



POLÍTICA NACIONAL DE EMPLEO DIGNO 2017-2032

CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIDO,
INCLUSIVO Y SOSTENIBLE





Con el apoyo de la oficina de la OIT para América Central,
Haití, Panamá y República Dominicana.





POLÍTICA NACIONAL DE EMPLEO DIGNO 2017-2032

**CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIDO,
INCLUSIVO Y SOSTENIBLE**

GUATEMALA, ABRIL DE 2017



CONTENIDO

Acrónimos y abreviaturas	9
1. Presentación	11
2. Justificación	14
¿Cuáles son las principales restricciones para alcanzar el Empleo Digno?	
2.1. El moderado desempeño económico del país	14
2.2. El tenue desarrollo de la competitividad	15
2.3. La productividad y los bajos ingresos	16
2.4. Los flagelos de la pobreza y la desigualdad	17
2.5. La alta incidencia de la informalidad	18
2.6. La evolución de la población en edad de trabajar y de la población económicamente activa	19
2.7. La relación directa entre la falta de oportunidades de trabajo y la migración	20
2.8. El dilema de la población ocupada con empleos precarios	20
2.9. El reto de fortalecer la educación y la formación profesional	23
2.10. La brecha entre las personas que buscan empleo por medio de servicios de intermediación laboral y los vinculados laboralmente	24
3. Marco legal y jurídico	25
3.1. Constitución Política de la República	25
3.2. Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97	25
3.3. Código de Trabajo, Decreto 1441	26
3.4. Convenios internacionales firmados y ratificados por Guatemala	26
3.5. Vinculación de la PNED con otras políticas públicas de Estado	27
4. Enfoques y principios rectores de la Política	28
4.1. Derechos humanos	28
4.2. Trabajo decente	28
4.3. Territorialización	28
4.4. Sostenibilidad	28
4.5. Diálogo social tripartito	28
4.6. Corresponsabilidad	28
4.7. Inclusión	29
4.8. Equidad de género	29
5. Objetivo general y lineamientos estratégicos de la PNED	29
5.1. Objetivo general	30
5.2. Resultado esperado	30
5.3. Metas	30

6.	Ejes de la Política: Resultados y acciones	31
6.1.	Eje 1: Generación de empleo	31
6.1.1.	Principales obstáculos	32
6.1.2.	Objetivo, resultados y acciones	32
6.2.	Eje 2: Desarrollo del capital humano	34
6.2.1.	Principales obstáculos	34
6.2.2.	Objetivo, resultados y acciones	34
6.3.	Eje 3: Entorno propicio para el desarrollo de empresas	37
6.3.1.	Principales obstáculos	37
6.3.2.	Objetivo, resultados y acciones	38
6.4.	Eje 4: Tránsito a la formalidad	39
6.4.1.	Principales obstáculos	40
6.4.2.	Objetivo, resultados y acciones	40
7.	Proceso de implementación	42
7.1.	Planes de implementación	43
7.2.	Comisión Nacional de Empleo Digno	43
7.3.	Subcomisiones de la MTI-CONED	44
8.	Evaluación y monitoreo	44
9.	Bibliografía	45
10.	Glosario	47

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Producto interno bruto por origen de la población, 2012, en GTQ millones

Tabla 2. Ingresos laborales mensuales por características seleccionadas, 2015, en GTQ

Tabla 3. Indicadores de desigualdad para el consumo, 2014

Tabla 4. Evolución de la población en edad de trabajar

Tabla 5. Porcentaje de población ocupada que vive en pobreza extrema, 2014

Tabla 6. Características de la población ocupada, 2015

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Tasa de crecimiento del PIB, serie histórica

Gráfica 2. Pobreza por departamento, 2014

Gráfica 3. Población ocupada por categoría ocupacional, 2015

Gráfica 4. Población ocupada por rama de actividad económica, 2015

Gráfica 5. Tasa neta de cobertura, ciclo diversificado, 2011-2015

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

BM	Banco Mundial
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
CONED	Comisión Nacional de Empleo Digno
CIJ	Centros de Información Juvenil
CTAIT	Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales del Trabajo
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
GPR	Gestión por Resultados
IED	Inversión Extranjera Directa
ICEFI	Instituto de Centroamericano de Estudios Fiscales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional de Estadística
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINEX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MIPYME	Micro, Pequeña y Media Empresa
MTI	Mesa Técnica Interinstitucional
NINIS	Se refiere al sector poblacional de 15 a 25 años que no estudia ni trabaja
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OML	Observatorio del Mercado Laboral
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Población Económicamente Inactiva
PET	Población en Edad de Trabajar
PNED	Política Nacional de Empleo Digno
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad
SEGEPLÁN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SNFT	Sistema Nacional de Formación para el Trabajo
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
VUME	Ventanillas Únicas Municipales de Empleo





1. PRESENTACIÓN

Hace 20 años, con la firma de los Acuerdos de Paz, Guatemala se propuso avanzar por la senda del desarrollo para alcanzar el bienestar de sus pueblos. A pesar de las inmensas dificultades que el país ha enfrentado durante este período, aún se tienen grandes retos que motivan a seguir trabajando para transformar la vida de millones de guatemaltecos.

El libre acceso a las oportunidades, al mundo del trabajo digno y de calidad, donde cada persona se sienta feliz constituye uno de los pilares más importantes para alcanzar el bienestar de la población; sin embargo, el empleo digno en los últimos años apenas ha presentado avances favorables y, en consecuencia, millones de guatemaltecos se han visto obligados a ocuparse en trabajos de baja calidad o a optar por el camino de la migración.

Los grupos poblacionales que más han visto desplazado su derecho a un trabajo digno son los conformados por las mujeres y los jóvenes, aún en mayor grado en el área rural y en las comunidades indígenas. ***De cada 4 jóvenes, 1 no está estudiando ni trabajando y su proyecto de vida se vuelve cada vez más incierto.*** En este sentido, cada vez se pierde más oportunidad de aprovechamiento del bono demográfico del país.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos –ENEI–, durante el último cuatrienio, la tasa de desempleo ha oscilado entre el 2.4% y el 3.2%. ***Sin embargo, las cifras de desempleo no reflejan plenamente los desafíos del mercado de trabajo en Guatemala.*** De cada 10 guatemaltecos, 7 se desempeñan en trabajos que no están regulados por un contrato de trabajo, por lo que tampoco gozan de su derecho a la seguridad social.

Diversas son las causas que conllevan a tener uno de los niveles de informalidad laboral más altos de América Latina. ***El país tiene un gran reto por resolver vinculado con la formación de su capital humano.*** Según la ENEI del tercer cuatrimestre de 2016, del total de personas ocupadas, el 74% tenía a lo sumo el diversificado incompleto y tan solo el 3.6% completó sus estudios de educación superior. Sin duda, esta es una de las principales causas que afectan la productividad laboral del país.

Otro gran reto se relaciona con la necesidad de diversificar las oportunidades laborales en el país, dada la mayor concentración del empleo en actividades económicas tradicionales. Del total de guatemaltecos que laboran en el país, casi el 60% lo hace en las actividades de muy baja productividad vinculadas con el campo, el comercio y los servicios. Paradójicamente, solo el 19% de la población se ocupa en actividades económicas que exigen una mayor formación de capital humano, con mayor presencia en centros urbanos.

El país necesita evolucionar hacia una nueva cohorte de empresas y de negocios



para responder al reto de generar más y mejores empleos a lo largo del territorio. Según el Directorio Nacional de Empresas y sus Locales –DINEL– 2013, en Guatemala existían en ese año alrededor de 80 mil empresas urbanas, lo cual conlleva a establecer que la densidad empresarial del país se encuentra cerca de las 10 empresas urbanas por cada 1,000 habitantes, siendo de las más bajas de América Latina.

Diversas políticas públicas tienen un papel determinante para superar estos retos, entre las cuales jugará un papel muy importante ***todo lo que Guatemala impulse para formar un capital humano más moderno y calificado***, aunado a la integración de esfuerzos ***con un enfoque de corresponsabilidad para generar más oportunidades***.

En efecto, ***la Política Nacional de Empleo Digno –PNED–*** que se presenta en esta publicación establece las estrategias y las acciones conducentes a ampliar las oportunidades para que en Guatemala, las mujeres y los hombres cuenten con el derecho a un empleo digno y de calidad. Esto se logrará si integramos esfuerzos con otras políticas públicas y con todos los actores públicos y privados que estén comprometidos con el fomento del crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible.

Una de las condiciones para avanzar en el desarrollo del país y, en consecuencia, en la generación de empleo digno se vincula con una mayor tasa de crecimiento de la economía, según la Política Económica 2016-2021. ***Este mayor crecimiento depende de significativos aumentos de la inversión pública y privada, acompañada de una mayor productividad y competitividad para generar empleos modernos de mayor calidad.***

Adicionalmente, el manejo de la política económica también juega un rol importante para que la PNED genere impactos positivos. En este sentido, ***el manejo fiscal, cambiario y monetario de los próximos años, así como la promoción de la inversión y la proyección del sector externo serán también otros condicionantes vitales de la política nacional de empleo digno.***

Existe una instancia con el compromiso de poner en marcha la PNED. Se trata de la Comisión Nacional de Empleo Digno –CONED–, integrada por los Ministros de Trabajo y Previsión Social, de Economía, de Desarrollo Social y de Educación. La CONED tiene el mandato de coordinar y sumar a otras instancias públicas y de la sociedad civil. En este espacio también es vital el aporte del diálogo tripartito con la participación de trabajadores y empleadores, delegados desde la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales del Trabajo. ***La Mesa Técnica Interinstitucional –MTI–, integrada por los profesionales y técnicos de la CONED,*** tendrá la tarea de poner en marcha y dar seguimiento a los programas y proyectos que se vinculen con la PNED y a buscar el fortalecimiento institucional que demandará la implementación de la política. Este es el espacio ideal para que, mediante alianzas con las

organizaciones de trabajadores, empleadores, la cooperación internacional, la sociedad civil y la academia sumen sus aportes para que podamos abrir nuevas oportunidades mediante la creación y fortalecimiento de más y mejores empleos dignos para los guatemaltecos.

Finalmente, la Política Nacional de Empleo Digno tiene una vigencia de 15 años, coincidiendo con el Plan Nacional de Desarrollo. Se diseñarán planes de implementación quinquenales y se evaluarán cada cinco años.

Aura Leticia Teleguario
Ministra de Trabajo y Previsión Social

Rubén E. Morales Monroy
Ministro de Economía

Oscar Hugo López Rivas
Ministro de Educación

José Guillermo Moreno Cordón
Ministro de Desarrollo Social



2. JUSTIFICACIÓN

Guatemala tiene una tasa de crecimiento poblacional de 2.4%,¹ una de las más altas de la región latinoamericana. Según la CELADE, se estima que en 2030 cerca del 65% de la población será menor de 35 años, generándose una presión de demanda para acceder a servicios básicos en educación, salud, vivienda y trabajo. El país seguirá moviéndose entre una población joven vinculada a un bono demográfico que puede extenderse por unos cuantos años más. Muchos de los problemas que se presentan a continuación recaen principalmente sobre la población joven del país.

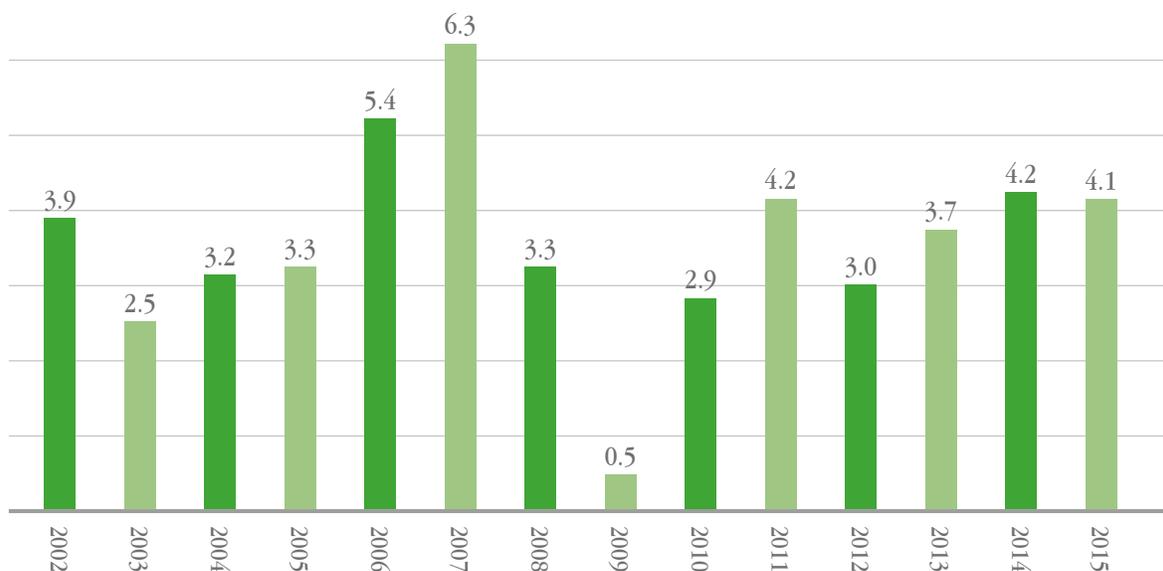
Los desafíos que enfrenta el país para alcanzar mejores niveles de empleo digno vienen dados por diversos factores relacionados con su crecimiento económico, el desarrollo de su productividad y competitividad, los altos niveles de pobreza y, en especial, las debilidades que son evidentes en la formación de su capital humano.

¿Cuáles son las principales restricciones para alcanzar el Empleo Digno?

2.1. El moderado desempeño económico del país

La tasa de crecimiento de la economía ha sido baja y fluctuante. Como puede observarse en la siguiente gráfica, en los últimos 14 años alcanzó un máximo de 6.3% en 2007 (único año en que se logró la meta de los Acuerdos de Paz de un 6% de promedio anual), con un promedio de 3.6% anual. Según el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, se plantea una meta de crecimiento entre 3.4% y 5.4% para el quinquenio 2015-2020 (SEGEPLÁN/CONADUR: 226).

Gráfica 1
Tasa de crecimiento del PIB. Serie histórica



Fuente: Cálculos propios con información del BANGUAT.

¹ Instituto Nacional de Estadística, Caracterización estadística, 2012.

Resulta evidente que dicho crecimiento se encuentra muy distante del potencial que posee el país. Al respecto, el Banco Mundial (2014) indica que el crecimiento de Guatemala está por debajo de economías similares y que ello es el resultado del bajo crecimiento de la productividad.

Por otro lado, también *es bajo el crecimiento del PIB per cápita real, que registra un incremento promedio de 0.9% anual entre 2000 y 2014*, lo que significa casi un punto porcentual menos que el resto de países de América Latina y el Caribe y más bajo aún que otros países de ingresos medios. En los años 2011-2013, la mayor contribución al crecimiento, entre los factores de la producción, provino de la fuerza laboral, con un modesto y reducido aporte de la formación de capital (Banco Mundial, 2014: 6 y 7).

Por rama de actividad económica, los sectores con mayor crecimiento promedio entre 2002 y 2015 son la intermediación financiera y de seguros (9.7%) y transporte y comunicaciones (8.6%), que se encuentran entre las actividades menos intensivas en empleo; en tanto que las ramas con mayor número de ocupados (agricultura, comercio e industria) tuvieron un desempeño menor al promedio ya señalado de 3.6%, siendo la construcción la más baja, con 1.1%.

Tabla 1
Producto interno bruto por origen de la producción, 2012, en GTQ millones

No.	Rama de la actividad económica	PIB nominal	Tasa de crecimiento	Estructura porcentual
1.	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	41,657.8	1.4	10.6
2.	Explotación de minas y canteras	8,604.2	-18.2	2.2
3.	Industrias manufactureras	75,472.7	9.1	19.1
4.	Suministro de electricidad y captación de agua	8,736.3	15.8	2.2
5.	Construcción	16,446.1	11.6	4.2
6.	Comercio al por mayor y al por menor	73,792.7	10.0	18.7
7.	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	30,515.0	4.8	7.7
8.	Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	12,953.7	12.5	3.3
9.	Alquiler de vivienda	31,712.8	4.2	8.0
10.	Servicios privados	53,832.2	6.5	13.6
11.	Administración pública y defensa	40,999.5	1.9	10.4
	Producto Interno Bruto	394,723.0	6.4	100.0

Fuente: Elaborado con base en datos del Banco de Guatemala.

Por el lado del gasto, el PIB depende principalmente del consumo al que se destina (sobre la base de información de 2012) el 96.3% de producto nacional, en tanto que a la formación bruta de capital solamente se destina el 15%. Este porcentaje bajó considerablemente con respecto a 2001, cuando alcanzó el 19.7%. Por el lado del ingreso, el excedente de explotación bruta (ganancias de las empresas) asciende a 41.5%, mientras que las remuneraciones de los asalariados representan el 30.1%, lo que también se redujo con respecto a 2001, cuando captaban el 33.4%.

2.2. El tenue desarrollo de la competitividad

Entre 2006 y 2016, Guatemala avanzó 13 posiciones en el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, pasando del puesto 91 al 78, superando a Honduras (88), El Salvador (95) y Nicaragua (108), pero estando aún muy lejos de Costa Rica (52).



Los indicadores con mayor aporte al desarrollo de la competitividad del país son el mercado financiero, la eficiencia del mercado de bienes, la sofisticación de los negocios y el entorno macroeconómico, mientras que los más rezagados son la modernización de las instituciones, la salud y educación primaria, la educación superior y entrenamiento, la innovación, la eficiencia del mercado laboral, la preparación tecnológica, la infraestructura y el tamaño del mercado. Como se puede apreciar, muchos de los indicadores rezagados se asocian con la formación del capital humano del país.

La atracción de inversión extranjera directa (IED), de acuerdo con datos del Banco de Guatemala, ascendió en 2015 a USD 1,208 millones, con una reducción de 13% al compararse con 2014, cuando ascendió a USD 1,388.7 millones. De la IED de 2015, el 31% se destinó al sector eléctrico, el 16% a la industria, el 10% a bancos y seguros, y 9% a telecomunicaciones.

Con relación al PIB, según datos del Banco Mundial, la IED en Guatemala equivale al 1.8%, en tanto que el promedio de América Latina y el Caribe es de 4%, siendo el más bajo de la región centroamericana (11% en Panamá, 6.6% en Nicaragua, 6.5% en Honduras, 6.1% en Costa Rica y 2% en El Salvador). Es también importante anotar que, de acuerdo con un estudio de ICEFI (2013: 2-3), Guatemala tuvo un saldo desfavorable en cuanto a egresos por rentas de la IED, pues estos fueron equivalentes al 127% de los ingresos por dicho concepto. Desde el punto de vista macroeconómico, este es uno de los aspectos que más influyen en la capacidad de la economía de generar nuevos empleos.

2.3. La productividad y los bajos ingresos

La baja productividad también se correlaciona con la precariedad laboral y la pobreza. Entre 2006 y 2014, la productividad en la agricultura, la rama que genera más empleo en el país, disminuyó en 3.3%, en tanto que la industria (incluyendo la explotación de minas y canteras) la incrementó en 21.1%, y el comercio, en 6.8%.

Algunos estudios sobre productividad y salarios reales señalan en sus conclusiones que el sector agropecuario es el de más baja productividad, seguido por las actividades de construcción, y las del comercio, segundo generador de empleo. En conjunto, ***la productividad del trabajo es baja a lo largo del periodo 2002-2015, a pesar de que tuvo un crecimiento de 24%.***

En cuanto a ***los ingresos se indica que los más bajos corresponden a la población ocupada en el sector de agricultura, seguidos por los de servicios (casi la mitad del salario mínimo vigente en 2015). En un nivel intermedio se encuentran los ingresos en la industria, construcción, comercio, transporte y actividades de alojamiento y comidas (valores cercanos al salario mínimo vigente en 2015).***

Los ingresos más altos corresponden a las actividades de información y comunicaciones, financieras y de seguros, inmobiliarias, y profesionales, científicas, técnicas, de servicios administrativos y de apoyo, y administración pública; las primeras se caracterizan por el elevado nivel de productividad laboral, pero con la observación de que estas actividades absorben menos del 15% de los ocupados.

Con respecto a los ingresos, se sabe que, por la pérdida del poder adquisitivo, ***los ingresos promedio anuales de la población ocupada, en términos reales, muestran una tendencia constante o un ligero incremento entre 2012 y 2015 para las actividades con más bajas remuneraciones, y que los ingresos más altos presentan un comportamiento decreciente en estos mismos años.*** Una situación similar se da para los trabajadores afiliados a la seguridad social.

Lo anterior lleva a concluir que, en el conjunto de la economía, la productividad media del trabajo creció entre 2002 y 2015, que se redujo el salario promedio real de los afiliados al IGSS, y que el ingreso promedio real de los ocupados tuvo una ligera alza, lo que amplía la brecha entre productividad y salario promedio real (Coyoy, 2016: 21 y 22).

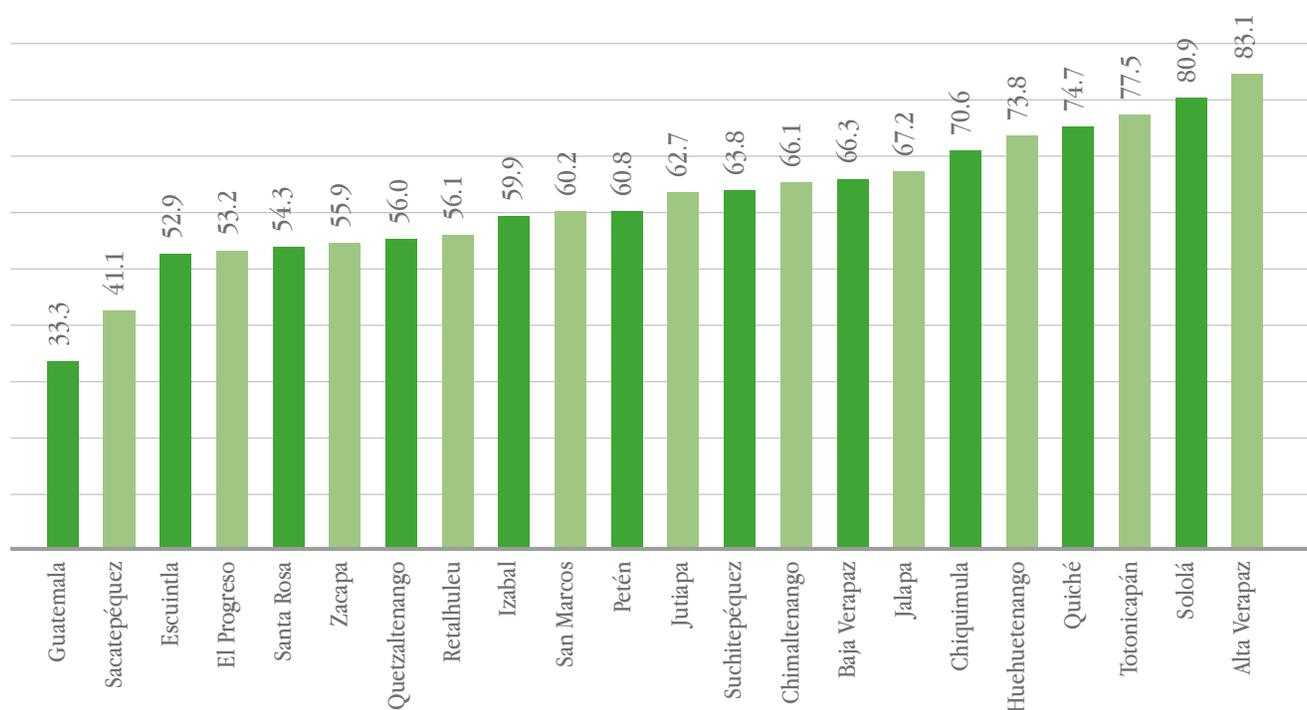
2.4. Los flagelos de la pobreza y la desigualdad

De acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) de 2014, la pobreza afectaba al 59.3% de la población, y la pobreza extrema, al 23.4%, observándose un incremento de 3.1% en la pobreza general y de 7.7% en la pobreza extrema, por lo que *Guatemala no pudo cumplir con las metas de reducción de la pobreza señaladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.*

Sin duda, con una pobreza que afecta a tres cuartas partes de población en zonas rurales y a casi el 80% de los pueblos indígenas, el acceso al empleo digno se convierte en una utopía para millones de guatemaltecos.

En la siguiente gráfica se presentan los datos de pobreza por departamento, donde se observa que aquellos con mayores porcentajes de población indígena son los que presentan niveles superiores al promedio nacional.

Gráfica 2
Pobreza por departamento, 2014



Fuente: INE.

Otra de las principales causas de la pobreza es el bajo nivel de ingresos de los trabajadores. En 2002, el ingreso laboral mensual promedio era de GTQ 1,216 y para 2015 ascendía a GTQ 2,055, lo que equivale al 75% del salario mínimo vigente de ese año para las actividades agrícolas y no agrícolas, cuyo monto era de GTQ 2,747.04. La siguiente tabla muestra que, en materia de ingresos, la situación es también bastante desfavorable para los habitantes rurales, los trabajadores indígenas, así como también para las mujeres y los jóvenes entre 15 y 24 años.



Tabla 2
Ingresos laborales mensuales por características seleccionadas, 2015, en GTQ

Total	2,055
<i>Área de residencia</i>	
Urbana	2,444
Rural	1,584
<i>Sexo</i>	
Hombre	2,098
Mujer	1,962
<i>Grupo Étnico</i>	
No Indígena	2,354
Indígena	1,418
<i>Grupo de Edad</i>	
Entre 15 y 24	1,565
Mayor de 25	2,238

Fuente: INE.

Estrechamente vinculada con la pobreza se encuentra la desigualdad, que como se muestra en la siguiente tabla, tiene en Guatemala un elevado nivel. Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2014 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014: 184), el índice de desarrollo humano (IDH) de Guatemala era de 0.628 para 2013, pero al ajustarlo por la desigualdad baja a 0.422, con lo que se pierden ocho posiciones en el rango del IDH.

Tabla 3
Indicadores de desigualdad para el consumo, 2014

Indicador	Valor
Coefficiente de Gini	0.53
Proporción del quintil de ingresos más bajos en el ingreso total	3.3
Proporción del quintil de ingresos más altos en el ingreso total	57.3

Fuente: INE.

2.5. La alta incidencia de la informalidad

Según la ENEI 1-2016, la población económicamente activa (PEA) es de 6.6 millones de personas, de las cuales, 4.4 millones son trabajadores por cuenta propia y de pequeñas empresas que no están vinculadas a la regulación de las actividades económicas. En el 2016, el 68% de la PEA no tenía un contrato de trabajo y únicamente el 22.9% contaba con afiliación al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Además, estas condiciones se agravan por la brecha existente entre lo urbano y lo rural, así como entre hombre y mujer y entre ladinos e indígenas.

2.6. La evolución de la población en edad de trabajar y de la población económicamente activa

Como puede observarse en la siguiente tabla, en 2012 la población en edad de trabajar representaba el 63.1% del total de la población. Su crecimiento ha sido constante y para el 2016 esta proporción era de 66.9%, un crecimiento de 3 puntos en 4 años. *Si el país tiende a seguir siendo de población joven, la oferta de trabajo potencial seguirá creciendo. El reto principal a enfrentar consiste en mantener el vínculo a la educación de una gran parte de la población que está en edad de trabajar hasta que alcance mejores niveles de educación técnica y profesional.* En la medida que el país invierta en esta franja de la población, se restará presión a la población que prematuramente va en busca de oportunidades de trabajo.

En términos relativos, el comportamiento de la PEA ha sido estable para los últimos 4 años e incluso con tendencias a la baja. En 2012 era del 65.2% y en el 2016 descendió al 60.9%. *Es probable que este decrecimiento guarde relación con la desmotivación de algún grupo de la población que renuncia a seguir buscando una oportunidad de trabajo y que pase a ser parte de la población económicamente inactiva (PEI) o que decida buscar el camino de la migración.* Buena parte de esta población que renuncia a buscar una oportunidad laboral también puede ingresar a la categoría de los que no estudian ni trabajan, denominados NINIS.

La tendencia observada en años recientes en la reducción de la tasa de participación laboral, acompañada de un relativo estancamiento de la tasa de ocupación, permite, en parte, explicar la reducción de la tasa de desempleo.

Tabla 4
Evolución de la población en edad de trabajar

Indicador	ENEI 2012	ENEI 2-2013	ENEI 2-2014	ENEI 2-2015	ENEI 3-2016
Población Total	15,168,875	15,676,682	16,079,357	16,309,282	16,721,561
% de población en Edad de Trabajar (PET) de la población total	63.1%	63.1%	65.3%	65.6%	66.9%
% de población económicamente activa de la PET	65.2%	60.5%	60.2%	61.1%	60.9%
% de población ocupada de la PEA	97.1%	97.0%	97.1%	97.3%	97.6%
% de población ocupada de la PEA	74.5%	69.2%	65.8%	68.8%	67.8%
% de población desempleada de la PEA	2.9%	3.0%	2.9%	2.7%	2.4%
% de población subempleada visible de la PEA	17.8%	14.4%	11.7%	9.2%	9.4%

Fuente: INE.



2.7. La relación directa entre la falta de oportunidades de trabajo y la migración

Como reflejo de esta situación frente a la precariedad en el empleo, la válvula de escape se asocia con el aumento de la migración de guatemaltecos, principalmente hacia el norte, en búsqueda de oportunidades para alcanzar mejores condiciones de vida.

El Banco de Guatemala registró en 2016 el ingreso de divisas por remesas familiares más alto de toda la historia por un monto de US \$7,160 millones², representando el 10% del PIB neto del país. La población migrante que más aporta en remesas se encuentra en el rango de 15 a 35 años de edad. Es importante mencionar el aumento de las deportaciones por parte de EE.UU., ya que entre el 2014 y 2015 se registraron más de 200 mil guatemaltecos indocumentados deportados.

2.8. El dilema de la población ocupada con empleos precarios

A primera vista, Guatemala es un país con pleno empleo, así lo estarían evidenciando las bajas tasas de desempleo abierto registradas en la ENEI en los últimos años; sin embargo, al hacer un análisis a profundidad del mercado de trabajo, se puede observar que 8 de cada 10 personas ocupadas no tienen un empleo en condiciones de trabajo decente que al menos se regule por un contrato de trabajo y se beneficie de la seguridad social.

En 1989, el 11.7% de la población ocupada vivía en condiciones de pobreza extrema. Un cuarto de siglo después, la misma proporción ha ascendido al 20.1% de la población, *lo que confirma la paradoja de la aparente situación de pleno empleo que en realidad se ve afectado por maneras de trabajo que impiden alcanzar una vida digna para muchos guatemaltecos.*

Tabla 5
Porcentaje de población ocupada que vive en pobreza extrema, 2014

Indicador	1989	2000	2006	2011	2014	Evolución
Porcentaje de la población ocupada que vive en pobreza extrema	11.7	12.9	12.7	10.5	20.1	NEGATIVA

Fuente: SEGEPLÁN, Informe final de cumplimientos de los ODM, 2015.

Como se aprecia en la siguiente tabla, más del 75% de los ocupados no están cotizando a la seguridad social, generándose una de las brechas más preocupantes que afecta a la productividad laboral.

Pero además de la desvinculación de la seguridad social que afecta el desarrollo del capital humano guatemalteco, también es evidente el déficit educacional en la población ocupada. Casi tres cuartas partes de la población que dice estar ocupada tienen a lo sumo un nivel de diversificado incompleto, generándose otra brecha alrededor de la productividad y la competitividad del país.

² Banco de Guatemala, Ingreso de divisas por remesas familiares periodo 2010-2017.

Tabla 6
Características de la población ocupada, 2015

Total	100.0
<i>Afiliación al IGSS</i>	
Asegurado	23.7
No asegurado	76.3
<i>Sector económico</i>	
Informal	69.8
Formal	31.2
<i>Nivel educativo</i>	
Ninguno	14.8
Primaria incompleta	23.1
Primaria completa	18.9
Diversificado incompleto	17.7
Diversificado completo	20.3
Superior incompleto	2.1
Superior completo	3.1
<i>Contrato de asalariados</i>	
No tiene	66.3
Por tiempo indefinido	29.0
Temporal o término fijo	4.7

Fuente: SEGEPLÁN, Informe final de cumplimientos de los ODM, 2015.

En las gráficas siguientes se presenta la distribución de la población ocupada por categoría ocupacional y actividad económica, donde se destaca que la mayor ocupación se registra en la categoría de empleado privado (37%), seguida de los trabajadores por cuenta propia, agrícolas y no agrícolas, que alcanzan alrededor del 26%; así como la distribución de los ocupados por rama de actividad económica, donde destaca que casi una tercera se desempeña en la agricultura.

Más de una cuarta parte de la población ocupada está vinculada con actividades del campo en las categorías de los jornaleros y peones y los trabajadores por cuenta propia agrícola. Otro aspecto que llama la atención se identifica con la baja proporción de ocupados bajo la categoría de patrón, con tan solo el 2.6%, siendo este un factor que genera concentración de capitales y desigualdad.

³ El INE clasifica en el empleo informal a todos aquellos ocupados en las siguientes categorías: empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de 6 personas; todos los trabajadores por cuenta propia o autónomos, excluyendo profesionales y técnicos, todos los familiares no remunerados y los ocupados en servicio doméstico.



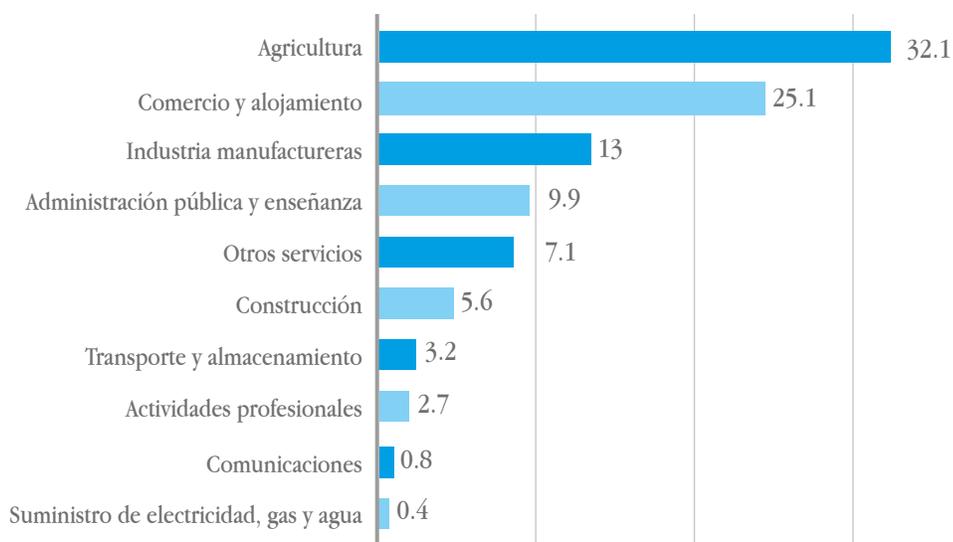
Por tipo de ocupación, el mayor porcentaje corresponde a vendedores de comercio y mercados, donde se ubica uno de cada cuatro ocupados, reflejando la importancia que tienen el pequeño comercio y los mercados, seguida de ocupaciones elementales y agricultores. Estas tres categorías concentran más de dos tercios de la población ocupada.

Gráfica 3
Población ocupada por categoría ocupacional, 2015



Fuente: INE.

Gráfica 4
Población ocupada por rama de actividad económica, 2015



Fuente: INE.

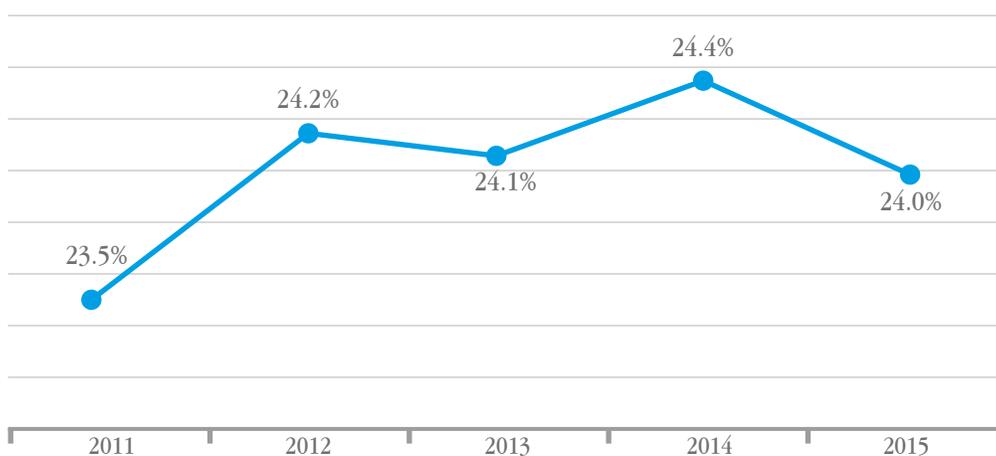


2.9. El reto de fortalecer la educación y la formación profesional

La veloz transformación que atraviesa el mundo del trabajo, unida a la necesidad de aprovechar las oportunidades que emergen de la integración de la economía mundial, **han colocado a la educación como el principal desafío para avanzar en el desarrollo económico y social de los países.**

En Guatemala, la tasa bruta de cobertura educativa⁴ se redujo entre 2014 y 2015, al pasar de 38% a 37.7%. Quiere decir que solo 4 estudiantes de 10 están cursando estudios en el nivel que corresponde con su edad. Por su parte, la tasa neta de cobertura⁵ del ciclo diversificado presenta altibajos en el período 2011 a 2015, como se muestra en la gráfica siguiente. Esto indica que alrededor de una cuarta parte de los jóvenes que tienen la edad para cursar estudios de diversificado, efectivamente están matriculados en este nivel. **El resto, tres cuartas partes de los jóvenes del país con edad para cursar el diversificado, no están o no van a tener la oportunidad de cursar estudios en este nivel y, por ende, se enfrentarán a menores oportunidades para acceder a un trabajo digno.**

Gráfica 5
Tasa neta de cobertura, ciclo diversificado, 2011-2015



Fuente: Elaboración propia en base a cuadros estadísticos web, MINEDUC.

⁴ Relación porcentual entre los alumnos matriculados en un nivel de enseñanza específico, independiente de la edad que estos tengan.

⁵ El número de alumnos del grupo de edad correspondiente teóricamente a un nivel de educación dado, expresado en porcentaje de la población total de ese grupo de edad.

En 2015 en el ciclo diversificado se ofrecieron 179 carreras y los 10 programas con mayor demanda absorbieron el 71% de los 287,156 inscritos. La carrera de magisterio de primaria fue sustituida en 2014 por el bachillerato en ciencias y letras con orientación en educación y captó solamente el 3.67% de la inscripción de 2015.

La carrera con mayor número de inscritos en 2015 fue la de perito contador con orientación en computación con 42,266, seguida de bachillerato en ciencias y letras por madurez con 41,404, y bachillerato en ciencias y letras con orientación en computación con 34,175 inscritos.

Por el lado de la educación superior, actualmente funcionan 15 universidades; de las cuales, la Universidad de San Carlos de Guatemala, como universidad pública, cuenta con 10 facultades, 13 centros o sedes departamentales y 33 unidades de investigación. Adicionalmente existen 14 universidades privadas. Actualmente, de acuerdo con datos proporcionados por los colegios profesionales, hay un total de 132,904 profesionales inscritos en 11 de los 13 colegios existentes.

En cuanto al INTECAP, entre 2013 y 2015, las cinco especialidades con mayor demanda en los eventos denominados con contraparte (realizados dentro de convenios de cooperación) en las que participaron un total de 357,016 personas, fueron las de administración (66%), informática (11%), gastronomía (10.5%), confección artesanal (6.5%) y seguros (5.5%). En tanto que las cinco especialidades con mayor demanda en los eventos abiertos al público, en las cuales participaron 221,421 personas, fueron informática (40.5%), gastronomía (16.7%), administración (16.2%), mecánica automotriz (13.8%) y esteticismo (12.5%).

2.10. La brecha entre las personas que buscan empleo por medio de servicios de intermediación laboral y los vinculados laboralmente

En 2015, el Servicio Público de Empleo del MINTRAB inscribió a 38,004 personas que buscaban oportunidades de empleo. Simultáneamente se ofertaron 87,484 plazas y efectivamente se vincularon 11,878 personas, lo que representa un 31% de efectividad en la colocación.

El bajo porcentaje de personas colocadas se atribuye a deficiencias en habilidades blandas y habilidades para la vida, como la elaboración del curriculum vitae, la forma de abordar la entrevista, además de la baja formación académica y las debilidades en competencias básicas de lecto-escritura y matemática. También es posible que las personas que habitan en áreas rojas o tienen deudas y demandas penales por conflictos financieros también se enfrenten a dificultades para encontrar un trabajo.

Para el sector productivo resulta complejo encontrar fuerza de trabajo calificada que pueda desempeñarse en puestos técnicos, especialmente recursos humanos con formación técnico-profesional y dominio de un idioma extranjero, principalmente el inglés.

Existe una brecha entre la demanda por parte de las empresas y la oferta de trabajo en especialidades técnicas de electricidad, telefonía, aire acondicionado, manejo de herramientas, maquinaria y equipo, entre otras. En las ocupaciones que requieren un nivel educativo superior, incluso de posgrados, la situación es bastante similar; la población que alcanza a finalizar los estudios universitarios y posee experiencia para desarrollar funciones específicas en determinada ocupación es escasa.

Las ocupaciones de auxiliar administrativo, auxiliar contable, secretaria oficinista, recepcionista, conserje, agente de llamadas en español, colocador, impulsador, auxiliar de bodega, atención al cliente, mensajero y piloto representan una oportunidad real para las personas con experiencia previa registrada.

En contraposición, las ocupaciones que presentan mayor oferta de mano de obra, en la búsqueda de una relación laboral como asalariado, son aquellas que requieren menor cualificación y un nivel educativo no superior al diversificado.

3. MARCO LEGAL Y JURÍDICO

3.1. Constitución Política de la República

La Constitución Política de la República de Guatemala establece que el acceso al trabajo es un derecho inherente a la persona y califica a los derechos laborales como derechos sociales esenciales que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de tribunales de justicia laboral.

La Política Nacional de Empleo Digno se fundamenta sobre principios constitucionales establecidos en los siguientes artículos:

- Artículo 100.- Seguridad social.
- Artículo 101.- Derecho al Trabajo.
- Artículo 102.- Derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo.
- Artículo 106.- Irrenunciabilidad de los derechos laborales.

3.2. Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97

En su Artículo 40 establece las atribuciones y obligaciones que corresponden al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, al cual se le encomienda hacer cumplir el régimen jurídico relativo al trabajo, la formación técnica y profesional y la previsión social; para tales objetivos se establecen las siguientes obligaciones:

- Formular la política laboral, salarial y de salud e higiene ocupacional del país.
- Promover y armonizar las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores.
- Prevenir los conflictos laborales e intervenir, de conformidad con la ley, en la solución extrajudicial de estos, y propiciar el arbitraje como mecanismo de solución de conflictos laborales; todo ello, de conformidad con la ley.
- Estudiar, discutir y, si fuere de beneficio para el país, recomendar la ratificación y velar por el conocimiento y la aplicación de los convenios internacionales de trabajo.
- En coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, representar al Estado en los organismos internacionales relacionados con asuntos de su competencia y en los procesos de negociación de convenios internacionales sobre el trabajo, así como velar por la aplicación de los que estuvieren vigentes.
- Administrar, descentralizadamente, sistemas de información actualizada sobre migración, oferta y demanda en el mercado laboral, para diseñar mecanismos que faciliten la movilidad e inserción de la fuerza laboral en el mercado de trabajo.
- Velar por el cumplimiento de la legislación laboral en relación con la mujer, el niño y otros grupos vulnerables de trabajadores.
- Diseñar la política correspondiente a la capacitación técnica y profesional de los trabajadores. La ejecución de los programas de capacitación será competencia de los órganos privados y oficiales correspondientes.
- Formular y velar por la ejecución de la política de previsión social, propiciando el mejoramiento de los sistemas de previsión social y prevención de accidentes de trabajo.



3.3. Código de Trabajo, Decreto 1441

El Código de Trabajo es el instrumento normativo que establece los derechos y obligaciones de los empleadores y trabajadores; busca la resolución de conflictos; prohíbe la discriminación laboral por motivos de raza, religión, credos políticos o estrato socioeconómico. También contiene normas sobre salarios, jornadas de trabajo y descansos, días de asueto y vacaciones anuales. Además facilita la aplicación del derecho al trabajo desde el ámbito público, por lo que en su aplicación, el interés privado debe de ceder ante el interés social o colectivo.

3.4. Convenios internacionales firmados y ratificados por Guatemala

Los convenios internacionales firmados y ratificados por Guatemala también acuerpan el marco normativo en materia laboral. El Convenio 122 sobre la política de empleo (1964), adoptado por la OIT y ratificado por el Estado de Guatemala, es el instrumento en el cual los Estados miembros se comprometen a formular y llevar a la práctica una política activa de fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido, orientada a estimular el crecimiento y el desarrollo económico, elevar el nivel de vida, satisfacer las necesidades de mano de obra y resolver el problema del desempleo y del subempleo, basadas en el diálogo social, consultando a los principales interesados en las medidas que se hayan de adoptar en relación con la política del empleo, en especial con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con el objeto de tener plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones.

Algunos convenios internacionales de la OIT ratificados por Guatemala:

- Convenio sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122).
- Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131).
- Convenio sobre la consulta tripartita, 1976 (núm. 144).
- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).
- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).



3.5. Vinculación de la PNED con otras políticas públicas de Estado

- **Acuerdos de Paz Firme y Duradera:** los acuerdos alcanzados sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria enlistan una serie de acciones que el Estado de Guatemala debe llevar a cabo para lograr los objetivos de la plena participación de todos los sectores que integran la sociedad en el desarrollo económico y social; brindar capacitación para el trabajo; garantizar el derecho al trabajo y la seguridad social.
- **Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032:** la PNED se alinea el Plan K'atun y comparte los objetivos del eje denominado “Riqueza para todas y todos”, en donde es prioridad nacional el desarrollo y el establecimiento de condiciones que dinamicen las actividades económicas productivas con la intención de generar acceso a fuentes de empleo y autoempleo digno, así como a ingresos que permitan cubrir las necesidades de la persona y su familia, además de mecanismos que reduzcan la brecha de pobreza y desigualdad para que más grupos de población puedan incorporarse y permanecer en la dinámica productiva del país.
- **Política General de Gobierno 2016-2020:** la PNED se enmarca dentro de los lineamientos generales establecidos en la Política Nacional de Gobierno, los cuales están orientados a contribuir a disminuir las brechas de inequidad entre los distintos grupos sociales; además tiene vinculación directa con la meta planteada sobre el fomento de las MIPYME, turismo, vivienda y trabajo digno y decente.
- **Política Económica 2016-2021:** se vincula en su objetivo de lograr tasas de crecimiento económico más altas y sostenibles y que dicho crecimiento se evidencie con la generación de empleos decentes y de calidad. Además, ambas políticas se complementan en la búsqueda de promover el empleo de jóvenes, contribuir a reducir la pobreza, promover una economía incluyente, dinamizar la economía local y lograr sostenibilidad económica, social y ambiental.
- **Agenda Nacional de Competitividad:** la PNED se alinea con la agenda en los ejes estratégicos 1, contar con una sociedad sana, educada, capacitada e incluyente; 5, sobre el fortalecimiento de infraestructura productiva y tecnológica; y 6, sobre el fortalecimiento del aparato productivo; así como comparte temas transversales como el fortalecimiento al capital humano, generación de un clima de negocios y el de realizar inversiones estratégicas para elevar el nivel de vida de los guatemaltecos.
- **Política Nacional para el Desarrollo de las MIPYME:** en sus objetivos por mejorar la productividad y competitividad de las MIPYME y sus efectos en combatir la pobreza, incremento de inversión, fomento de empleabilidad de los trabajadores, generar empleo y calidad de trabajo.
- **Política Nacional de Desarrollo Rural Integral:** en su objetivo por lograr avances progresivos y permanentes en la calidad de vida de los habitantes de los territorios rurales, identificando al empleo digno y de calidad como un medio para lograrlo.
- **Política Nacional en Discapacidad:** en lo establecido en su objetivo general sobre generar las oportunidades de integración y participación de las personas con discapacidad en la sociedad de crear oportunidades de integración y participación para las personas con discapacidad, teniendo un acceso equitativo e igualitario en temas como la educación, a las actividades generadoras de ingresos y ocupación, así como al empleo.
- **Política Pública para la Convivencia y La Eliminación del Racismo y La Discriminación Racial:** de acuerdo al eje económico social de esta política, para garantizar la inclusión de los pueblos indígenas al empleo y emprendimiento en igual de oportunidades.
- **Política Nacional de Emprendimiento:** en su objetivo por fortalecer el emprendimiento sostenible, que genere riqueza y por ende más y mejores fuentes de empleo; también se vincula en la generación de condiciones necesarias para el fomento, fortalecimiento y establecimiento de nuevas empresas.
- **Política Nacional de Juventud:** vinculada principalmente en atender a un sector vulnerable de la población, alineando objetivos para promover la vigencia plena de los derechos de las y los jóvenes, así como a mejorar sus condiciones de vida a través de intervenciones directas, como lo es la generación de empleo.
- **Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres:** se vincula principalmente en su naturaleza multisectorial, priorizando a las mujeres mayas, garífunas, xincas y mestizas; además busca la integración de este sector en las esferas económicas y sociales para lograr mejoras de las condiciones de vida.



4. ENFOQUES Y PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA

4.1. Derechos humanos

La PNED ha incorporado la equidad y los derechos humanos como elementos clave en su formulación: “El enfoque de Derechos constituye un marco conceptual que incluye dos aspectos: El normativo y el operacional. El primero se refiere a que está orientado por los instrumentos jurídicos internacionales que establecen mecanismos de exigibilidad ciudadana. El segundo tiene su base en el respeto, la protección y el cumplimiento de los Derechos Humanos”.⁶

4.2. Trabajo decente

La PNED integra como parte de sus principios rectores y desde una perspectiva de transversalidad el enfoque de Trabajo Decente de la OIT. Según la OIT, tener un trabajo decente significa “*contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo, que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejorando perspectivas de desarrollo personal e integración en la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan a sus vidas, e igualdad de oportunidades y trato para todas las mujeres y hombres*”.⁷ Colocar la creación de empleos decentes en el corazón de las políticas económicas y sociales, además de crear oportunidades de trabajo decente, favorecerá un crecimiento más sólido e inclusivo que permitirá reducir las desigualdades.

4.3. Territorialización

Uno de los principales desafíos que enfrenta la operativización de una política pública es su implementación y alcance a nivel territorial. La PNED desde su inicio procuró realizar un proceso de construcción inclusivo tanto a nivel nacional, sectorial como a nivel territorial, utilizando como plataforma las Mesas de Competitividad, que operan en el marco del CONADUR, bajo la administración de PRONACOM, del Ministerio de Economía. Adicionalmente, se tuvo en cuenta la Agenda de Competitividad vinculada con la propuesta de sistema de ciudades intermedias, como lugares propicios para el desarrollo.

4.4. Sostenibilidad

Para que la PNED sea sostenible, se ha procurado en primer lugar, su legitimación ante los distintos actores sociales desde su formulación; en segundo lugar, la política se materializa en un plan de acción con responsabilidades compartidas en su ejecución. Para el efecto, las instituciones de gobierno se han comprometido con la destinación presupuestaria necesaria para la efectiva implementación de la Política; así mismo la PNED se constituye en el marco estratégico que orienta la alineación de la cooperación internacional en términos de la asistencia técnica y financiera.

4.5. Diálogo social tripartito

El diálogo social, y en particular el diálogo social tripartito, se constituye en uno de los pilares fundamentales del ciclo de políticas de empleo. En la construcción de la PNED se ha establecido el diálogo social para priorizar los ejes y las acciones en favor del empleo digno. Este principio también será aplicado en las fases de implementación, monitoreo y evaluación.

4.6. Corresponsabilidad

La PNED tiene responsabilidades compartidas para alcanzar sus metas y objetivos, con la participación directa de las instituciones públicas, el sector privado, las organizaciones de trabajadores y empleadores y otros actores aliados como la cooperación internacional.

⁶ El enfoque de Derechos Humanos en las Políticas Públicas: Ideas para un debate en Cienes. Giménez. 2010. Página 59.

⁷ “Trabajo decente”, Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, (Ginebra, 1999).

4.7. Inclusión

La PNED es incluyente y procura lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para todas las personas, identificando acciones específicas para atender las necesidades particulares de todos los sectores de la población, priorizando a jóvenes, indígenas, mujeres, migrantes y personas con discapacidad. Así mismo se busca garantizar que todas las personas tengan libertad para escoger el empleo y que cada trabajador tenga las posibilidades de utilizar para el empleo las facultades que posea, sin que se tenga en cuenta su raza, sexo, edad, religión, opinión política u origen social.

4.8. Equidad de género

Busca lograr que las mujeres y los hombres cuenten con igual acceso a los beneficios del empleo digno, promoviendo la equidad entre hombres y mujeres, en el marco de la igualdad de oportunidades y el ejercicio de los derechos. Esto implica acceder a un empleo bien remunerado, productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.⁸

5. OBJETIVO GENERAL Y LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE LA PNED

En concordancia con la Agenda Global de Desarrollo (ODS), el Plan Nacional de Desarrollo K’atun 2032, La Política General de Gobierno y las prioridades identificadas en los diálogos sectoriales y territoriales, la PNED se ha propuesto alcanzar un objetivo general incluyente, integrado con otras políticas, apuntando a reducir la pobreza y la desigualdad con énfasis en los pueblos indígenas, las mujeres y los jóvenes.

La PNED se compone de 4 ejes estratégicos, de los cuales se derivan los respectivos programas y proyectos que forman parte de la planificación operativa de la política, integrados a un sistema de gestión por resultados (GPR). Bajo este sistema, los ejecutores de la política establecerán los recursos necesarios (humanos, financieros y tecnológicos aportados por el sector público, el sector privado y la cooperación internacional) para la consecución de resultados previamente establecidos.



⁸ Visión de la OIT acerca de la igualdad entre mujeres y hombres, Discusiones generales de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, junio 2009.



5.1. Objetivo general

Ampliar las oportunidades para que en Guatemala las mujeres y los hombres tengan un empleo digno y productivo, por medio de un esfuerzo integrado de la política económica y social y de los sectores público y privado, que fomente el crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en especial de los pueblos indígenas, el área rural, las mujeres y los jóvenes.

5.2. Resultado esperado

Se ha reducido la precariedad laboral mediante la generación de empleos decentes y de calidad, el mayor desarrollo del capital humano, la promoción de un entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenibles, el mejoramiento de las MIPYME y de los trabajadores por cuenta propia y el incremento de la formalidad laboral.

5.3. Metas⁹

La Política Nacional de Empleo Digno busca contribuir al cumplimiento de las metas sobre empleo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032. Es por ello que en la presente política se asumen como propias las siguientes metas a 2032:

5.3.1 Disminución gradual de la informalidad a partir del último dato disponible: 67.8%.

5.3.2 Disminución gradual de la tasa de subempleo a partir del último dato disponible: 9.4%.¹⁰

5.3.3 Disminución gradual de la tasa de desempleo a partir del último dato disponible: 2.4%.

5.3.4 Eliminación del porcentaje de trabajadores que viven en pobreza extrema.¹¹



⁹ Los últimos datos disponibles corresponden a ENEI 3-2016 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

¹⁰ Dato correspondiente a la tasa de subempleo visible.

¹¹ Según SEGEPLAN (Informe final de cumplimientos de los ODM, 2015), la población ocupada en pobreza extrema en 2014 fue de 20.1%.

6. EJES DE LA POLÍTICA: RESULTADOS Y ACCIONES

6.1. Eje 1: Generación de empleo

Se entiende por **generación de empleo** el resultado de la combinación equitativa y eficiente de los recursos humanos, financieros y naturales que permite lograr innovaciones y un aumento en la productividad, a través de la articulación y cooperación entre el gobierno, la empresa y la sociedad, lo cual se traduce en la capacidad de las unidades económicas de poder generar espacios laborales. El empleo es un elemento clave en las sociedades para la superación de la pobreza y para lograr el desarrollo y la inclusión social, que determina en parte significativa las relaciones entre las personas.¹²

Con este eje temático busca **colocar la generación de empleos en el centro de la elaboración de las políticas económicas y de los planes de desarrollo**; esto permitirá crear oportunidades de empleo decente, en el marco de un crecimiento más sólido e inclusivo que permita reducir las desigualdades y genere oportunidades en sectores poblacionales menos favorecidos, entre estos, las mujeres, los y las jóvenes y los pueblos indígenas. Es un círculo virtuoso que beneficia tanto a la economía en su conjunto, como a la población en general.

El crecimiento económico es una condicionante fundamental para incrementar la cantidad y la calidad del empleo; por ello, una condición necesaria para lograrlo consiste en acelerar el ritmo de crecimiento de la economía. Por lo tanto, este eje temático se relaciona con las políticas que promueven el crecimiento económico con generación de empleo decente.

Además busca la transición progresiva de la dependencia de la producción y exportación de productos agrícolas y otros productos industriales con escaso valor agregado hacia estructuras económicas más diversificadas con mayor valor agregado, sobre la base del emprendimiento y la innovación.



¹² OTI. (2008). Conferencia Internacional del Trabajo, Junio de 2007: Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles.

6.1.1. Principales obstáculos

- La generación de empleo no se encuentra posicionada en el centro de las políticas macroeconómicas.
- El país se enfrenta a bajos niveles de inversión pública y privada.
- La estructura productiva no está suficientemente diversificada.
- Existen bajos niveles de competitividad en infraestructura productiva y tecnológica.
- Hay debilidades en el Servicio Público de Empleo y en el Sistema Nacional de Información Laboral.

6.1.2. Objetivo, resultados y acciones

Objetivo específico del eje 1: promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible que genere nuevas unidades económicas formales y fortalezca las existentes a fin de generar empleo decente.¹³

Resultado 1.1. El impacto del crecimiento económico sobre la creación de empleo decente ha sido maximizado, integrando desde un enfoque coherente los objetivos de empleo decente, con las políticas macroeconómicas y sectoriales.

Resultado 1.2. El país cuenta con niveles de inversión que generan mayores oportunidades de empleo decente.

Resultado 1.3. La estructura económica del país favorece el desarrollo de actividades económicas más productivas que demandan más empleo decente.

Resultado 1.4. La competitividad del país favorece un crecimiento económico que genera mayor empleo decente.

Resultado 1.5. Se ha fortalecido el Servicio Público de Empleo del MINTRAB y se ha establecido un Sistema Nacional de Información Laboral.

ACCIÓN PRIORITARIA 1

Plan Nacional para la generación de empleo digno

Objetivo: generar empleo digno en los sectores con mayor aporte al crecimiento económico y a la competitividad del país, en función de la mayor inversión productiva proyectada para los próximos años. Este plan tendrá como base la Agenda de Desarrollo (red de ciudades intermedias, plan nacional de logística aplicado a 5 nodos regionales, 2 ciudades portuarias y 2 ciudades logísticas) con PRONACOM y desde la estrategia de clústers con mayor expectativa de desarrollo y de generación de nuevos empleos en frutas y vegetales; forestal, muebles, papel y bule; alimentos procesados, bebidas; textil, confección y calzado; metalmecánica; manufactura ligera; turismo y servicios de salud; tecnologías de la información y la comunicación (TIC), software y contact center; transporte y logística y construcción.

¹³ Véase supra en capítulo 4: definición del concepto de Trabajo Decente de la OIT.

ACCIÓN PRIORITARIA 2

Programa Nacional de Migración para el Desarrollo

Objetivo: generar empleo digno mediante el aprovechamiento del known how de los migrantes guatemaltecos con largos períodos de permanencia en el exterior, aplicable al desarrollo del país y al fomento de la inversión productiva.

ACCIÓN PRIORITARIA 3

Programa para el fortalecimiento del Servicio Público de Empleo

Objetivo: promover la generación de empleo digno mediante la operación de la Red Nacional de Servicios de Empleo para la orientación en emprendimiento, formación laboral y la intermediación laboral, compuesta por el conjunto de Ventanillas Únicas Municipales de Empleo (VUME), los Centros de Información Juvenil (CIJ) y otras oficinas públicas y privadas que sean reconocidas oficialmente por el MINTRAB, el MINECO y la MTI.

ACCIÓN PRIORITARIA 4

Sistema Nacional de Información laboral integrado por el INE

Objetivo: poner en marcha el sistema de evaluación y monitoreo de la PNED mediante la integración del INE, el Observatorio del Mercado Laboral –OML– del MINTRAB, el Observatorio del empleo del INTECAP, tanques de pensamiento y otros.



6.2. Eje 2: Desarrollo del capital humano

Se entiende por desarrollo del capital humano al aumento en la capacidad de la producción del trabajo alcanzada con mejoras en las capacidades de los trabajadores; la Recomendación 195 de OIT sobre el desarrollo de los recursos humanos en educación, formación y aprendizaje establece que los Estados deben de velar por el cumplimiento de un aprendizaje permanente en donde se engloben todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones que junto a un entorno laboral digno generan beneficios a los trabajadores, empleadores y a la sociedad en su conjunto.¹⁴

Este eje temático busca generar recursos humanos calificados a través de un sistema de educación y formación técnica profesional que prepare adecuadamente a la fuerza de trabajo, en especial a los y las jóvenes, con miras a su incorporación al mercado laboral y a mejorar sus condiciones laborales actuales, a facilitar el tránsito a la formalización, así como a incrementar los niveles de productividad empresarial.

Con ello se genera un círculo virtuoso en el que, al mejorar la calidad y la disponibilidad de la enseñanza y la formación, se fomenta la innovación, la inversión, el cambio tecnológico, el desarrollo empresarial, la diversificación económica y la competitividad para fomentar la creación de más y mejores empleos que en consecuencia fortalezcan la cohesión social.¹⁵

Por lo tanto, en este eje se incluyen las intervenciones que buscan mejorar la calidad de la oferta laboral y el desarrollo de las competencias de la población para impactar en la productividad de las empresas, la empleabilidad de los trabajadores y la capacidad integradora del crecimiento económico.

6.2.1. Principales obstáculos

- Baja cobertura y calidad de la educación.
- Limitadas oportunidades de educación y formación para todos, pero en especial para los grupos más vulnerables.
- Bajas tasas netas y brutas de escolaridad.

6.2.2. Objetivo, resultados y acciones

Objetivo específico del eje 2: Promover que la fuerza laboral, en igualdad de oportunidades, cuente con un nivel adecuado de capacitación técnica y formación profesional para brindar las competencias laborales necesarias para acceder a un empleo decente.

¹⁴ OIT. (2005). Recomendación 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente.

¹⁵ "Conclusiones sobre calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo". Conferencia Internacional del Trabajo, 2008. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra. Pág. iii.

Resultado 2.1. El país cuenta con capital humano con un nivel básico de desarrollo que permite llevar a cabo acciones de capacitación técnica y formación profesional.

Resultado 2.2. El país cuenta con un sistema que facilita la transición de la escuela al trabajo, y el ingreso y las transiciones dentro del mercado laboral y productivo.

Resultado 2.3. El Sistema Nacional de Formación Laboral ha logrado la cobertura, calidad y pertinencia que demanda la actividad económica, así como elevar la empleabilidad de la población trabajadora y las oportunidades de inserción al mercado laboral.

Resultado 2.4. El país cuenta con mecanismos que promueven la empleabilidad de grupos vulnerables de la población.

ACCIÓN PRIORITARIA 5

Programa nacional de formación para jóvenes en competencias transversales y específicas

Objetivo: *promover la formación de capital humano para el empleo en el marco del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) y las 10 familias ocupacionales seleccionadas por MINEDUC para el fomento de la empleabilidad.*

ACCIÓN PRIORITARIA 6

Programa para el fortalecimiento del nivel del diversificado

Objetivo: *promover la transición de la escuela al mundo del trabajo con carreras que siguen la línea de la Agenda de Desarrollo Territorial de Guatemala y de otros hitos vinculados con el desarrollo de la competitividad del país. Este proyecto ya tiene diseños con el apoyo del Plan de la Alianza para la Prosperidad.*

ACCIÓN PRIORITARIA 7

Programa Nacional de Becas e Incentivos

Objetivo: *impulsar el desarrollo de la empleabilidad de jóvenes de grupos vulnerables mediante el otorgamiento de becas e incentivos para la formación técnico profesional. Este programa cuenta con experiencias aplicadas por el MIDES.*



ACCIÓN PRIORITARIA 8

Programa de inclusión social (empleate inclusivo)

Objetivo: *promover el desarrollo de la empleabilidad en población en condiciones de discapacidad. Este proyecto ya cuenta con diseños y experiencias aplicadas por el MINTRAB.*

ACCIÓN PRIORITARIA 9

Programa de certificación de competencias laborales

Objetivo: *promover la certificación laboral en población con formación empírica y de migrantes retornados en el marco del SNFT. Este proyecto ya cuenta con diseños y experiencias aplicadas por INTECAP y la institución Fe y Alegría.*



6.3. Eje 3: Entorno propicio para el desarrollo de empresas

Se entiende por entorno propicio para el desarrollo de empresas a los distintos factores políticos, sociales, financieros y legales necesarios para incrementar la capacidad de las empresas para crear oportunidades de empleo, fomentar la innovación, conseguir sustentarse y generar bienestar para trabajadores y empleadores. La Conferencia Internacional del Trabajo estableció condiciones para un entorno propicio para el desarrollo de empresas, algunos de ellas son: paz y estabilidad política; diálogo social, respeto de los derechos humanos; comercio e integración económica sostenible; entorno jurídico y reglamentario propicio; infraestructura material; entre otras.¹⁶

Este eje busca la creación y el mejoramiento de un ambiente propicio para el establecimiento y desarrollo de las pequeñas unidades productivas, que van desde el trabajo por cuenta propia,¹⁷ agrícola y no agrícola, hasta las empresas de cinco o menos trabajadores, los trabajadores no remunerados y a las PYME.

Estas categorías tienen en común la precariedad de ingresos y de condiciones de trabajo. En el caso de los trabajadores por cuenta propia que requieren del trabajo no remunerado de familiares –donde predomina el trabajo infantil y que se trata de un sector poco estudiado– dependen del trabajo familiar por no tener capacidad económica para contratar trabajadores asalariados.

En consecuencia, el entorno propicio para el desarrollo de empresas,¹⁸ especialmente de las micro y pequeñas empresas, y de los trabajadores por cuenta propia, es fundamental para aumentar la cantidad y la calidad del empleo existente en Guatemala. Estos productores son los más vulnerables dentro de la población no asalariada y los que enfrentan mayores restricciones y, dentro de ellos, por su situación generalmente más precaria, debe asignarse prioridad a los residentes en las áreas rurales, los indígenas, los jóvenes entre 15 y 24 años y las mujeres.

El fomento al emprendimiento por oportunidad es un pilar fundamental para la generación de fuentes de empleo, por lo cual de manera paralela a la Política Nacional de Emprendimiento “Guatemala Emprende” se busca que esta dinámica sea generadora de oportunidades especialmente entre mujeres y jóvenes.

6.3.1. Principales obstáculos

- Baja productividad e ingresos precarios.
- Limitado acceso a la tierra productiva.
- Dificultades para el acceso al crédito.
- Trámites administrativos engorrosos para la formalización de negocios.
- Deficiente infraestructura para la productividad.
- Vulnerabilidad de las MIPYME y de los emprendimientos.
- Falta de información y acceso a mercados y encadenamientos productivos.
- Debilidad institucional y lentitud en la ejecución de políticas públicas.
- Incremento de inseguridad laboral y ciudadana.
- Marco jurídico y reglamentario poco propicio.

¹⁶ OTI. (2008). Conferencia Internacional del Trabajo, Junio de 2007: Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles.

¹⁷ La Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE-93), adoptada por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), define que los trabajadores por cuenta propia son “aquellos que, trabajando por su cuenta o con uno o más socios, tienen el tipo de empleo definido como empleo independiente y no hay contratado a ningún empleado de manera continua”.

¹⁸ El Acuerdo Gubernativo Número 211-2015 del 21 de septiembre de 2015 define microempresa como la unidad de producción que tiene hasta un máximo de 10 trabajadores y ventas anuales hasta por un máximo de 90 salarios mínimos mensuales de actividades no agrícolas, equivalentes a Q 473,139.90 para 2016.

6.3.2. Objetivo, resultados y acciones

Objetivo específico del Eje 3: promover un entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenibles, basadas en el emprendimiento, la creación de empresas y el mejoramiento de las condiciones de los micro y pequeños empresarios y de los trabajadores por cuenta propia, para generar oportunidades de empleo decente y facilitarles una inserción favorable en el mercado de producción de bienes y servicios, atendiendo prioritariamente a los grupos vulnerables de población.

Resultado 3.1. Se ha fortalecido el marco institucional vinculado con la promoción del desarrollo empresarial.

Resultado 3.2. Se han mejorado las condiciones para el desarrollo de las empresas sostenibles en el ámbito rural promoviendo condiciones para el desarrollo productivo agrícola y la diversificación económica.

Resultado 3.3. Se han aumentado las capacidades productivas de las empresas y facilitado una incorporación exitosa y sostenible de las MYPES al mercado de bienes y servicios.

ACCIÓN PRIORITARIA 10

Programa Nacional de apoyo a la MIPYME

Objetivo: *promover el fortalecimiento de las MIPYME para propiciar la generación de nuevos empleos, con enfoque de cadenas de valor y de clústers estratégicos (acción prioritaria 1), con el apoyo de las PROMIPYME y de servicios financieros (Fortalecimiento de la MIPYME).*

ACCIÓN PRIORITARIA 11

Plan de desarrollo rural una revolución agropecuaria

Objetivo: *promover el empleo digno en las áreas rurales con la participación de asociación de productores y la implementación de planes de inversión productiva para el campo y de paquetes tecnológicos.*

ACCIÓN PRIORITARIA 12

Programa Nacional de Apoyo al Emprendimiento

Objetivo: *promover la creación de empleo mediante la generación de emprendimientos vinculándolos con el enfoque de clústers y cadenas de valor (MINECO-PRONACOM), en el marco de la política nacional de emprendimiento.*

ACCIÓN PRIORITARIA 13

Programa Nacional de Compras Estatales e Inversiones Intensivas en Empleo

Objetivo: *promover la creación de empleo mediante la facilitación e incremento en el acceso de las MYPE a las compras públicas, promoviendo además, programas de inversión intensivos en empleo para la generación de oportunidades laborales de grupos poblacionales prioritarios (jóvenes y mujeres).*



6.4. Eje 4: Tránsito a la formalidad

Se entiende como tránsito a la formalidad al conjunto de acciones de política que: 1) faciliten la transición de los trabajadores y las unidades económicas desde la economía informal a la economía formal, 2) promuevan la creación, preservación y sostenibilidad de las empresas y de empleos decentes en la economía formal, y 3) prevengan la informalización de los empleos de la economía formal.¹⁹

Este eje temático busca que empleadores y trabajadores puedan gozar de los beneficios de la formalidad, ya que como se establece en el Plan K'atun 2032, la informalidad es uno de los elementos del mercado de trabajo que, en buena medida, condicionan la calidad de vida de las personas y reflejan el escaso aporte al crecimiento económico y a la generación de fuentes de trabajo decentes y de calidad.

La Recomendación 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal, adoptada por la Conferencia Internacional de Trabajo de 2015, señala que deben respetarse *los derechos fundamentales de los trabajadores, garantizando oportunidades de seguridad de los ingresos, medios de sustento y emprendimiento*. Al mismo tiempo se promueve *la creación, preservación y sustentabilidad de empresas y de empleos decentes en la economía formal* (Artículo 1), y recuerda que el trabajo informal se observa en todos los sectores, tanto en espacios públicos como en espacios privados (Artículo 1.5).

¹⁹ Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204). Ginebra, 104ª reunión CIT (12 junio 2015).

La Recomendación sugiere a los Estados miembros que, al formular estrategias coherentes e integradas para facilitar la transición a la economía informal, deben tener en cuenta, entre otros aspectos:

1. *La diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas informales, de lo que se desprende la posibilidad y la necesidad de aplicar diversas y múltiples estrategias para facilitar la transición.*
2. *La necesidad de coherencia y coordinación entre un rango amplio de áreas de políticas.*
3. *La necesidad de prestar atención especial a las personas y grupos particularmente vulnerables ante los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal.*
4. *La necesidad de contar con un enfoque equilibrado que combine incentivos y medidas de cumplimiento de la legislación. Combinar la prevención y la persuasión con la coerción.*
5. *La necesidad de prevenir y sancionar la conducta de evitar y abandonar deliberadamente la economía formal para evadir el pago de impuestos y el cumplimiento de la legislación social y laboral.*

6.4.1. Principales obstáculos

- La magnitud del fenómeno de la informalidad ha crecido desbordadamente.
- Limitada cobertura de la seguridad social con escasa llegada a una tercera parte de los ocupados.
- Escasa información y sensibilización a los trabajadores y empresas.
- Asalariados no cotizantes sin acceso a la seguridad social.
- Trabajadores por cuenta sin acceso propia a la seguridad social.
- Coordinación Interinstitucional débil, con poca corresponsabilidad y complementariedad.
- Excesivo número, duración y costo de trámites.

6.4.2. Objetivo, resultados y acciones

Objetivo específico del Eje 4: facilitar el tránsito hacia la formalización de unidades económicas y trabajadores que actualmente se encuentran en la economía informal, a efecto de lograr que los trabajadores se beneficien del acceso al empleo decente y las empresas aumenten su rentabilidad y sostenibilidad.

Resultado 4.1. Se ha incrementado el número de trabajadores que tiene acceso a los beneficios de la formalización laboral.

Resultado 4.2. Se ha aumentado la cobertura por el régimen de seguridad social de los trabajadores asalariados.

Resultado 4.3. Se ha promovido y facilitado la incorporación de los trabajadores por cuenta propia al régimen de seguridad social.

Resultado 4.4. Se han fortalecido los espacios de diálogo social tripartito y los mecanismos de fijación y ajuste de los salarios mínimos, orientados por una política nacional de salarios que garanticen su suficiencia y cumplimiento.

ACCIÓN PRIORITARIA 14

Estrategia Nacional para la formalización

Objetivo: generar las condiciones para la promoción de la formalización de las unidades económicas y los trabajadores de la economía informal a la economía formal, por medio de la integración de acciones vinculadas al incremento de la cobertura de la protección social, la facilitación de trámites administrativos, la simplificación tributaria, la formación profesional y de acciones dirigidas al incremento de la productividad, con la participación del Programa PROMIPYME.

ACCIÓN PRIORITARIA 15

Programa de fortalecimiento de la Inspección General del Trabajo

Objetivo: fortalecer los mecanismos de inspección para una efectiva verificación del cumplimiento de la legalidad laboral.

ACCIÓN PRIORITARIA 16

Política Nacional de Salarios

Objetivo: generar las condiciones para que, con base al diálogo social tripartito, en el país se defina una política orientada a mejorar la estructura salarial de los trabajadores, entre otras cosas, por medio del fortalecimiento del diálogo social tripartito en materia de salario mínimo, garantizar el efectivo cumplimiento del salario mínimo tanto en la economía formal como informal, fortaleciendo la negociación colectiva y las medidas legales contra la discriminación; además, ampliar los espacios de diálogo más allá de los trabajadores de la economía formal.²⁰

²⁰ Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032. Lineamientos del resultado 1.1., inciso f. Pág. 232.

7. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

La PNED, en alineación el “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032”, establece un proceso de seguimiento y evaluación en base al principio de transparencia, que tiene, en la rendición de cuentas y la auditoría social, las herramientas necesarias para que la ciudadanía cuente con información sobre las metas y resultados de los desafíos y prioridades planteados en los diálogos ciudadanos del K’atun.

Acorde a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el seguimiento y la evaluación de toda política pública parten de una noción dinámica del desarrollo, de los esfuerzos por alcanzarlo y de la oportunidad y versatilidad para replantear o redimensionar las metas y resultados propuestos.

En ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032, establece que, para alcanzar los propósitos establecidos en una política, se requiere un sistema que permita darle seguimiento a la ejecución de la misma por parte de cada una de las instituciones públicas involucradas, evaluando sus resultados en diferentes plazos y estadios.

Esto implica disponer de una línea base revisada y actualizada por parte de las instituciones rectoras, a efecto de que las prioridades nacionales, las metas y los resultados tengan un responsable específico y plazos definidos para alcanzarlos. Las instituciones vinculadas deben realizar un análisis detallado que vincule las acciones de su competencia con los campos de acción y resultados definidos.

La PNED tiene vigencia de 15 años para su implementación, monitoreo y evaluación. Los planes de acción se definirán quinquenalmente y al finalizar cada periodo se realizará un ejercicio de evaluación que permitirá, de ser necesario, el reajuste de sus indicadores.

Para la efectiva implementación de la PNED, se continuará con metodología utilizada durante su construcción. Las Comisiones de Competitividad y Empleo Digno y las Mesas de Competitividad constituirán el espacio propicio para incidir en la implementación de acciones que favorezcan el empleo digno.

Continuar con los espacios de diálogo social y los actores del tripartismo se constituye en una finalidad determinante para el éxito en las políticas públicas de empleo, en particular desde el enfoque del trabajo decente que orienta la actual Política de Empleo Digno. Es por ello que el MINTRAB propiciará la participación de todos los sectores en todo el proceso. En el caso del diálogo social tripartito, el MINTRAB establecerá los mecanismos que sean necesarios para garantizar sinergias en la etapa de implementación de la PNED con la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales del Trabajo (CTAIT).

Igual importancia reviste la articulación interinstitucional de la Política, específicamente de la Comisión Nacional de Empleo Digno, liderada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que establecerá los mecanismos de coordinación para el desarrollo de la PNED.

La CONED cuenta con un espacio técnico: la Mesa Técnica Interinstitucional para el Empleo Digno y Decente – MTI-, coordinada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Tiene como propósito coordinar la puesta en marcha de las acciones propuestas en las políticas públicas para fortalecer la empleabilidad de la población guatemalteca, para lo cual podrá conformar las subcomisiones que la CONED considere necesarias, e incorporar a otras instituciones, públicas ó privadas que por su naturaleza desarrollen actividades relacionadas con el fomento al empleo digno y decente, así como a representantes de las organizaciones de trabajadores y empleadores.

7.1. Planes de implementación

Para el logro de los objetivos y resultados planteados en la presente política se han identificado acciones prioritarias, algunas de las cuales ya están ejecutándose, y otras nuevas que deberán implementarse. Para poner en marcha dichas acciones se formulará un plan operativo con un enfoque de marco lógico en el cual se establecerán los programas y proyectos que le darán soporte a la Política.

Dicho proceso estará orientado por la amplia participación de los actores sociales (Organizaciones de Trabajadores y Empleadores) y representantes de la sociedad civil, sobre la base de espacios de articulación y coordinación interinstitucional a nivel del Gobierno Central en estrecho vínculo con los espacios de diálogo territorial (Consejos Nacionales de Desarrollo Urbano y Rural).

En principio, se identificarán los productos y las acciones a realizar para cada Eje y Resultado Esperado de la PNED, el indicador de cumplimiento, el instrumental técnico que servirá de apoyo para la realización de las acciones, estableciendo además, las responsabilidades según las funciones de cada institución relacionada.

7.2. Comisión Nacional de Empleo Digno

La Comisión Nacional de Empleo Digno se consolidó con el objetivo de promover el empleo digno y decente en el país, y está encaminada a reducir el déficit de empleo, la informalidad, aumentar la productividad y la competitividad; promover el desarrollo económico, en general, contribuyendo a superar la pobreza y elevar los niveles de inclusión social; con visión holística y efectiva participación social.

La Comisión está integrada por los ministerios de Estado relacionados al área temática del empleo, siendo estos:

- Ministro de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), quien lo preside.
- Ministro de Educación (MINEDUC).
- Ministro de Economía (MINECO).
- Ministro de Desarrollo Social (MIDES).

La Comisión podrá invitar a funcionarios de otras instituciones del Estado, representantes de Organizaciones de Trabajadores, Organizaciones de Empleadores, academia y de la sociedad civil organizada a participar en las reuniones que celebren, cuando la especificidad de los temas lo amerite.

Organigrama de la Comisión Nacional de Empleo Digno – CONED –



Esta Comisión se reunirá ordinariamente una vez al mes y extraordinariamente las veces que sean necesarias y a su cargo se encuentran las siguientes atribuciones:

- Coadyuvar con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social en la definición o actualización de la Política Nacional de Empleo.
- Sugerir estrategias para fomentar la formación para el trabajo.
- Apoyar y sugerir estrategias e instrumentos de promoción de empleo y la empleabilidad en sintonía con las necesidades del mundo de trabajo.
- Apoyar el fomento de creación de condiciones propicias y necesarias para la generación, acceso y mantenimiento de empleos dignos, contribuyendo a la mejora de los ingresos de los trabajadores y su productividad laboral.
- Sugerir el análisis de la normatividad para el empleo para hacerla más compatible con la realidad económica, política y social del país.
- Sugerir la adopción de un régimen compatible con los derechos fundamentales en el trabajo en los términos de las normas constitucionales y de las normas internacionales de la OIT ratificadas por Guatemala.
- Armonizar y unificar criterios en las instituciones que intervienen en la Comisión.
- Sugerir proyectos y programas que coadyuven a la promoción del empleo digno.

7.3. Subcomisiones de la MTI-CONED

Las subcomisiones técnicas de la MTI se encargan de trabajar sobre la ingeniería de los programas y proyectos que responden a los lineamientos estratégicos de la PNED. Adicionalmente pueden evaluar y monitorear los programas y proyectos de la PNE y se conformará por técnicos ministeriales respaldados por nombramientos oficiales.

Tanto la MTI como la subcomisiones MTI-CONED componen espacios interinstitucionales que abarcan diferentes ministerios e instituciones, así también constituyen un espacio tripartito en el que participan activamente organizaciones de empleadores y trabajadores.

8. EVALUACIÓN Y MONITOREO

La CONED es la responsable de realizar la evaluación y el monitoreo de la PNED de manera anual; para lo cual deberá de identificar o elaborar los instrumentos que se ajusten a la medida de los aspectos a evaluar; dichos instrumentos deben responder a la naturaleza estratégica de la política identificando qué indicadores cualitativos y cuantitativos son los que de mejor manera permitirán medir los resultados logrados.

La evaluación de la PNED permitirá la identificación de los obstáculos y limitaciones que enfrenta la política; así como los posibles mecanismos de corrección para la correcta implementación. Para ello se deben evaluar tres grandes aspectos: su diseño; su implementación y sus resultados o impactos. Los resultados y recomendaciones contenidos en la evaluación serán de carácter público y de libre acceso.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Lucía. (s.f). **Desafíos y retos para avanzar en la formalización empresarial y laboral.** Foro Experiencias en formalización empresarial y laboral en ciudades de América Latina.
- Armendáriz, de León y López. (2012). **Guatemala y el camino al crecimiento: Una revisión del diagnóstico.**
- Arroyo, Jorge y Nebelung, Michael. (2002). **La micro y pequeña empresa en América Central. Realidad, mitos y retos.** PROMICRO/OIT y PROMOCAP/GTZ. San José, Costa Rica: J. Arroyo.
- Asturias. (2009). **El ciclo diversificado como puente entre la educación media y el trabajo para la juventud guatemalteca.**
- ASIES. (2012). **El trabajo informal en Guatemala. Síntesis del estudio de opinión pública sobre trabajo decente y economía informal.** Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- Banco Mundial. (2010). **Desarrollo de PYMES en Guatemala: Facilitando el Florecimiento de 10,000 Empresas.**
- Banco Mundial. (2011). **Mejores Empleos en Guatemala: El Rol del Capital Humano.**
- Banco Mundial. (2014). **ADN Económico de Guatemala: Capturando crecimiento. Con una sección de enfoque sobre empleo.**
- Coyoy, Erick. (2016). **Productividad del trabajo y salarios reales en Guatemala. Proyecto Diálogo social para el trabajo decente.** Guatemala: ASIES.
- De León, Paulo. (2011). **Hacia una estrategia de desarrollo rural en Guatemala.** Guatemala: Cámara del Agro.
- Fondo Monetario Internacional. (2016). **Asuntos seleccionados y notas analíticas.**
- Giménez. (2010). **El enfoque de Derechos Humanos en las Políticas Públicas: Ideas para un debate en Ciernes.**
- Gobierno de Guatemala. (2012). **Política Nacional de Empleo: Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad 2012-2021.**
- Gobierno de Guatemala. (2014). **Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032.**
- Gobierno de Guatemala. (2016). **Política General de Gobierno 2016-2020.**
- Gobierno de Guatemala. (2016). **Política Económica 2016-2021: Crecimiento Económico Incluyente y Sostenible.**
- Lacchini, Carlos y Zuccotti, Guillermo. (s.f). **Importancia de la contributividad en el sistema de Seguridad Social. Elementos de análisis para la inclusión social en América Latina.** Proyecto de Seguridad Social para Organizaciones Sindicales SSOS. OIT/ACTRAV.



- Linaires, Luis. (2013). **Seguridad social para los trabajadores de la economía informal**. Proyecto Diálogo estratégico sobre trabajo decente y economía informal. Guatemala: ASIES:
- Linaires, Luis. (2015). **Oferta de políticas públicas y programas de empleo juvenil rural en Guatemala y propuestas de cooperación técnica de FAO**. Guatemala: FAO.
- Mesa-Lago, Carmelo. (2011). **Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador 1998-2010**. San Salvador: FUNDAUNGO.
- OIT. (2002). **El trabajo decente y la economía informal. Informe VI. 90ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo**. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT. (2008). **Conferencia Internacional del Trabajo, Junio de 2007: Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles**.
- OIT. (2009). **Visión de la OIT acerca de la igualdad entre mujeres y hombres, Discusiones generales de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT**. Junio 2009.
- OIT. (2011). **Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo Consultivo presidido por Michelle Bachelet, convocado por la OIT en colaboración con la OMS**. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT. (2011). **Panorama Laboral América Latina y el Caribe 2011**. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT. (2012). **Guía para la Formulación de Políticas Nacionales de Empleo**.
- OIT. (2014). **Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre el empleo**.
- OIT. (2016). **Examen Amplio de la Política de Empleo**.
- PNUD. (2016). **Más allá del conflicto, luchas por el bienestar. Informe Nacional de Desarrollo Humano**. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Prado, Julio. (2016). **Cobertura de la seguridad social**. Boletín Número 7, Observatorio de Trabajo Decente. Proyecto Diálogo social para el trabajo decente. Guatemala: ASIES.
- Prado, Julio. (2016a). **Evolución de los indicadores de trabajo decente para Guatemala 2012-2016**. Observatorio de Trabajo Decente, Proyecto Diálogo Social para el Trabajo Decente. Guatemala: ASIES.
- Saavedra, Jaime y Tommasi, Mariano. (2007). **“Informalidad”, Estado y contrato social en América Latina**. Estudio preliminar. Revista Internacional del Trabajo, vol. 126. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Sánchez, Scott y López. (2016). **Guatemala: Cerrando brechas para generar un crecimiento más inclusivo. Diagnóstico Sistemático de País**.
- Stein, Manzano, Morena y Straface. (2008). **Más crecimiento, más equidad: Prioridades de Desarrollo en Guatemala**.

10. GLOSARIO

TÉRMINO	DEFINICIÓN	REFERENCIAS
Agricultura de subsistencia	Se suele definir como labores de agricultores que “principalmente” producen para el consumo en su propio hogar. Se caracteriza por una baja producción y una baja dotación de capital. La OIT la clasifica como empleo informal.	OIT. El trabajo decente y la economía informal, Informe VI, 90.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 2002).
Crecimiento económico inclusivo	Se entiende por “crecimiento económico inclusivo” la reducción de la pobreza y las desigualdades, y la promoción del desarrollo y el bienestar humanos que se alcanzan mediante la contribución y la participación en el crecimiento económico de todas las personas, especialmente las más marginadas. El objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible define como finalidad expresa: “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2010. Informe sobre Desarrollo Humano 2010: La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano (Nueva York, 2010).
Desarrollo inclusivo	El desarrollo inclusivo tiene múltiples dimensiones: a) una reducción sostenida y notable de la pobreza de ingreso y otras dimensiones de la pobreza; b) una reducción sostenida y notable de la proporción de personas en riesgo de caer en la pobreza; c) un avance notable en el logro del empleo pleno y productivo y salarios y condiciones de trabajo decentes, y d) niveles bajos y estables o una reducción sostenida y notable de la desigualdad.	Islam (OIT). A. Chowdhury (CES-PAP): The limits of conventional macroeconomics: Why one needs to focus on structural transformation and inclusive development.
Desarrollo social	El desarrollo social es uno de los tres pilares del desarrollo sostenible. Aunque no hay una definición reconocida de manera uniforme de desarrollo social, suele referirse a los aspectos del desarrollo relacionados con el bienestar humano y tiene por objeto crear una sociedad con mejores condiciones de vida. Por ejemplo, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, impulsó objetivos de desarrollo social basados en la erradicación de la pobreza, el apoyo del empleo pleno y la promoción de la integración social.	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, División de Desarrollo Sostenible (Sede de las Naciones Unidas): “Rethinking and Strengthening Social Development in the Contemporary World: Progress in Advancing Social Development and Lessons Learned”, Reunión del Grupo de Expertos (Nueva York, 2014). Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2013: “Measuring Well-Being for Development”. Documento para el debate presentado en el Foro Mundial sobre Desarrollo (Global Forum on Development) de la OCDE.



TÉRMINO	DEFINICIÓN	REFERENCIAS
Desarrollo sostenible	Este término se definió en el informe de la Comisión Brundtland de 1988 como una forma de desarrollo capaz de “satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas propias” y se basa en los tres pilares interrelacionados de desarrollo social, económico y ambiental. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluye 17 objetivos transformativos, conocidos como Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que engloban todos los aspectos del desarrollo sostenible.	OIT. El trabajo decente para un desarrollo sostenible, Informe I (A), 96.a reunión de la CIT (Ginebra, 2007).
Diálogo social	El término “diálogo social” designa la participación de los trabajadores, los empleadores y los gobiernos en la toma de decisiones relativas a su empleo y lugar de trabajo. Engloba todo tipo de negociaciones, consultas e intercambios de información entre los representantes de esos grupos sobre intereses comunes con respecto a las políticas económicas, laborales y sociales.	OIT. Diálogo social: Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre La justicia social para una globalización equitativa, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 102. ^a reunión (Ginebra, 2013).
Economía informal	Este término hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto.	OIT. Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo. (2002).
Empleabilidad	El término se refiere a las competencias y calificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presentan con miras a encontrar y conservar un trabajo decente.	OIT. Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo. Disponible en línea: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_214250.pdf
Empleo	Trabajo efectuado a cambio de pago. También se refiere al número de personas bajo un régimen de autoempleo o empleo remunerado.	Tesoro de la OIT. Disponible en línea: http://www.ilo.org/thesaurus/defaultes.asp
Empleo productivo	Empleo que genera suficientes ingresos derivados del trabajo para permitir que el trabajador y sus familiares a cargo logren un nivel adecuado de consumo e ingresos que satisfaga sus necesidades básicas.	OIT. Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo. Disponible en línea: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_214250.pdf
Estructura Tripartita	Este término se refiere a la interacción del gobierno, los empleadores y los trabajadores (a través de sus representantes) como asociados iguales e independientes para buscar soluciones a asuntos de interés común. La estructura de la OIT está basada en ese principio.	Glossary of labour law and industrial relations (referencias especiales a términos de la Unión Europea), Organización Internacional del Trabajo (Ginebra, 2005).

TÉRMINO	DEFINICIÓN	REFERENCIAS
Libertad de asociación y libertad sindical	El derecho a organizarse y a formar organizaciones de empleadores y de trabajadores. El principio de la libertad de asociación y la libertad sindical figura en el preámbulo de la Constitución de la OIT y es uno de los valores fundamentales de la Organización.	OIT. Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo. (1988). OIT. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
Negociación colectiva	A los efectos del Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), «la expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra» con el fin de fijar las condiciones de trabajo y empleo o de regular las relaciones entre empleadores y trabajadores.	OIT. Convenio de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). OIT. Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).
Normas internacionales del trabajo	Las normas internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos elaborados por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) en los que se establecen los principios y derechos fundamentales en el ámbito laboral. Estos pueden ser convenios, tratados internacionales jurídicamente vinculantes que pueden ser ratificados por los Estados Miembros, o recomendaciones, que son orientaciones no vinculantes.	Sitio web de la OIT. Véase: http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/international-labour-standards-creation/lang-es/index.htm
Normas laborales	La reglamentación laboral nacional constituye un medio para regular el empleo y las relaciones laborales a fin de garantizar el trabajo decente y promover el Estado de derecho. En virtud de la Constitución de la OIT, la Oficina se ha comprometido a prestar servicios de asesoramiento a los Estados Miembros para que valoren, reajusten o revisen su legislación nacional del trabajo.	Sitio Web de la OIT. Véase: http://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/labour-law/lang-es/index.htm
Pequeñas y medianas empresas (pyme)	Por lo general, la definición de pyme varía según los países y suele basarse en el número de trabajadores, el volumen de negocio anual o el valor de los activos de la empresa. Habitualmente, se entiende por microempresa toda empresa que ocupa hasta 10 trabajadores; las pequeñas empresas son aquellas que tienen entre 10 y 100 trabajadores y las medianas, aquellas que cuentan con una plantilla de entre 100 y 250 trabajadores.	OIT. Pequeñas y medianas empresas y creación de empleo decente y productivo, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 104. ^a reunión (Ginebra, 2015).
Piso de protección social	Los pisos de protección social son conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos en cada país para prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Estas garantías deberían asegurar como mínimo que, a lo largo de su vida, todas las personas necesitadas tuvieran acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica de los ingresos.	OIT. Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).



TÉRMINO	DEFINICIÓN	REFERENCIAS
Población económicamente activa	Comprende todas las personas mayores de cierta edad especificada que satisfagan las condiciones necesarias para su inclusión entre las personas empladas o desempleadas.	Resolución de la 13.a CIET.
Población en edad de trabajar	Se define como las personas mayores de 15 años, aunque esta edad puede variar ligeramente según el país. La norma de la OIT para el límite inferior de edad es de 15 años.	OIT. Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo. Disponible en línea: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_214250.pdf
Población ocupada	Personas de 15 años o más que, durante la semana de referencia, hayan realizado durante una hora o un día, alguna actividad económica, trabajando en el período de referencia por un sueldo o salario en metálico o especie o ausentes temporalmente de su trabajo; sin interrumpir su vínculo laboral con la unidad económica o empresa que lo contrata, es decir, con empleo, pero sin trabajar.	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 1-2014. Disponible en línea: http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/11/19/L2DEWN-0Bo9ArlcQcpcFPSVozoeFKfIME.pdf
Protección social	La OIT define la protección social como el conjunto de medidas públicas que una sociedad adopta para proteger a sus miembros ante las dificultades económicas y sociales que pueden resultar de la falta o la reducción sustancial de los ingresos provenientes del trabajo debido a diversas contingencias (enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte del sostén de familia), e incluye también la asistencia sanitaria y las prestaciones para las familias con hijos.	OIT. Informe sobre el trabajo en el mundo 2000: La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación. (Ginebra, 2000).
Trabajo Decente	Este término se acuñó en la Memoria del Informe del Director General presentada en la reunión de 1999 de la Conferencia Internacional del Trabajo (87.ª reunión), y se basa en cuatro pilares: empleo, protección social, derechos en el trabajo y diálogo social. Juntos, estos cuatro elementos conforman el Programa de Trabajo Decente de la OIT.	OIT. “Trabajo decente”, Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión (Ginebra, 1999).
Trabajador por cuenta propia	Trabajador independiente y que no emplea a otras personas en forma permanente.	OIT. Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo. Disponible en línea: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_214250.pdf

“Promovemos el empleo digno, como herramienta clave del desarrollo”





Con el apoyo de la oficina de la OIT para América Central,
Haití, Panamá y República Dominicana.