_tlc_mx.htm
6. http://www.sieca.int/Publico/CA_en_cifras/CA_EVOLUCION_DEL_COMERCIO/Evolucion_1960-2010/CA_Evolucion_1960-2010.htm

