

#NoContagiamosAlEmpleo

NOTA PAÍS

Guatemala

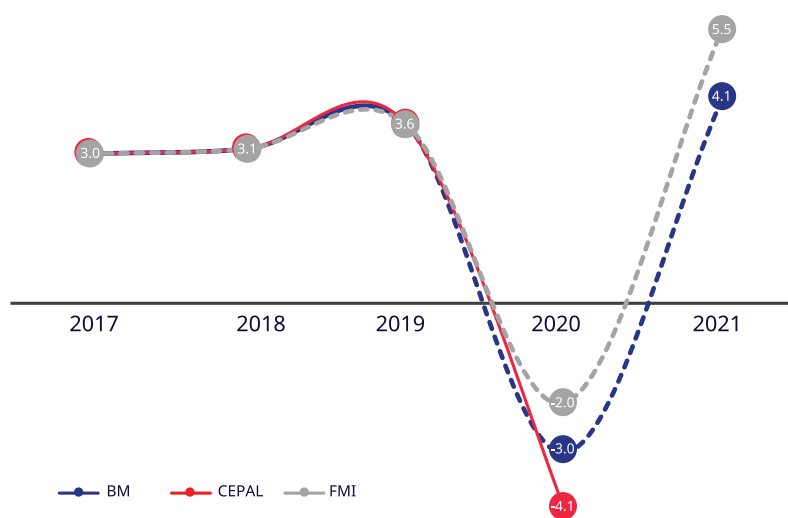


COVID - 19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en Guatemala

I. Contexto Económico y Laboral Pre-pandemia COVID-19

Si bien el ritmo de crecimiento de Guatemala ha sido más lento que el observado en la región, el país presenta un desempeño económico moderado y estable. Según cifras preliminares, el país cerró 2019 con un crecimiento económico cercano al 3.6%. Proyecciones recientes de CEPAL¹, Banco Mundial² y el FMI³, estiman variaciones negativas en el orden del -4.1%, -3.0% y -2.0% del PIB en 2020 respectivamente, tal como se observa en la gráfica siguiente.

PROYECCIONES DE CRECIMIENTO DE PIB DE GUATEMALA



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, CEPAL y Fondo Monetario Internacional (2020)

¹ CEPAL “Informe especial COVID-19 N° 5”. Julio de 2020.

² Banco Mundial “Perspectivas Económicas Mundiales” Junio 2020.

³ Fondo Monetario Internacional “World Economic Outlook”. Abril 2020.

Además de la interrupción de suministros y la contracción de actividades como el turismo (representa el 4.4% del empleo) y del consumo privado, producto de las medidas de contención sanitaria, hay que considerar los efectos que tendrá en la economía guatemalteca, **la disminución de las remesas y de las exportaciones**, debido a la reducción de la actividad económica y el aumento del desempleo en los Estados Unidos. En Guatemala, las remesas representan el 12% del PIB, y se utilizan principalmente para el consumo, con lo cual, su disminución, tendrá un impacto significativo en el aumento de la pobreza.

Se prevé que el impacto económico como consecuencia de la pandemia del COVID-19 en el corto plazo, se sienta con más fuerza en el sector terciario, con particular efecto en el transporte, el turismo, la hostelería y el comercio al por menor. En conjunto, el comercio al por mayor y menor (19.2%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (3%) y las actividades de alojamiento y servicios de comida (3.1%) representaron una cuarta parte (25.3%) del total del valor agregado en la economía guatemalteca (IV trimestre 2019). En el 2019, **solamente el sector comercio, restaurantes y hoteles ocupó a cerca de 1,863,000 personas**, es decir, una cuarta parte del total de ocupados a nivel nacional.

Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional estiman una recuperación (en forma de “V”) para 2021. El primero proyecta un rebote de la economía del 4.1% y el segundo de 5.5%. Esto no significa necesariamente que los retrocesos en pobreza y desigualdad derivados de la contracción económica del 2020 se recuperarán automáticamente; se requerirá que los trabajadores más afectados sean beneficiarios de la recuperación del crecimiento económico.

La situación económica pre-crisis no solo determinará el tipo y la magnitud del efecto de los shocks derivados, también incidirá en la capacidad de respuesta del país. Las respuestas de política a la atención de la crisis en el corto plazo (alivio, protección y reparación) y a las medidas para la recuperación (mediano plazo) requerirán de un importante esfuerzo fiscal por el lado del gasto. Al respecto, Guatemala ha priorizado la implementación de medidas de consolidación fiscal que se traducen principalmente en la reducción de los niveles de gasto público. Esto ha permitido que el país mantenga una posición fiscal sólida. En el 2019 el déficit fiscal fue de 2.3% del PIB, sin embargo, esto se ha hecho a costa de importantes gastos en infraestructura e inversión en capital humano. Dada la necesidad de adquirir fondos para enfrentar la pandemia, esa proporción podría aumentar considerablemente en los próximos años. La economía guatemalteca, tiene un **alto grado de integración comercial y financiera con la economía internacional**, ello la expone a los efectos económicos globales del coronavirus.

La crisis económica que se avecina repercutirá adversamente en el mundo del trabajo en tres dimensiones: 1) la cantidad de empleo disponible, 2) la calidad del trabajo y, 3) los efectos en los grupos específicos en condición de vulnerabilidad frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral. En cada una de estas dimensiones se generarán presiones adicionales a las que ya los países afrontaban en la pre-crisis, que, en el mejor de los casos, ralentizará la velocidad de reducción de los principales déficits de trabajo decente en el país.

Una estimación preliminar de los **empleos actuales en riesgo** desde un enfoque sectorial para Guatemala (ver cuadro a continuación), indica que el **49.3% del total de empleo están en riesgo alto, es decir, alrededor de 3,416,476 empleos** ubicados en los sectores económicos que se prevé sean los más afectados por la crisis económica. Los empleos de las mujeres se verán particularmente afectados por la alta participación femenina en los sectores de más alto riesgo ante la crisis: servicios y comercio, hoteles y restaurantes, y actividades profesiones y de servicios administrativos y de apoyo (45.5% y 59.9% respectivamente).



La situación económica pre-crisis no solo determinará el tipo y la magnitud del efecto de los shocks derivados, también incidirá en la capacidad de respuesta del país.

► GUATEMALA: TRABAJADORES EN SITUACIÓN DE RIESGO DESDE UNA PERSPECTIVA SECTORIAL

| Sector de la Economía | Repercusión actual de la crisis sobre la producción económica | Niveles de empleo | Participación en el empleo total | Niveles de empleo femenino | Participación femenina en el empleo sectorial |
|--|---|-------------------|----------------------------------|----------------------------|---|
| Actividades de administración pública (defensa, enseñanza, salud y de asistencia social) | Media-Baja | 639,909 | 9.2% | 316,039 | 49.4% |
| Agricultura, ganadería y pesca | Media-Baja | 2,215,134 | 31.9% | 247,552 | 11.2% |
| Construcción y actividades inmobiliarias | Media | 540,827 | 7.8% | 12,535 | 2.3% |
| Intermediación financiera y seguros | Media | 82,027 | 1.2% | 33,578 | 40.9% |
| Información y comunicaciones | Media-Alta | 41,490 | 0.6% | 9,485 | 22.9% |
| Industria manufacturera | Alta | 794,718 | 11.5% | 343,332 | 43.2% |
| Comercio, restaurantes y hoteles | Alta | 1,863,647 | 26.9% | 847,184 | 45.5% |
| Actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos y de apoyo | Alta | 758,111 | 10.9% | 453,840 | 59.9% |

Nota: Categorías agrupadas con la Clasificación Internacional Industrial Uniforme CIIU.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, 2020. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2019.

La cantidad de empleo disponible

Guatemala es el país con el menor índice de desempleo en América Latina (2.5% en el año 2019), sin embargo, con la pandemia del COVID-19 es de esperar un aumento significativo en la cantidad de personas desempleadas. **La incidencia heterogénea del desempleo entre distintos grupos poblacionales es una característica importante a tener en cuenta**, pues el impacto en este indicador, como lo demostró la crisis económica mundial del 2008-09, tenderá a ser diferenciado y se ensañará con aquellas personas en condición más vulnerable.

La tasa de **desempleo de las mujeres (3.5%) es ligeramente superior a la de hombres (2.0%)**. **Los jóvenes (15 a 24 años) por su parte, registraron una tasa de desempleo del 5.8%** frente a una tasa de 1.4% para los de 25 años y más. Debido al impacto de la pandemia, se espera que la brecha entre jóvenes y adultos se profundice aún más. Frente a una contracción económica, son las personas jóvenes, quienes enfrentarán más dificultades para encontrar un empleo.

La concentración del crecimiento del empleo en el país suele darse en sectores de baja productividad y en sectores informales de la economía, sin embargo, es importante señalar que el año pasado, la economía guatemalteca, lejos de crear nuevos empleos para las personas que ingresaron al mercado laboral, más bien expulsó trabajadores (alrededor de 15,000 empleos menos del 2018 al 2019).



La alta incidencia de la informalidad es un rasgo importante del mercado laboral guatemalteco, por tanto, es bastante probable que el impacto de la crisis no se refleje únicamente en el incremento del desempleo y la informalidad, sino también en los ingresos laborales (...)

La calidad del trabajo

La economía informal es particularmente vulnerable y sensible a los impactos de la pandemia COVID-19. El empleo informal ha venido creciendo en tamaño y peso relativo respecto al total de la ocupación, caracterizado por no estar cubierto por la seguridad social (acceso a seguro de salud y/o riesgos profesionales), ser de bajos ingresos, concentrado en unidades económicas de pequeño tamaño (MYPE) y especialmente en los sectores donde más fuerte golpeará la crisis. Los ocupados en condición de informalidad están más expuestos a las consecuencias de la crisis económica que se avecina.

En Guatemala, cerca de la totalidad de la población ocupada (75%) tiene un empleo informal. Ésta se verá afectada en el plazo inmediato por el parón de consumo que implican las restricciones de movilidad a las personas como parte de las medidas sanitarias implementadas por el país, en particular, aquellos trabajadores que están dentro del sector informal (representan el 54.1% del empleo informal).

Estimaciones tempranas de la OIT calcularon el impacto de la pandemia del COVID-19 a nivel global en hasta 25 millones de personas desempleadas⁴, estimaciones más recientes indican una reducción global de las horas trabajadas de 6.7% en el segundo trimestre de este año, equivalente a 195 millones de empleos

a tiempo completo (48 horas semanales)⁵, sin embargo, a nivel de país, el impacto en los mercados laborales dependerá de la configuración y características de los mismos.

La alta incidencia de la informalidad es un rasgo importante del mercado laboral guatemalteco, por tanto, es bastante probable que **el impacto de la crisis no se refleje únicamente en el incremento del desempleo y la informalidad, sino también en los ingresos laborales**, especialmente de los ocupados menos calificados y en la economía informal. Lo anterior tendrá un devastador efecto en la pobreza laboral, particularmente en aquellos que actualmente no alcanzan a generar ni siquiera el salario mínimo mensual en sus actividades económicas. No puede obviarse el efecto que la crisis tendrá en materia de igualdad en ingresos, el cual puede ser mitigado o profundizado dependiendo de la forma en que las políticas de recuperación y estímulo al mercado laboral se implementen.

Los más vulnerables

Como se mencionó previamente, **las personas jóvenes** deben afrontar un elevado índice de desempleo y subempleo, y son más vulnerables frente a una disminución de la demanda de mano de obra, como se constató a raíz de la última crisis financiera mundial. **Los trabajadores de más edad** son asimismo más vulnerables en el plano económico.

Las mujeres también son un grupo particularmente importante, a raíz de la amplia labor que desarrollan en los sectores más afectados (en particular el de los servicios), o por realizar un trabajo de primera línea para hacer frente a la pandemia (por ejemplo, las enfermeras). En Guatemala, el 70,4% de las mujeres que trabajan lo hacen en el sector terciario, frente al 36,3% de los hombres. Las mujeres tienen menor acceso a servicios de protección social (únicamente el 19.2% cuenta con afiliación al IGSS), soportan una carga laboral desproporcionada en la economía asistencial o de cuidado en particular en el caso de cierre de escuelas o de centros de atención.

⁴ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_739158/lang--es/index.htm

⁵ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf

Los trabajadores sin protección social, en particular los trabajadores por cuenta propia, los ocasionales y los que llevan a cabo una labor esporádica en plataformas digitales, son especialmente susceptibles de verse afectados por el virus al no tener derecho a bajas laborales remuneradas o por enfermedad, y estar menos protegidos en el marco de los mecanismos convencionales de protección social, u otros medios de compensación de fluctuaciones de ingresos.

Las personas trabajadoras en condición de vulnerabilidad en Guatemala representaron el 37.9% del total de ocupados en el año 2018, esa proporción sube en el caso de las mujeres a un 45.9%.⁶ La vulnerabilidad de los hogares en pobreza y sin protección social, así como otros factores asociados podrían generar un aumento en la tasa del trabajo infantil y el trabajo adolescente peligroso.



Las personas trabajadoras en condición de vulnerabilidad en Guatemala representaron el 37.9% del total de ocupados en el año 2018

Para el caso de Guatemala no podemos obviar la vulnerabilidad laboral de **la población indígena**, estos representan el 37.3% de la población ocupada del país, y, sin embargo, las diferencias de condiciones laborales respecto a la población no indígena son muy latentes. Dicha población labora principalmente en la informalidad (83.7%), lo cual implica que **únicamente el 10.1% tiene acceso a la cobertura del IGSS**, en contraposición al 28.8% de cobertura de la población no indígena. Sin embargo, la mayor desigualdad se evidencia en los ingresos de los trabajadores del sector informal donde **los ingresos de un trabajador indígena equivalen a un tercio de los ingresos de un no indígena**. Es por eso que no podemos obviar que dicha población será una de la más afectadas por la crisis actual y la recesión económica que se avecina.

Las y los trabajadores migrantes, por su posición geográfica y sus características socioeconómicas Guatemala es un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, en ese contexto los efectos del COVID-19 tienen también un impacto en las migraciones.

En el caso de las remesas según datos del Banco de Guatemala éstas cayeron aproximadamente un 20% para los meses de marzo y abril del 2020, lo cual tiene un efecto directo en el nivel de ingresos de los hogares y comunidades receptoras.

Así también los eventos de retorno o deportación de guatemaltecos de México y Estados Unidos en los meses recientes ha sido inconstante, en el caso de Estados Unidos los vuelos fueron suspendidos y reanudados recientemente en lo cual se hizo evidente la necesidad que tanto países de destino como países de origen tomen medidas pertinentes a efecto de garantizar la salud de las personas que retornan, realizando pruebas del COVID-19 antes de partir y al momento de llegar para así garantizar su salud o bien administrar el tratamiento y la atención adecuada en caso ser positivo al COVID-19. Es importante desenraizar la idea de que un trabajador migrante es sinónimo de portador del virus evitando así ser estigmatizados o discriminados.

La pandemia del COVID-19, evidencia también la importancia de la movilidad humana en el equilibrio sistémico de las necesidades de oferta y demanda sobre bienes y servicios en los mercados de trabajo, aún en el contexto de la pandemia trabajadores guatemaltecos han viajado al exterior. Información proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores da cuenta que del 16 de abril al 11 de junio del 2020 un total de 5,065 trabajadores guatemaltecos han viajado al exterior específicamente a Canadá (96%) y Estados Unidos (4%) respectivamente, en ese sentido es importante garantizar entornos de trabajo con medidas de salud y seguridad ocupacional adecuadas en los lugares de destino.

⁶ El indicador de trabajadores vulnerables representa el porcentaje de los trabajadores por cuenta propia más los familiares no remunerados dentro del total de ocupados.

Los trabajadores migrantes realizan contribuciones importantes a las sociedades y en las economías desempeñando trabajos esenciales en los sectores de la atención de salud, servicios de agricultura, industria agroalimentaria y construcción. Aun cuando se imponen medidas restrictivas a la movilidad, miles de trabajadores siguen buscando trabajo en el extranjero, ahora más que nunca la contratación equitativa⁷ que promueve la OIT es una garantía para el trabajo decente de las y los trabajadores migrantes.

II. La Respuesta Nacional a la Crisis

En la fase inicial del brote de COVID-19, Guatemala ha aplicado medidas para hacer frente a la propagación de la enfermedad y para mitigar sus efectos adversos en la economía y el mercado laboral. Las medidas dirigidas a evitar la propagación de la enfermedad tienen sin duda efecto en las condiciones económicas y de mercado laboral. A la fecha, Guatemala ha decretado Estado de Calamidad y toque de queda desde las 6pm hasta las 4am, exceptuando trabajadores esenciales. Asimismo, se suspendieron clases, actividades no esenciales y el transporte público. Por último, se ha decretado cierre de fronteras terrestres, marítimas y aéreas para el tráfico de personas extranjeras, no obstante se mantienen abiertas al comercio. Respecto al segundo grupo de medidas, se resumen en el sitio web de la OIT que recoge las respuestas de política de los países⁸, con arreglo a tres pilares de acción de política: a) la protección de los trabajadores en el lugar de trabajo, b) el fomento de la actividad económica y de la demanda de mano de obra, y c) el apoyo al empleo y al mantenimiento de los ingresos.

- a) En el pilar relacionado a la **protección de los trabajadores en el lugar del trabajo**, la respuesta se ha concentrado en permitir y propiciar el teletrabajo y suspender labores en el sector gobierno con excepciones. En materia de fortalecimiento de medidas de Salud y Seguridad Ocupacional, se decretó la aplicación del protocolo de seguridad e higiene con el fin de prevenir la propagación del COVID-19, las personas deberán seguir las indicaciones del gobierno a través de plataformas de comunicación oficiales.
- b) Las acciones de política dirigidas a **estimular a la economía y la demanda laboral** para enfrentar el impacto de la crisis por parte de Guatemala han sido tanto de política fiscal como de política monetaria. En materia de política fiscal, se acordó diferir el pago del Impuesto de Solidaridad (ISO), quienes opten por el beneficio no podrán despedir a ningún trabajador. Además, se amplió el presupuesto del Estado en Q3,667 millones para cumplir con obligaciones de salarios y pactos colectivos adquiridos en años previos. En cuanto a la política monetaria y/o financiera, se creó el Fondo de Emergencia (Q1,500 millones) para la remodelación de infraestructura hospitalaria, equipamiento y abastecimiento de salud. Y se aprobó un bono de riesgo para la protección de los profesionales de la salud que se encuentran prestando servicio durante la emergencia.
- c) En el pilar **de apoyo al empleo y los ingresos** entre las acciones más importantes para responder a la crisis están: Fondo Bono Familia constituido por Q6,000,000,000 para otorgar beneficios de Q1,000, a través de transferencias bancarias para las familias con un consumo menor a 200 kwh. Se creó la Ley de emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por el COVID-19 que incluye un Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19 dirigido a familias en condición de vulnerabilidad y la garantía de servicios públicos como la electricidad. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) autorizó que se difieran los pagos de las cuotas patronales de marzo, abril y mayo 2020. También se creó el Fondo para la Protección del Empleo para el apoyo a trabajadores del sector privado, cuyos contratos hayan sido suspendidos y un procedimiento para registro, control y autorización de suspensiones de contratos de trabajo. Por último, para ayudar a las empresas se creó el Fondo para las micro, pequeñas y medianas

⁷ <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang-es/index.htm>

⁸ Disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/fair-recruitment/WCMS_568731/lang-es/index.htm

empresas (líneas de crédito destinadas a créditos comerciales individuales, profesionales, empresas y cooperativas de ahorro y crédito. Y el Fondo de crédito para capitales de trabajo, con un monto de Q3,000,000,000, para otorgar créditos con condiciones blandas para personas individuales y jurídicas con el fin de financiar capital de trabajo y la continuidad de las operaciones del negocio.

III. Algunas consideraciones finales:

- El Diálogo Social Tripartito es una herramienta importante en la actual respuesta a la crisis en Guatemala. Adicionalmente a que los miembros de CONASSO conocieron y emitieron una opinión favorable al Proyecto de Reglamento para la Prevención y Mitigación de COVID-19 (18 de mayo de 2020), no se tiene información a la fecha que en el proceso de identificación o diseño de las respuestas de políticas algún otro mecanismo de dialogo social se haya activado.⁹
- Concentrar los esfuerzos en las personas y grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad en cuanto a los efectos de la recesión económica derivada de la Pandemia del COVID-19 es un imperativo. Las medidas especialmente dirigidas a las personas trabajadoras en la microempresa especialmente de servicios, las de baja remuneración, trabajadoras domésticas, las de la economía informal que no están sujetos a legislación de protección del empleo y vulnerables al choque directo en los ingresos disponibles, serán más efectivas. Las personas jóvenes en especial son más vulnerables al desempleo, la informalidad y bajos ingresos.
- Es muy probable que la destrucción de empleos que traiga aparejada esta pandemia vaya a repercutir en el trabajo infantil al forzar a familias a buscar alternativas para comenzar la pérdida de ingresos aparejada a la destrucción de empleos. La respuesta, por tanto, debe de ser global e incluso, focalizada ahí y en donde más avances hacia la erradicación se pueden realizar.
- A nivel de empresas, el efecto de la crisis económica será diferenciado, cargándose más sobre las unidades económicas de menor tamaño, las que cuentan con menor capacidad de resistir periodos con limitados flujos de caja y poco acceso a financiamiento. Por tanto, establecer en el corto plazo medidas específicas para contener el cierre de empresas de pequeño tamaño, especialmente en sectores vinculados al consumo (hoteles, restaurantes, entretenimiento, transporte) son urgentes.
- La inexistencia de estabilizadores automáticos (como seguros de desempleo) frente a choques externos al mercado de trabajo como los subsidios al desempleo, deberá ser compensada con acciones de protección al ingreso como recortes tributarios, transferencias monetarias, entre otras.
- Promover el diseño y la aplicación de programas de empleo de emergencia a corto plazo y de planes de obras públicas intensivos en empleo a largo plazo, a fin de crear empleos y generar ingresos para las personas en situaciones vulnerables después de la crisis derivada de la enfermedad por coronavirus (COVID-19).



El Diálogo Social Tripartito es una herramienta importante en la actual respuesta a la crisis en Guatemala.

⁹ La R205 de la OIT recalca la importancia del diálogo social tripartito en la respuesta a las situaciones de crisis y la función esencial que incumbe a las organizaciones de empleadores de trabajadores en la respuesta a las crisis. La Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205). Ver en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R205

- Los niveles de desocupación juvenil serán exacerbados como consecuencias de la crisis del económica y laboral. Incluir el enfoque de transición escuela-trabajo en las respuestas de política y el aprendizaje permanente (readaptación profesional, generación de competencias) podrían ser una herramienta útil a mediano plazo como una vía de inclusión en los mercados laborales.
- Es fundamental avanzar hacia una estrategia integrada de mediano plazo para facilitar el tránsito de los trabajadores y las empresas de la economía informal a la economía formal. Si bien las medidas a implementarse para paliar los efectos en la pérdida de ingresos de las empresas y la pérdida de empleos en el sector informal son imprescindibles; también se abre una oportunidad clave para establecer mecanismos, programas, acciones de política y proyectos específicos que faciliten el acceso a la seguridad social en grupos de difícil cobertura, mejorar la inclusión financiera, facilitar el acceso a servicios de desarrollo empresarial, simplificar trámites de registros de empresas, entre otras medidas contempladas en la Recomendación 204 de la OIT sobre el Tránsito a la Economía Formal.
- Una nueva generación de políticas de empleo construidas con base al diálogo social, con un foco claro en las cuestiones de género, que promuevan transiciones justas (de la informalidad a la formalidad, de empleos precarios a empleos decentes, hacia empleos y actividades económicas más amigables con el ambiente) se hace más necesarias en el contexto actual y la fase de recuperación económica y del empleo. Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para su implementación y asegurar los recursos necesarios para tal fin serán un desafío importante y urgente. Un crecimiento económico rico en empleo en la recuperación será fundamental para mitigar el impacto negativo y recuperar el terreno perdido derivado de la crisis.