

# MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

## Tendencia del empleo agropecuario en Guatemala

Luis Linares  
Rubén Narciso  
Pedro Prado

MACROECONOMÍA  
DEL DESARROLLO



CEPAL



Invertir en la población rural

# MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

## Tendencia del empleo agropecuario en Guatemala

Luis Linares  
Rubén Narciso  
Pedro Prado



NACIONES UNIDAS



Invertir en la población rural

Este documento fue preparado por Luis Linares, Rubén Narciso y Pedro Prado, investigadores de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, en el marco de las actividades del proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), “Crecimiento inclusivo, política industrial rural y cadenas de valor participativas en América Latina y el Caribe” (S1-32BTS-00040IFAD/14).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8843

LC/L.4251

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-01055

---

Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Siglas y acrónimos</b> .....	7
<b>Resumen</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	11
<b>I. El entorno macroeconómico y su influencia en el sector agropecuario</b> .....	13
A. Breve bosquejo de las variables macroeconómicas en Guatemala.....	13
B. El desempeño del sector agropecuario.....	16
C. El tipo de cambio, las tasas de interés y las exportaciones del sector agropecuario.....	16
<b>II. Evolución del empleo agropecuario y sus principales características</b> .....	21
A. Proporción del empleo agropecuario respecto al empleo total.....	21
B. Caracterización del trabajador agropecuario.....	23
C. Ingresos de los trabajadores agropecuarios.....	25
<b>III. La productividad laboral en el sector agropecuario</b> .....	29
A. Participación de la actividad agropecuaria en el PIB.....	29
B. Productividad del sector agropecuario.....	30
C. Comparación de la productividad agropecuaria en Guatemala respecto a otros países.....	31
<b>IV. La modernización de la agricultura y el sector pecuario</b> .....	33
A. Los subsectores agropecuarios más dinámicos.....	33
B. Los productos agropecuarios de exportación.....	36
C. La agricultura y la producción pecuaria de uso interno.....	38
<b>V. El trabajo temporal migratorio</b> .....	41
A. Estacionalidad en la siembra y cosecha de algunos productos agrícolas.....	41
B. Estacionalidad en la afiliación de los trabajadores agropecuarios al seguro social.....	44
<b>VI. Las políticas públicas para el sector agropecuario</b> .....	45
A. Revisión de las políticas agropecuarias vigentes.....	47
1. Plan Nacional de Desarrollo, K'atun: "Nuestra Guatemala 2032".....	47
2. Política agropecuaria 2011-2015.....	48

3.	Política agraria .....	48
4.	Política de promoción del riego 2013-2023 .....	49
5.	Agenda nacional de competitividad 2012-2021 .....	50
B.	Fortalezas y debilidades de las políticas agropecuarias .....	50
1.	Fortalezas .....	50
2.	Debilidades .....	50
C.	La Política de Desarrollo Rural y la propuesta de Ley de Desarrollo Rural .....	51
D.	Recursos fiscales asignados a las políticas del sector agropecuario.....	53
<b>VII.</b>	<b>Política socio laboral en el sector agropecuario.....</b>	<b>57</b>
A.	Salarios mínimos y condiciones de trabajo .....	57
1.	Aspectos principales de la legislación laboral.....	57
2.	La fijación del salario mínimo .....	58
3.	Condiciones de trabajo.....	62
B.	Cobertura de la seguridad social .....	63
C.	Canasta básica alimentaria rural.....	64
D.	Sindicación y negociación en el sector agropecuario.....	64
E.	El papel de la administración del trabajo .....	66
1.	La administración del trabajo.....	66
2.	La inspección del trabajo .....	66
3.	Intermediación laboral .....	68
4.	Capacitación para el trabajo.....	69
F.	Las cláusulas laborales en los acuerdos comerciales .....	69
1.	El Capítulo Laboral del DR-CAFTA .....	69
2.	Acuerdo de Asociación Centroamérica Unión Europea—Compromisos Laborales .....	70
<b>VIII.</b>	<b>Opciones para mejorar el impacto de las políticas públicas en el sector agropecuario .....</b>	<b>73</b>
A.	Conclusiones .....	73
B.	Recomendaciones.....	76
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>79</b>
	<b>Personas entrevistadas.....</b>	<b>80</b>
	<b>Serie Macroeconomía del Desarrollo: Números Publicados.....</b>	<b>81</b>
<b>Cuadros</b>		
Cuadro 1	Tasa de interés activa promedio del sector bancario total y del agropecuario, 2009-2015.....	17
Cuadro 2	Volumen, valor y precio medio de las exportaciones de los principales productos agropecuarios, 2006-2015.....	18
Cuadro 3	Distribución de los trabajadores agropecuarios por categoría ocupacional y sexo, 2006 y 2014.....	24
Cuadro 4	Salario promedio de los asalariados según rama de actividad económica, 2014 .....	26
Cuadro 5	Diez productos con mayor crecimiento promedio en el valor de la producción, 2001-2012 .....	34
Cuadro 6	Diez productos con mayor peso relativo en las exportaciones de productos agropecuarios, 2002 .....	37
Cuadro 7	Diez productos con mayor peso relativo en las exportaciones de productos agropecuarios, 2015 .....	38
Cuadro 8	Diez productos con mayor crecimiento promedio en el valor de exportación, 2002-2015.....	38

Cuadro 9	Distribución de la producción de los tres subsectores agropecuarios según destino, 2012.....	38
Cuadro 10	Distribución de la producción de los productos agropecuarios según destino, 2012.....	39
Cuadro 11	Presupuestos 2010-2016 de tres instituciones del sector público agrícola, según destino de gasto.....	46
Cuadro 12	Superficie regada, 1991-2012.....	49
Cuadro 13	Número de años de vigencia de los programas del MAGA, 2006-2015.....	55
Cuadro 14	Costo de la CBA y CBV, y el salario mínimo vigente para la actividad agrícola, 2005-2015.....	59
Cuadro 15	Pactos colectivos homologados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2013-2016.....	65
Cuadro 16	Presupuesto Inspección General de Trabajo, 2011-2016.....	66
Cuadro 17	Personas atendidas por el SNE en 2014.....	68

## Gráficos

Gráfico 1	Tasa anual del crecimiento del PIB en valores constantes, 2002-2015.....	13
Gráfico 2	Tasa promedio de crecimiento del PIB por actividad económica, 2002-2015.....	14
Gráfico 3	Inflación anual, 2000-2015.....	14
Gráfico 4	Tipo de cambio y tasa de interés activa promedio, 2000-2015.....	15
Gráfico 5	Ingresos tributarios respecto del PIB. Países seleccionados, 2013.....	15
Gráfico 6	Tasa de variación anual del sector agropecuario, 2002-2015.....	16
Gráfico 7	Valor de las exportaciones agropecuarias, 1994-2015.....	17
Gráfico 8	Distribución de ocupados según rama de actividad económica, 2014.....	21
Gráfico 9	Proporción de ocupados según en el sector agropecuario, 2000-2014.....	22
Gráfico 10	Porcentaje de trabajadores agropecuarios. Países seleccionados, 2014.....	22
Gráfico 11	Distribución de los trabajadores agropecuarios por categoría ocupacional, 2014.....	23
Gráfico 12	Distribución de los trabajadores agropecuarios por categoría ocupacional, 2006, 2011 y 2014.....	24
Gráfico 13	Tamaño promedio del hogar según rama de actividad económica, 2014.....	25
Gráfico 14	Salario promedio de los asalariados en el sector agropecuario por categoría ocupacional, 2014.....	26
Gráfico 15	Ingresos mensuales promedio de los trabajadores por cuenta propia y patronos en el sector agropecuario por categoría ocupacional, 2014.....	27
Gráfico 16	Salario promedio real de los asalariados en el sector agropecuario por categoría ocupacional, 2006 y 2014.....	27
Gráfico 17	Ingresos mensuales promedio reales de los trabajadores por cuenta propia y patronos en el sector agropecuario por categoría ocupacional, 2006 y 2014.....	28
Gráfico 18	Proporción del sector agropecuario respecto del PIB y línea de tendencia, 2002-2015.....	29
Gráfico 19	Proporción del sector agropecuario en el PIB. Países seleccionados, 2013.....	30
Gráfico 20	Productividad anual del sector agropecuario de Guatemala, 2006, 2011 y 2014.....	31
Gráfico 21	Productividad anual del sector agropecuario de países seleccionados, 2013.....	31
Gráfico 22	Valor agregado de los tres subsectores del sector agropecuario, 2001-2012.....	34
Gráfico 23	Distribución de la producción de los tres subsectores agropecuarios según tipo de productor, 2012.....	35
Gráfico 24	Distribución de la producción de los tres subsectores agropecuarios según tipo de productor, 2001.....	35
Gráfico 25	Distribución del valor de las exportaciones en tres grupos de productos, 1994, 2004 y 2015.....	36

Gráfico 26	Proporción de las exportaciones de prendas de vestir respecto al valor total de las exportaciones, 1994-2015 .....	37
Gráfico 27	Época de siembra y cosecha del café .....	42
Gráfico 28	Época de siembra y cosecha de la caña de azúcar .....	42
Gráfico 29	Época de siembra y cosecha del cardamomo .....	43
Gráfico 30	Distribución de las razones por las que las personas migraron, 2014 .....	43
Gráfico 31	Número mensual de afiliados al IGSS en la actividad de agricultura, silvicultura, caza y pesca. Serie histórica, 2005-2014 .....	44
Gráfico 32	Presupuesto del MAGA. Serie histórica, 2006-2015 .....	54
Gráfico 33	Presupuesto del MAGA como porcentaje del PIB. Serie histórica, 2006-2015 .....	54
Gráfico 34	Presupuesto del programa asistencia financiera rural. Serie histórica, 2011-2015 .....	56
Gráfico 35	Presupuesto de FONTIERRAS. Serie histórica, 2011-2015 .....	56

**SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AdA	Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea
ADIMAM	Asociación de Desarrollo Integral de Municipalidades del Altiplano Marquense
AGEXPORT	Asociación Guatemalteca de Exportadores
ANACAFÉ	Asociación Nacional del Café
ASAZGUA	Asociación de Azucareros de Guatemala
ASESA	Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BANGUAT	Banco de Guatemala
BANDESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
CA	Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CADER	Centros Comunitarios de Aprendizaje en Desarrollo Rural
CBA	Canasta básica de alimentos
CBV	Canasta básica vital
CC	Corte de Constitucionalidad
CEPALSTAT	Bases de datos y publicaciones estadísticas Comisión económica para América Latina y el Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIPREDA	Centro Internacional para la Pre-inversión Agrícola
CODECA	Comité de Desarrollo Campesino
CONADEA	Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
CONASSO	Consejo Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional
DIGEEX	Dirección General de Educación Extraescolar
DIGESA	Dirección General de Extensión Agrícola
DIGESEPE	Dirección General de Servicios Agropecuarios
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América
EMA	Enfermedad, Maternidad y Accidentes
ENA	Encuesta Nacional Agropecuaria
ENCA	Escuela Nacional Central de Agricultura
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENEI	Encuesta de Empleo e Ingresos
EUA	Estados Unidos de América
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FONTIERRAS	Fondo de Tierras
FONADES	Fondo Nacional de Desarrollo
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
IGT	Inspección General de Trabajo
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INDECA	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
INE	Instituto Nacional de Estadística
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
IVS	Invalidez, Vejez y Supervivencia
MAGA	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MINECO	Ministerio de Economía de Guatemala
OPS	Organización Panamericana de la Salud



PAFFEC	Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina
PEF	Programa de Entrega Fertilizantes
PH0	Pacto Hambre Cero
PIB	Producto Interno Bruto
PNDRI	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
PROLAC	Productos Lácteos de Asunción Mita
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad
PRORURAL	Programa de Desarrollo Rural
RIC	Registro de Información Catastral
SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios
SEGEPLÁN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SNE	Servicio Nacional de Empleo
SNEA	Sistema Nacional de Extensión Agrícola
SNER	Sistema Nacional de Extensión Rural
SPA	Sector público agrícola
VIDER	Desarrollo Económico Rural
VISAR	Viceministerio de Sanidad Agropecuaria y Regulaciones
VISAN	Viceministerio Seguridad Alimentaria y Nutricional

## Resumen

---

El estudio esboza las principales variables macroeconómicas para describir el entorno de la producción y el empleo agropecuario. Un rasgo importante es que dicho sector es la fuente más importante de empleo, en tanto que su participación en el PIB y su productividad son considerablemente más bajas, así como son precarios los ingresos de los ocupados, donde además de los asalariados hay fuerte presencia de trabajadores por cuenta propia y no remunerados.

El peso en las exportaciones de los productos agropecuarios (café, banano, cardamomo, frutas y legumbres los principales) se ha reducido en favor de las manufacturas. Se dedica también un apartado, a partir de la información disponible, al trabajo temporal migratorio.

Se analiza la institucionalidad pública y las políticas más importantes dedicadas al sector agropecuario, así como su complementariedad, continuidad y los recursos asignados para su implementación, en particular la política de desarrollo rural integral.

Se aborda igualmente normativa e institucionalidad laboral, y el cumplimiento de la misma, particularmente con relación al salario mínimo, la protección por la seguridad social, la libertad de asociación y de negociación colectiva, entre otras; para concluir con una serie de recomendaciones que permitan mejorar el desempeño del sector y la calidad del empleo



## Introducción

---

En América Latina y el Caribe, durante las dos últimas décadas, los estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros, demuestran que el empleo agropecuario, en el conjunto de la región, presenta dos tendencias que inciden fuertemente en la modificación de las principales características del empleo en ese sector de la actividad económica.

La primera es una marcada reducción del empleo agropecuario como proporción del empleo total. Incluso en muchos años y en varios países, se observa caídas en términos absolutos.

La segunda, es el incremento de la productividad laboral media del sector agropecuario, lo que permite reducir las brechas entre este sector y otros de la economía y con respecto al promedio de la región.

Como se señala en los términos de referencia para los estudios de país, estas dos tendencias no se han dado necesariamente en todos los países de la región, por lo que es conveniente elaborar estudios de carácter nacional, para determinar hasta qué punto se encuentran o no esas tendencias.

En el caso de Guatemala, este estudio presenta las principales características del empleo agropecuario, que continúa siendo la principal fuente de empleo y las características del mismo en cuanto a niveles de pobreza, calidad del empleo, productividad, políticas públicas e institucionalidad del sector y otras variables, que permiten conocer y explicar la evolución reciente del empleo agropecuario y la persistencia de los factores que reproducen la pobreza y la desigualdad.

El estudio ofrece, en la parte correspondiente, recomendaciones para mejorar el desempeño del sector agropecuario y la calidad del empleo que genera.



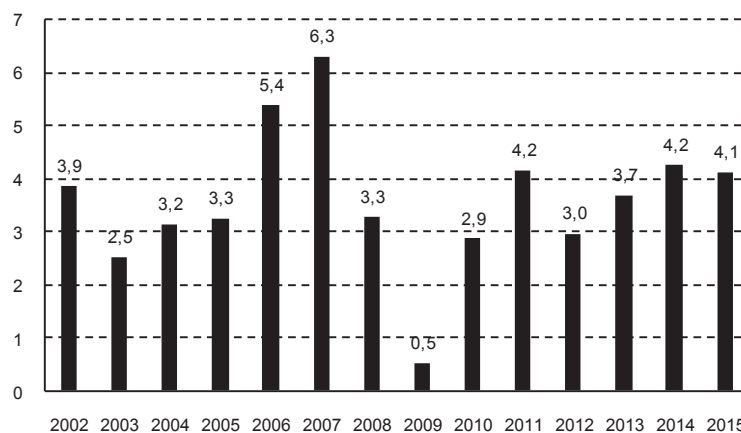
## I. El entorno macroeconómico y su influencia en el sector agropecuario

### A. Breve bosquejo de las variables macroeconómicas en Guatemala

En los últimos años, la economía de Guatemala ha mostrado tasas de crecimiento económico levemente superiores al crecimiento poblacional, inflación baja, tipos de cambio e interés estables y un sector público con ingresos tributarios bajos respecto a los países de la región.

La tasa de variación anual del Producto Interno Bruto (PIB) entre 2002 y 2015 alcanzó un máximo de 6,3% en 2007 y un mínimo de 0,5% en 2009. En promedio la economía creció 3,6%, dato superior en poco más de un punto porcentual al crecimiento de la población en ese mismo periodo (2,3%).

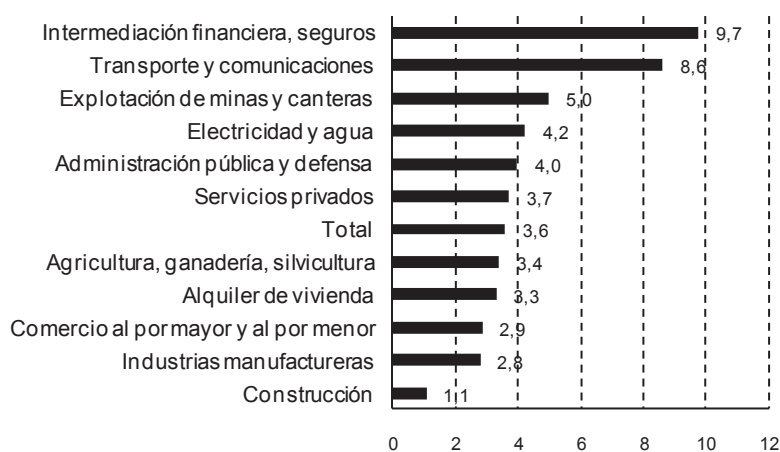
**Gráfico 1**  
Tasa anual del crecimiento del PIB en valores constantes, 2002-2015  
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala (BANGUAT).

Los sectores económicos más dinámicos fueron la intermediación financiera, el transporte y comunicaciones, mientras que la construcción y la industria manufacturera registraron las tasas más bajas de crecimiento. Como puede apreciarse en el gráfico 2, el sector agropecuario creció a un ritmo inferior al promedio de la economía en este lapso; la evolución del desempeño de este sector se ampliará en la sección siguiente.

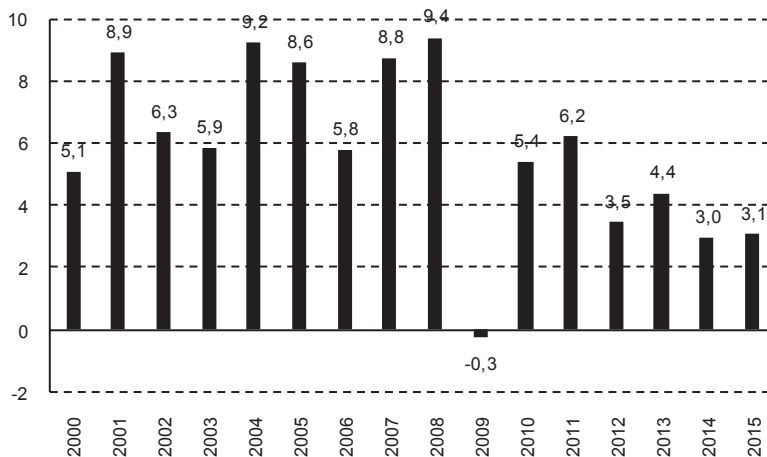
**Gráfico 2**  
**Tasa promedio de crecimiento del PIB por actividad económica, 2002-2015**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

En cuanto a la inflación, en los últimos dos años (2014-2015) se mantuvo dentro de la meta establecida por el Banco de Guatemala (BANGUAT). Como puede apreciarse en el gráfico 3, antes de la crisis económica mundial de 2009, Guatemala tuvo niveles de inflación por encima del 5% pero siempre menores a dos dígitos; luego de este suceso la inflación no ha alcanzado el 7% y, como se dijo, en los últimos dos años estuvo por debajo de la meta inflacionaria debido, principalmente, por la disminución del precio de los hidrocarburos.

**Gráfico 3**  
**Inflación anual, 2000-2015**  
(En porcentajes)

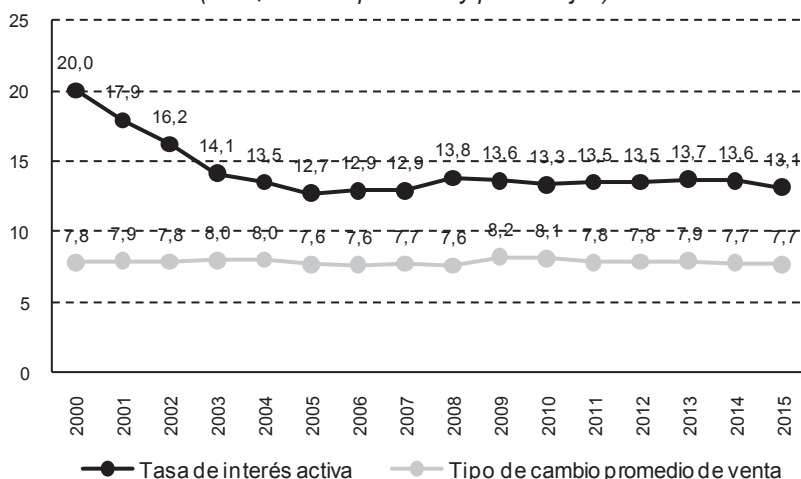


Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Respecto a las tasas de interés y el tipo de cambio, también han mostrado estabilidad. Efectivamente la tasa de interés activa del sistema bancario se situó, en promedio, en 14,3% entre 2000 y 2015 y el tipo de cambio promedió Q 7,82 por dólar con poca variación (no mayor del -1,3% entre el inicio y el final del período, con variaciones interanuales máximas de -4,0% en 2005 y +7,9% en 2009).

Estas condiciones, conjuntamente con el comportamiento de la inflación, hacen que el sector monetario de Guatemala sea bastante predecible, por lo menos en el corto plazo. Es importante mencionar que la tendencia del tipo de cambio es hacia la apreciación, situación que incentiva más la importación que la exportación de bienes y servicios.

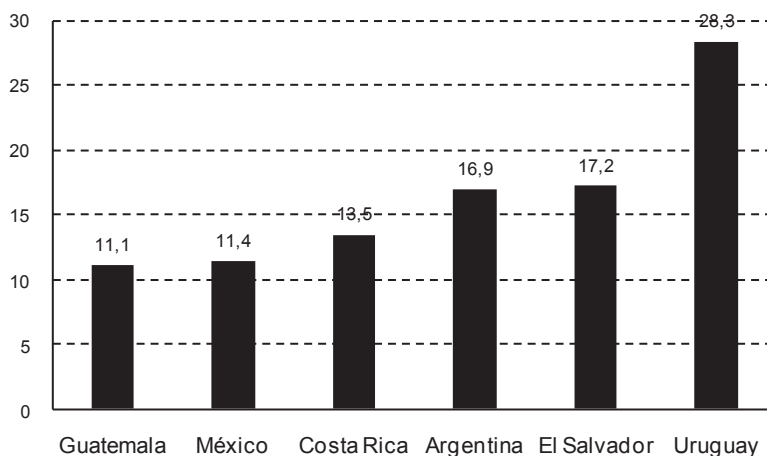
**Gráfico 4**  
**Tipo de cambio y tasa de interés activa promedio, 2000-2015**  
*(En Quetzales por dólar y porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

Aunque el panorama macroeconómico en cuanto a macro precios y crecimiento es positivo, los ingresos del gobierno central se mantienen estancados. Según la información del Ministerio de Finanzas Públicas la carga tributaria en el país (ingresos tributarios con respecto al PIB) disminuyó en dos puntos porcentuales de 2007 a 2015, esto en un contexto de ingresos fiscales bajos con respecto al resto de países de América Latina y el Caribe, pues el promedio regional alcanzó en 2010 el 19,4% del PIB.

**Gráfico 5**  
**Ingresos tributarios respecto del PIB. Países seleccionados, 2013**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT y CEPALSTAT.



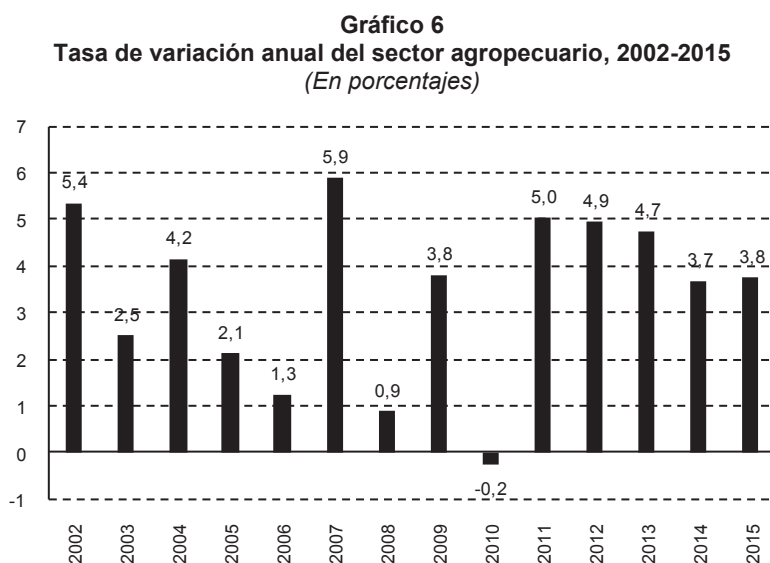
La baja carga tributaria de Guatemala impide que el Estado cumpla con su papel de promotor del desarrollo y de proveedor de servicios esenciales para la población, así como también que se pueda aprovechar adecuadamente la estabilidad macroeconómica. Posiblemente, esta condición de ingresos fiscales bajos sea una de las causas del aumento de la pobreza y pobreza extrema que se observó en el país en el 2014, según los resultados de la última Encuesta de Condiciones de Vida.

## B. El desempeño del sector agropecuario

El crecimiento promedio del sector agropecuario en el periodo 2002-2015 fue menor que el observado por el PIB total, situación que muestra que esta actividad no es la que más aportó al crecimiento económico reciente.

En el gráfico siguiente se detalla la tasa de variación del sector agropecuario en el periodo de referencia. Puede notarse que el máximo crecimiento se observó en 2007 (5,9%) y el menor en 2010 (-0,2%). Como puede observarse, después del 2010 el sector agropecuario ha crecido a tasas por encima del 3,5% pese a que la economía mundial ha observado crecimientos poco dinámicos en ese periodo.

Lo expuesto puede resumirse diciendo que el sector agropecuario creció a un ritmo inferior que el resto de la economía, que no ha sido uno de los motores de crecimiento y que su aporte al PIB se redujo levemente: a razón de 0,05 puntos porcentuales al año entre 2002 y 2015.



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

## C. El tipo de cambio, las tasas de interés y las exportaciones del sector agropecuario

El tipo de cambio y las tasas de interés se han mantenido estables en la última década (Véase el gráfico 4). Efectivamente, en el país no ha existido una política explícita de apreciación o depreciación del tipo de cambio, que tenga la finalidad de beneficiar a un sector económico en particular y tampoco se realizaron acciones por parte de la autoridad monetaria orientadas al abaratamiento del crédito para los productores de este sector.

Esto obedece a que la política de tipo de cambio es flexible y, consecuentemente, el mismo es fijado por la oferta y la demanda de US\$ dólares. Las leyes del país, particularmente la Ley de Bancos y Grupos Financieros (Decreto Número 19-2002) en su artículo 42, establecen que es el libre mercado quien fija las tasas de interés bancarios. Sin embargo –como se verá más adelante– esta estabilidad no

fue suficiente para que la productividad del sector, así como los ingresos de los trabajadores del mismo, mejorarán sustancialmente en este periodo.

Como puede apreciarse en el cuadro 1, las tasas de interés para el sector agropecuario son más bajas que el promedio de las tasas aplicadas al conjunto de las actividades económicas — excluyendo las aplicadas por las tarjetas de crédito<sup>1</sup>.

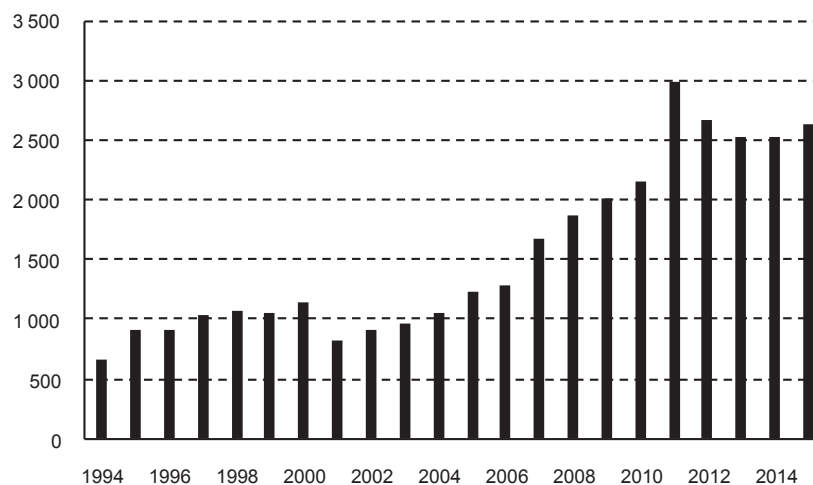
Respecto a las exportaciones, en el gráfico 7 se presenta la evolución del valor de las exportaciones agropecuarias en dólares de los Estados Unidos; en ella puede observarse que en el periodo 2001-2011 se dio un crecimiento sostenido, mientras que en el periodo 2012-2015 se revirtió esta tendencia, observándose una reducción de las mismas.

**Cuadro 1**  
**Tasa de interés activa promedio del sector bancario total y del agropecuario, 2009-2015**  
(En porcentajes)

Año	Promedio	Sector agropecuario	Diferencia
2009	15,87	13,5	2,32
2010	16,03	13,2	2,80
2011	16,13	13,1	3,08
2012	16,13	13,1	3,07
2013	16,48	13,1	3,38
2014	16,84	12,9	3,94
2015	16,21	12,6	3,65

Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

**Gráfico 7**  
**Valor de las exportaciones agropecuarias, 1994-2015**  
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

Como se verá más adelante, los principales productos de exportación agropecuaria son el banano, el café, el cardamomo, y frutas frescas, secas o congeladas.

<sup>1</sup> En el cuadro siguiente se presenta la serie histórica disponible para el sector agropecuario, pues el BANGUAT solamente ofrece información global para años anteriores y no desagregada por sector.

En el cuadro 2 se presentan, para diez años, el valor, volumen y precio medio de éstos y otros productos relevantes de exportación agropecuaria. Puede observarse que el precio medio para la mayoría de estos productos se ha mantenido casi constante, con excepción del cardamomo y el café cuyos precios se incrementaron fuertemente después de 2006 y disminuyeron a partir de 2012.

La evolución de los precios de estos productos incidió en la evolución del valor de las exportaciones a lo largo del período.

**Cuadro 2**  
**Volumen, valor y precio medio de las exportaciones**  
**de los principales productos agropecuarios, 2006-2015**

Producto	Año	Volumen (miles de kilos)	Valor (miles de dólares)	Precio medio (En dólares por kilo)
Banano	2006	1 044 474,60	216 807,60	0,2
	2007	1 407 774,10	300 223,50	0,2
	2008	1 391 174,10	317 099,80	0,2
	2009	1 479 218,70	414 790,50	0,3
	2010	1 369 084,00	353 261,90	0,3
	2011	1 602 816,40	475 322,30	0,3
	2012	1 658 858,60	499 847,20	0,3
	2013	1 885 212,20	594 728,30	0,3
	2014	1 960 550,30	651 829,50	0,3
	2015	2 151 600,60	715 512,50	0,3
Café	2006	201 761,30	463 973,30	2,3
	2007	230 621,30	577 349,60	2,5
	2008	230 034,30	646 213,10	2,8
	2009	234 016,60	582 283,00	2,5
	2010	214 533,20	713 880,10	3,3
	2011	233 489,80	1 174 188,70	5
	2012	226 756,40	958 113,20	4,2
	2013	216 582,50	714 535,00	3,3
	2014	183 496,10	668 238,70	3,6
	2015	183 349,50	663 037,20	3,6
Frutas frescas, secas y congeladas	2006	382 143,60	130 472,00	0,3
	2007	481 123,50	175 237,70	0,4
	2008	388 439,30	142 426,50	0,4
	2009	535 571,10	194 289,50	0,4
	2010	433 726,90	166 592,70	0,4
	2011	480 994,10	193 116,60	0,4
	2012	509 520,10	204 886,70	0,4
	2013	539 756,80	232 150,80	0,4
	2014	565 345,50	263 009,80	0,5
	2015	606 062,40	289 019,60	0,5

Cuadro 2 (conclusión)

Producto	Año	Volumen (miles de kilos)	Valor (miles de dólares)	Precio medio (En dólares por kilo)
Cardamomo	2006	31 167,20	83 440,40	2,7
	2007	27 945,90	137 053,40	4,9
	2008	21 961,50	207 989,60	9,5
	2009	23 693,20	304 057,20	12,8
	2010	22 167,40	308 101,60	13,9
	2011	23 166,80	296 892,10	12,8
	2012	35 992,10	250 346,50	7
	2013	38 823,50	215 550,30	5,6
	2014	38 854,10	239 806,90	6,2
	2015	33 431,40	243 083,30	7,3
Legumbres y hortalizas	2006	207 029,80	90 351,00	0,4
	2007	244 757,80	120 677,60	0,5
	2008	244 181,60	142 094,30	0,6
	2009	154 684,30	143 265,90	0,9
	2010	134 098,30	123 707,40	0,9
	2011	242 396,30	149 949,40	0,6
	2012	263 735,40	159 147,80	0,6
	2013	255 375,50	150 585,60	0,6
	2014	281 308,10	169 058,80	0,6
	2015	301 741,50	172 762,20	0,6
Preparados de carne, pescado, crustáceos y moluscos	2006	43 282,50	85 890,30	2
	2007	49 584,70	109 255,50	2,2
	2008	47 501,30	96 644,90	2
	2009	58 105,00	113 947,60	2
	2010	71 300,10	140 112,30	2
	2011	56 900,40	148 634,80	2,6
	2012	56 961,60	164 230,50	2,9
	2013	57 636,90	160 736,70	2,8
	2014	62 717,50	170 109,70	2,7
	2015	66 199,10	166 773,80	2,5

Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.



## II. Evolución del empleo agropecuario y sus principales características

### A. Proporción del empleo agropecuario respecto al empleo total

Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) de 2014, el sector agropecuario es la actividad que más personas ocupa, ya que más de un tercio de la población ocupada labora en este sector. Las otras actividades que más empleo acumulan son el comercio y las industrias manufactureras con 27,1% y 13,3%, respectivamente.

La información de la ENCOVI 2014 permite aseverar que Guatemala, desde el punto de vista del empleo, continúa siendo un país agrícola, con una economía predominantemente rural. Lo anterior también se constata con el hecho que el 50% de la población habita en áreas rurales según la misma fuente de información.

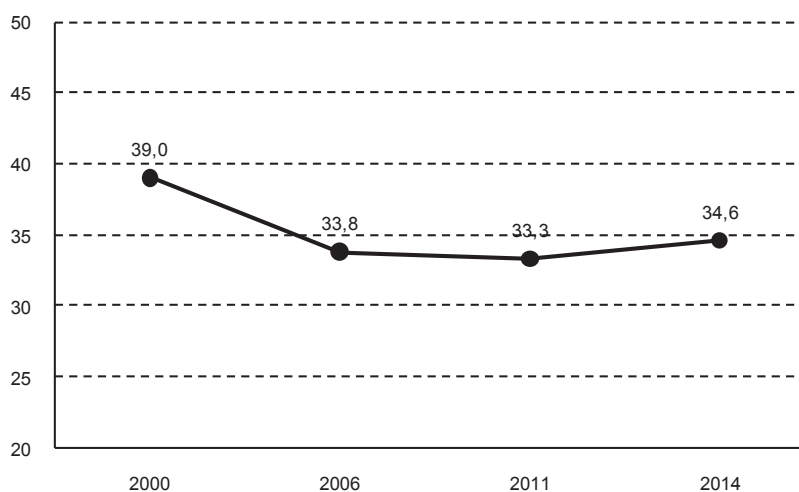
**Gráfico 8**  
Distribución de ocupados según rama de actividad económica, 2014  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCOVI 2014.

Tampoco se ha observado en el pasado reciente una disminución significativa del aporte que este sector hace al empleo en el país. Según los datos de las cuatro ENCOVI realizadas entre 2000 y 2014, la proporción de ocupados en las actividades agropecuarias descendió de 39% en 2000 a 34,6% en 2014; en los últimos tres mediciones este porcentaje se mantuvo casi invariable, en torno del 34%.

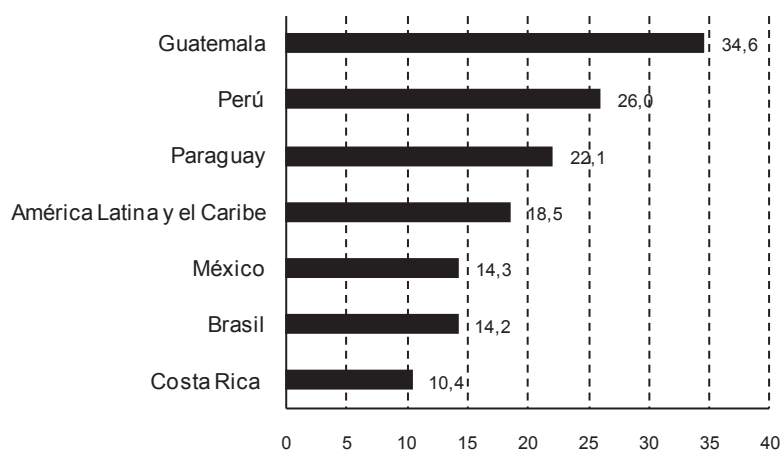
**Gráfico 9**  
Proporción de ocupados según en el sector agropecuario, 2000-2014  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de las ENCOVI.

Al comparar con otros países de América Latina, Guatemala presenta un porcentaje de ocupados en el sector agrícola por encima del promedio de la región. En el gráfico 10 se aprecia que la proporción de ocupados en el sector agropecuario en Guatemala es casi el doble que el promedio de América Latina y el Caribe y más del triple que Costa Rica.

**Gráfico 10**  
Porcentaje de trabajadores agropecuarios. Países seleccionados, 2014  
(En porcentaje)



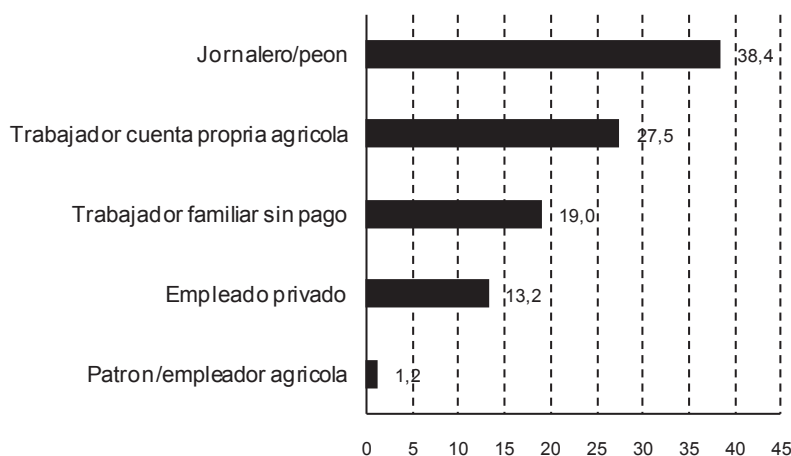
Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

Debido a que, en general, el empleo agropecuario es de poca productividad, el alto porcentaje de trabajadores en este sector en Guatemala es uno de los aspectos clave para entender el bajo crecimiento económico per cápita y los altos niveles de pobreza y pobreza extrema ya expuestos.

## B. Caracterización del trabajador agropecuario

La mayor proporción de trabajadores agropecuarios (38,4%) son jornaleros o peones, lo que significa que trabajan en explotaciones agrícolas (mayoritariamente) y pecuarias en calidad de asalariados, normalmente en contrataciones de muy poca duración. Le sigue el trabajador por cuenta propia y el trabajador familiar sin pago. Se observa que muy pocos trabajadores de este sector laboran en empresas grandes con contratos estables (empleados privados).

**Gráfico 11**  
**Distribución de los trabajadores agropecuarios**  
**por categoría ocupacional, 2014**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCOVI 2014.

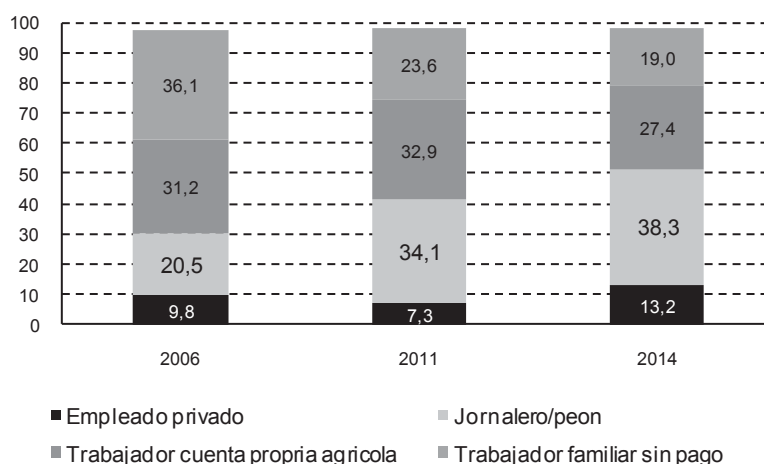
Al analizar la evolución de las distintas categorías de empleo agropecuario, puede observarse que en el período 2006-2014 disminuyó la importancia de los trabajadores familiares sin pago y de los trabajadores por cuenta propia; mientras que aumentaron su participación los jornaleros/peones y los trabajadores privados (Véase el gráfico 12).

Aunque la disminución de los trabajadores familiares sin pago fue de una magnitud considerable (de 36,2% en 2006 a 19,0% en 2011), puede decirse que este tipo de trabajadores se transformaron en peones/jornaleros (categoría que aumentó 18 puntos porcentuales en el periodo), quienes como se ha mencionado, solamente trabajan en explotaciones agrícolas por períodos de muy corta duración y normalmente carecen de contrato de trabajo.

La ENA 2014 revela un incremento significativo en la expansión de varios productos destinados a la exportación, vinculados a explotaciones agrícolas comerciales, con respecto al Censo Agropecuario de 2003. Por ejemplo, la palma africana pasó de 31.000 hectáreas en 2003 a 153.000 en 2014 (la Gremial de Palmicultores de Guatemala indica que la superficie cultivada en 2014 ascendía a 146,563). Africana reporta 146.; la caña de azúcar de 188.000 en 2003 a 279,000 en 2014; hule de 38.000 hectáreas a 100,000 hectáreas.



**Gráfico 12**  
**Distribución de los trabajadores agropecuarios**  
**por categoría ocupacional, 2006, 2011 y 2014**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con datos de las ENCOVI.

Al desagregar la composición del empleo agropecuario por sexo se observan diferencias interesantes, por ejemplo, que los hombres se ocupan en mayor proporción como jornaleros o peones, mientras que las mujeres lo hacen como trabajadores familiares sin pago. Al respecto es importante mencionar que la caída global de los trabajadores familiares sin pago se debe a la reducción de esta categoría en las mujeres, la que paso de 56,4% en 2006 a 38,7% en 2014.

Continuando con otras características de los trabajadores agrícolas, se estima que el 93,0% de trabajadores en el sector labora en la economía informal; además, muy pocos tienen un contrato escrito de trabajo (9,8%) y una minoría recibe aguinaldo o bono catorce<sup>2</sup> (9,6% y 9,4%, respectivamente).

**Cuadro 3**  
**Distribución de los trabajadores agropecuarios por categoría ocupacional**  
**y sexo, 2006 y 2014**  
*(En porcentajes)*

Categoría ocupacional	Hombre		Mujer	
	2006	2014	2006	2014
Empleado privado	13,0	13,9	7,6	10,1
Jornalero o peón	25,5	39,9	12,6	29,7
Trabajador por cuenta propia agrícola	42,0	28,8	22,2	20,0
Patrón-empleador-socio agrícola	1,8	1,3	1,1	1,6
Trabajador familiar sin pago	17,7	16,2	56,4	38,7

Fuente: Elaboración propia con datos de las ENCOVI.

Respecto a las características sociodemográficas de los trabajadores agropecuarios, se observa una mayor proporción de hombres empleados en el sector, ya que el 86,6% de los trabajadores de esta actividad son varones. Otra de las características es que, en general, este tipo de trabajador reside en hogares con un mayor número de miembros.

Efectivamente, en el gráfico 13 se observa el promedio del tamaño de hogar de los trabajadores según las distintas ramas de actividad. Como puede apreciarse, el sector agropecuario es la actividad

<sup>2</sup> El aguinaldo es el salario navideño y el bono catorce, es una bonificación anual, y ambos equivalen a un salario mensual. Se trata de dos prestaciones obligatorias contempladas en la legislación laboral guatemalteca.

cuyos trabajadores tienen hogares más grandes con 6,3 miembros en promedio, mientras que las actividades inmobiliarias muestran el promedio más pequeño con 4,0 integrantes.

**Gráfico 13**  
**Tamaño promedio del hogar según rama de actividad económica, 2014**  
(En número de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCOVI 2014.

En cuanto a la educación, la información muestra un bajo nivel de cualificación de los trabajadores agropecuarios. En 2014 el 28,4% de los trabajadores de este sector no sabía leer y escribir, dato máximo entre todas las ramas de actividad económica.

Como puede observarse, los trabajadores de la actividad agropecuaria se caracterizan por su baja educación, habitar en hogares de mayor tamaño que el promedio nacional, con poca o nula cobertura de la seguridad social, lo que redundará en que la mayoría de ellos vivan en situación de pobreza. Según los datos de la ENCOVI 2014, el 78,4% de los trabajadores en esta actividad se encuentra en situación de pobreza y el 35,8% en condición de pobreza extrema. Estos datos contrastan, por ejemplo, con los ocupados en el área financiera y de seguros, de los cuales el 91,5% es clasificado como no pobre.

## C. Ingresos de los trabajadores agropecuarios

En el cuadro 4 se presentan los salarios promedio de las actividades económicas según la ENCOVI 2014, en donde puede observarse que la actividad con mayor ingreso promedio es la de información y comunicaciones y la que tiene un ingreso promedio menor es la de otras actividades de servicios.

Los asalariados de la actividad agropecuaria muestran el segundo menor ingreso promedio, lo que constata la precariedad de este tipo de empleo.

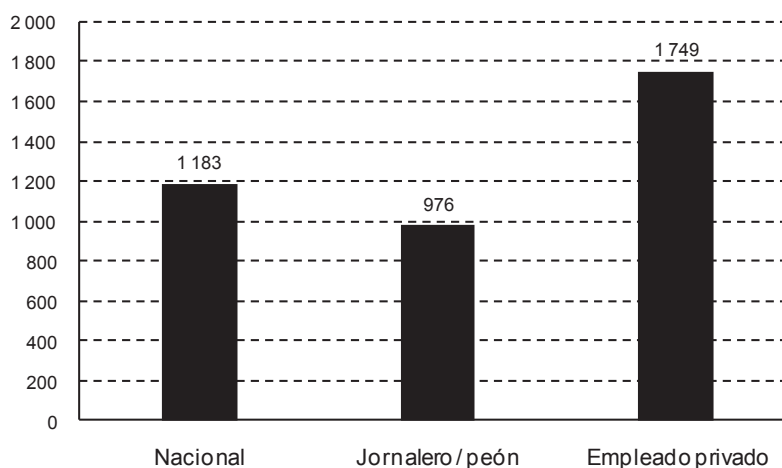
Entre los trabajadores agropecuarios, los que laboran como jornaleros o peones son los que muestran menores ingresos, mientras que los que laboran como empleados privados observan ingresos más elevados, tal como se detalla en el gráfico 14.

**Cuadro 4**  
**Salario promedio de los asalariados según rama de actividad económica, 2014**  
*(En quetzales corrientes<sup>3</sup>)*

Actividad	Salario promedio
Otras actividades de servicios	1 158
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	1 183
Construcción	1 952
Comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento	2 183
Industrias manufactureras, explotación de minas y canteras	2 258
Actividades profesionales, científicas y técnicas	2 981
Actividades financieras y de seguros	3 245
Actividades inmobiliarias	3 321
Información y comunicaciones	3 408

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCOVI 2014.

**Gráfico 14**  
**Salario promedio de los asalariados en el sector agropecuario por categoría ocupacional, 2014**  
*(En quetzales corrientes)*



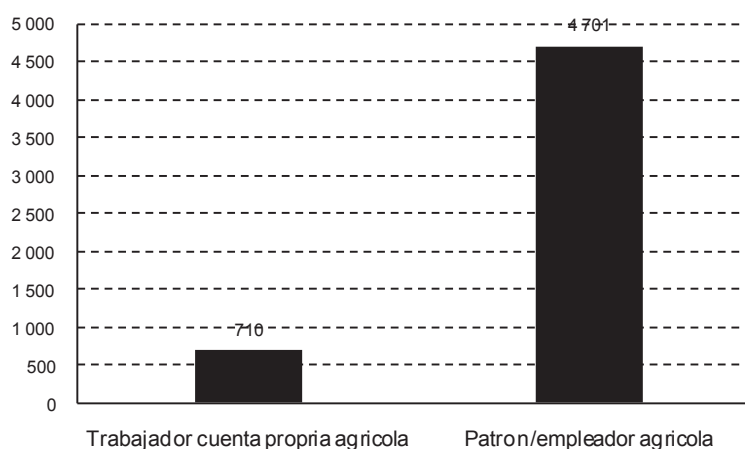
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCOVI 2014.

Por departamento, el salario promedio más alto de los asalariados del sector agropecuario se registra en Escuintla, con Q 1.884 mensuales, seguido de Suchitepéquez con Q 1.661 y Guatemala con Q 1.518. En Escuintla y Suchitepéquez, al igual que en Retalhuleu, que tiene un promedio de Q 1.492, predomina la agricultura dedicada a la exportación. Los más bajos corresponden a Sololá con Q 883, Chimaltenango con Q 845 y Totonicapán con Q 818.

Respecto a los ingresos de los trabajadores por cuenta propia y patronos, en el gráfico 15 se observa que en promedio los cuentapropistas tuvieron un ingreso neto de Q 710, monto más bajo que los peones y trabajadores privados del sector. Por otra parte, los patronos fueron los que obtuvieron ingresos más altos con Q 4.701 en promedio; este dato es seis veces mayor al obtenido por los trabajadores por cuenta propia.

<sup>3</sup> La tasa promedio de cambio del quetzal (Q) con relación al dólar de los Estados Unidos de América (US\$) fue de 7,73 en 2014.

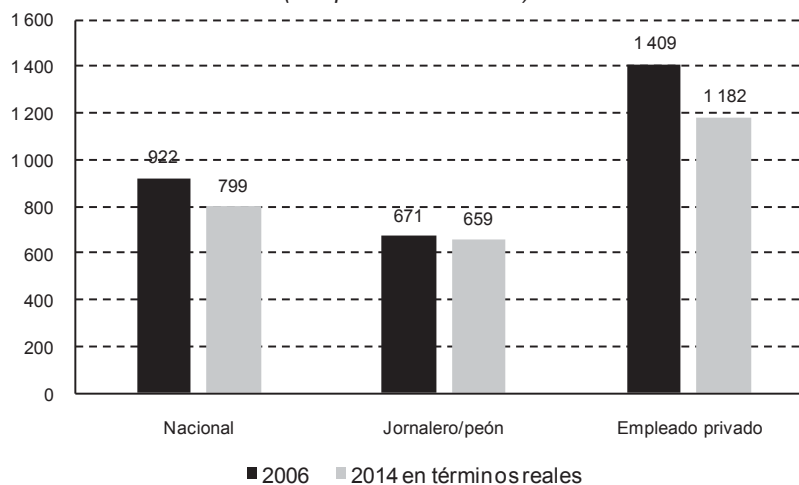
**Gráfico 15**  
**Ingresos mensuales promedio de los trabajadores por cuenta propia y patronos**  
**en el sector agropecuario por categoría ocupacional, 2014**  
*(En quetzales corrientes)*



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCOVI 2014.

Para determinar los cambios en el ingreso de los trabajadores del sector, en las dos gráficas siguientes se presentan, por una parte, el salario promedio de los asalariados agropecuarios en 2006 y 2014 (este año ajustado por inflación), y por la otra, los ingresos mensuales de los trabajadores por cuenta propia y patronos para los mismos años. Como puede observarse, en términos reales, tanto para asalariados, trabajadores por cuenta propia y patronos, los trabajadores del sector observaron una disminución en sus ingresos.

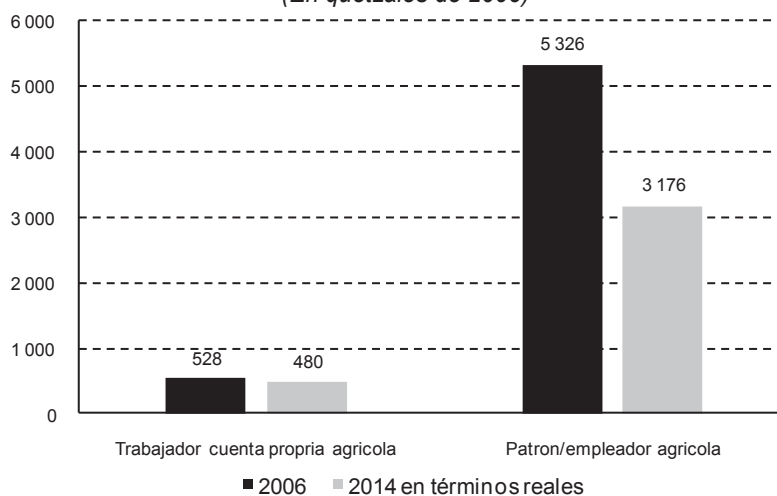
**Gráfico 16**  
**Salario promedio real de los asalariados en el sector agropecuario**  
**por categoría ocupacional, 2006 y 2014**  
*(En quetzales de 2006)*



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCOVI 2016 y ENCOVI 2014.

Para el caso de los patronos/empleadores, la caída en los ingresos, valorados en quetzales de 2006, es de una magnitud del 40%. Esta caída en los ingresos reales es una señal que puede alertar sobre una posible reducción de la productividad del sector agropecuario, tema que se analizará en la sección siguiente.

**Gráfico 17**  
**Ingresos mensuales promedio reales de los trabajadores por cuenta propia y patronos en el sector agropecuario por categoría ocupacional, 2006 y 2014**  
*(En quetzales de 2006)*



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCOVI 2016 y ENCOVI 2014.

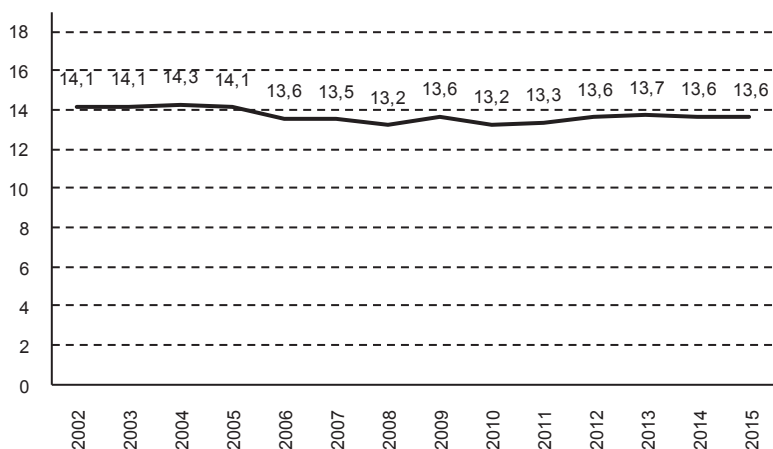
De los datos arriba expuestos puede señalarse que los trabajadores agropecuarios en Guatemala tienen ingresos bajos, en tanto que es el sector, que proporcionalmente, más empleos genera en el país. Esta conjunción hace que el promedio de ingresos a nivel nacional sea presionado a la baja y haya poco ingreso disponible, situación que frena el crecimiento económico y el aumento del bienestar de la población.

### III. La productividad laboral en el sector agropecuario

#### A. Participación de la actividad agropecuaria en el PIB

La proporción que representa el sector agropecuario dentro del PIB muestra cuánto valor agregado está generando esta actividad económica. Según la información del BANGUAT, el aporte del sector agropecuario al PIB ha disminuido del 14,1% en 2002 al 13,6% en 2015.

**Gráfico 18**  
**Proporción del sector agropecuario respecto del PIB**  
**y línea de tendencia, 2002-2015**  
*(En porcentajes)*

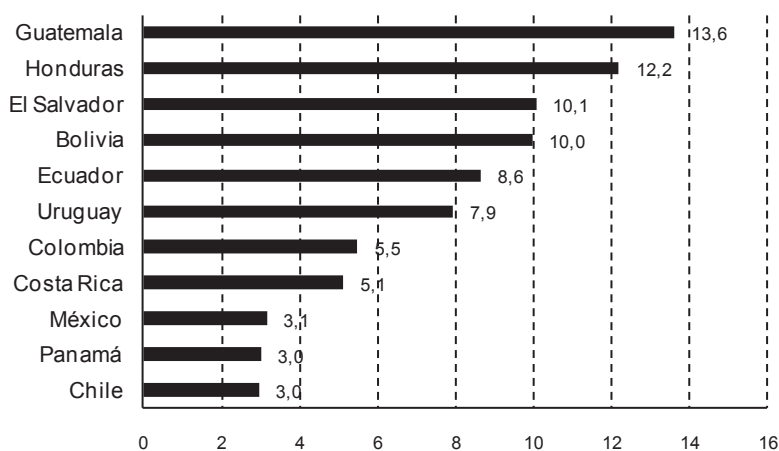


Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

Es interesante comparar el tamaño del sector agropecuario de Guatemala respecto al de otros países de América Latina. Utilizando la información contenida en CEPALSTAT, es posible hacer esta comparación.

En el gráfico 16 se muestra la proporción que la actividad agropecuaria representa dentro del PIB en varios países de la región. Como puede visualizarse, de los países seleccionados Guatemala es el que tiene el sector agropecuario más grande, seguido de Honduras y el Salvador. Se advierte también que Guatemala tiene un sector agropecuario que, proporcionalmente, es tres veces mayor al de México, Panamá y Chile.

**Gráfico 19**  
**Proporción del sector agropecuario en el PIB. Países seleccionados, 2013**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

Como se aprecia, Guatemala tiene, en proporción al PIB, uno de los sectores agropecuarios más grandes de América Latina, el cual no ha perdido importancia en los últimos 15 años. Como se mencionó en el capítulo anterior, el país tampoco disminuyó la proporción de trabajadores que se dedican a la actividad agropecuaria, por lo que es posible que este sector no haya logrado aumentar su productividad en el pasado cercano. Este tema se trata en el siguiente apartado.

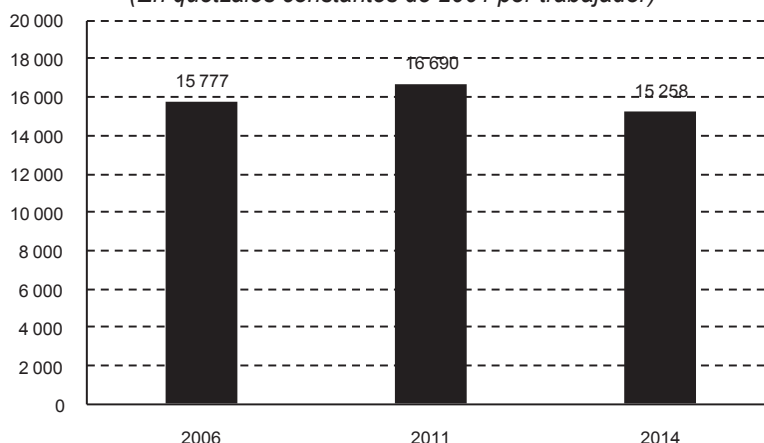
## B. Productividad del sector agropecuario

Para determinar la productividad del sector agropecuario en el país debe relacionarse el valor agregado – medido en términos reales- generado por este sector con el número de trabajadores en el mismo. En el gráfico 17 se muestran los resultados de esta comparación para los años 2006, 2011 y 2014, para lo cual se utilizó la información del PIB del sector agropecuario en valores constantes de 2001, proporcionada por el BANGUAT y la generada por las ENCOVI para estos tres años. Como puede verse, la productividad del sector ha variado muy poco en este periodo.

Los cálculos muestran que entre 2006 y 2011 se elevó ligeramente la productividad y luego disminuyó en 2014. Si se analiza el periodo más largo —entre 2006 y 2014— los cálculos realizados apuntan a que la productividad del sector agropecuario se redujo en 3% en este lapso.

Dada la importancia del sector agropecuario en la economía y en la generación de empleo, estos datos muestran que se necesitan acciones relevantes para aumentar la productividad de esta actividad económica.

**Gráfico 20**  
**Productividad anual del sector agropecuario de Guatemala,**  
**2006, 2011 y 2014**  
*(En quetzales constantes de 2001 por trabajador)*



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT y las ENCOVI.

<sup>a</sup> Valor en dólares(2001) año 2006: U\$2048.

<sup>b</sup> Valor en dólares(2001) año 2011: U\$2167.

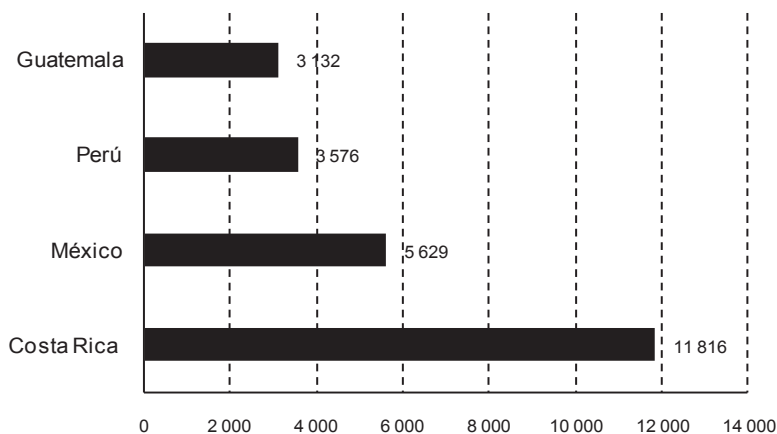
<sup>c</sup> Valor en dólares (2001) año 2014: U\$1981.

### C. Comparación de la productividad agropecuaria en Guatemala respecto a otros países

Para finalizar este capítulo se analiza la productividad del sector agropecuario de Guatemala respecto al de otros países de la región, para lo cual se realizaron cálculos propios con fundamento en la información contenida en CEPALSTAT. Es importante mencionar que no fue posible acceder a datos del PIB en términos de paridad de poder adquisitivo, sino que únicamente en dólares de los Estados Unidos de América. Por supuesto, esto limita la total comparabilidad entre los resultados obtenidos, pero permite acercarse al fenómeno, mediante datos duros.

Los resultados obtenidos para los cuatro países para los cual fue posible hacer los cálculos, tomando como referencia 2013, muestran que Guatemala tiene el sector agropecuario menos productivo, mientras que Costa Rica obtuvo el mejor resultado. Perú obtuvo un resultado parecido al de Guatemala.

**Gráfico 21**  
**Productividad anual del sector agropecuario de países seleccionados, 2013**  
*(En US\$ por trabajador)*



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT.



La información de este capítulo caracteriza al sector agropecuario de Guatemala como uno de los menos productivos de la región por lo que se enfatiza, nuevamente, que esta actividad necesita de grandes recursos financieros, humanos y tecnológicos para aumentar su productividad y permita acceder a los trabajadores de éste a niveles de remuneración más elevados.

## IV. La modernización de la agricultura y el sector pecuario

---

### A. Los subsectores agropecuarios más dinámicos

La información de cuentas nacionales proporcionada por el BANGUAT divide al sector agropecuario en tres subsectores: i) los cultivos tradicionales de exportación, ii) los cultivos no tradicionales de exportación y iii) la ganadería, silvicultura y pesca. Dentro del subsector de cultivos tradicionales se incluyen tres productos: café, banano y cardamomo<sup>4</sup>.

En 2012 los cultivos tradicionales tenían un peso dentro de la actividad agropecuaria de 22,9%, los cultivos no tradicionales de 46,7%, mientras que la ganadería, silvicultura y pesca aportaba 30,4%. En el gráfico 19 se observa que esta estructura se ha mantenido casi invariable en los últimos años, debido a que las tendencias de los tres subsectores permanecen virtualmente paralelas en el período 2001-2012.

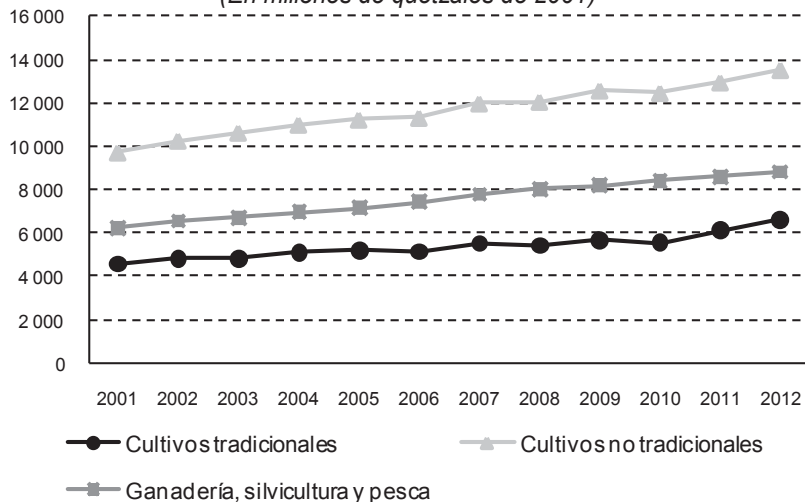
Lo anterior se corrobora al advertir que el crecimiento promedio –en términos reales- en estos años fue casi el mismo para estos tres subsectores: 3,1% para los cultivos tradicionales, 2,8% para los cultivos no tradicionales y 2,9% para la ganadería, silvicultura y pesca.

Como se observa, de estos tres subsectores no hay uno que muestre un crecimiento mucho mayor que el resto, por lo que no puede decirse que alguno de ellos haya experimentado un dinamismo que valga la pena resaltar. Para determinar cuáles productos de este sector han sido más dinámicos es necesario desagregar más la información. Al respecto, se requiere aclarar que las cuentas nacionales no permiten establecer el valor agregado de los productos que conforman los tres subsectores del sector agropecuario: la información solo brinda el valor de la producción de los productos y no establece el consumo intermedio el cual permitiría determinar el valor agregado.

---

<sup>4</sup> Esta clasificación surgió debido a que en el pasado Guatemala exportaba principalmente café, banano y cardamomo, bienes a los que se les agrupó con el nombre de cultivos tradicionales, aunque en la práctica los cultivos que más se siembran en el país son los granos básicos como el frijol y el maíz, los cuales, para efectos de clasificación, se encuentran en la categoría de cultivos no tradicionales.

**Gráfico 22**  
**Valor agregado de los tres subsectores del sector agropecuario, 2001-2012**  
*(En millones de quetzales de 2001)*



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

Con esta salvedad, en el cuadro 4 se presentan los 10 productos del sector agropecuario con mayor crecimiento promedio del valor de la producción expresado en quetzales constantes entre 2001 y 2012. En él se advierte que las verduras, las raíces y tubérculos, y las frutas son los tres productos con tasas de crecimiento promedios con mayor dinamismo en el periodo.

**Cuadro 5**  
**Diez productos con mayor crecimiento promedio en el valor de la producción, 2001-2012**  
*(En porcentajes)*

Producto	Crecimiento
Cultivo de Banano	6,3
Legumbres	6,3
Productos de la silvicultura y extracción de madera	7,2
Plantas utilizadas en la fabricación de azúcar	7,2
Semillas y frutos oleaginosos	7,9
Cultivo de Café	8,2
Pescado y otros productos de la pesca	8,7
Verduras	8,9
Raíces y tubérculos	9,0
Frutas	10,4

Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

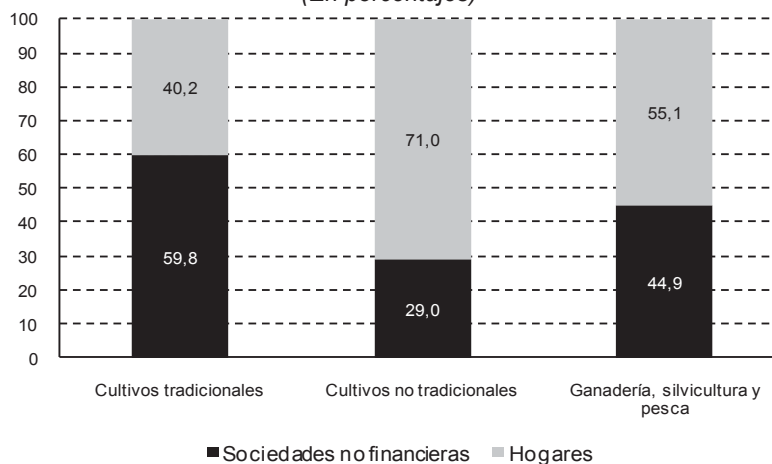
Nota: Se refiere a la tasa media de crecimiento la cual es calculada mediante la fórmula  $\left(\left(\frac{F}{I}\right)^{1/n} - 1\right) \times 100$ , donde  $F$  es el valor de las exportaciones en 2012,  $I$  el valor en 2001 y  $n$  el número de años en el periodo.

Aunque en el cuadro no se presenta, es importante mencionar que el producto agropecuario que mostró el crecimiento promedio más bajo en el periodo fue el tabaco, con un crecimiento de 1,5%. Finalmente, una pregunta de interés es ¿Qué tipo de productor genera los productos agropecuarios? Según la información del BANGUAT<sup>5</sup>, en 2012 los cultivos tradicionales eran producidos principalmente por empresas y en menor medidas por los hogares (pequeños agricultores).

<sup>5</sup> Estos datos se obtuvieron del documento: Sistema de Cuentas Nacionales 1993 –SCN 93- año base 2001. Cuadros estadísticos, Tomo II, del Banco de Guatemala (2015). Disponible en línea en: [http://www.banguat.gob.gt/cuentasnac/Tomo\\_II\\_2012\\_act2015.pdf](http://www.banguat.gob.gt/cuentasnac/Tomo_II_2012_act2015.pdf)

Para el caso de los cultivos no tradicionales, que incluyen al frijol y al maíz, dos de los productos agrícolas más consumidos en el país, el 70% de la producción es realizada por los hogares. Para la ganadería, silvicultura y pesca (que incluye animales vivos, otros productos de la madera y productos relacionados con la pesca) la fuente productiva es más equilibrada, dado que el 55% es generado por empresas y 45% por los hogares.

**Gráfico 23**  
Distribución de la producción de los tres subsectores agropecuarios según tipo de productor, 2012  
(En porcentajes)

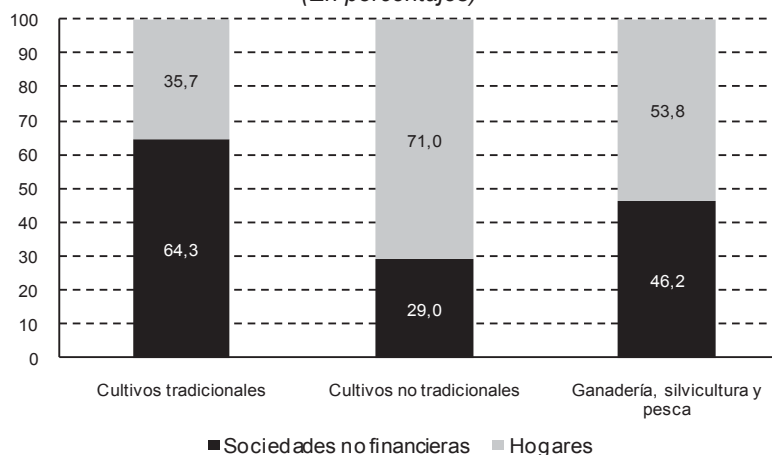


Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

Para establecer cambios en esta estructura, en el gráfico 21 se presenta las mismas variables que en el 22, pero con información del año 2001. Como puede verse, para el caso de los cultivos no tradicionales no ha habido ningún cambio en la distribución de la producción del valor agregado según tipo de productor, lo mismo sucede para la ganadería, silvicultura y pesca cuya estructura no ha sufrido mayores cambios.

Para el caso de los cultivos tradicionales –los principales productos agrícolas de exportación– sí se observa un cambio: mientras que en el 2001 estos productos eran producidos en un 64,3% por sociedades no financieras, porcentaje que disminuyó al 59,8% en el 2012 como ya fue comentado.

**Gráfico 24**  
Distribución de la producción de los tres subsectores agropecuarios según tipo de productor, 2001  
(En porcentajes)

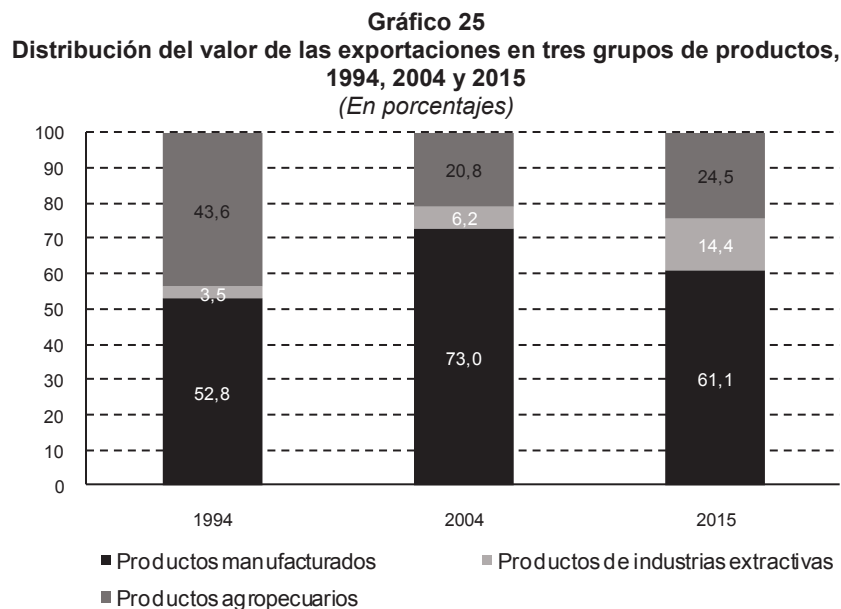


Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

## B. Los productos agropecuarios de exportación

Para analizar la evolución de las exportaciones guatemaltecas de productos agropecuarios, en el gráfico 21 se presenta —para tres años que distan una década aproximadamente— la estructura de las exportaciones respecto de tres grandes agrupaciones: productos agropecuarios, productos de industrias extractivas y productos manufacturados.

Como puede verse, en 1994 la exportación de productos agropecuarios representaba para Guatemala un poco más del 40% del valor total de las exportaciones, dato que disminuyó en 2004 y volvió a recuperarse en 2015, aunque siempre por debajo del valor de 1994.



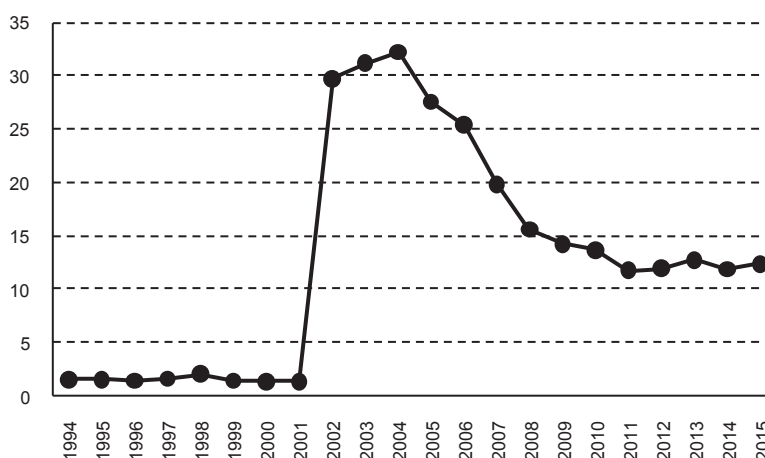
Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

Uno de los factores que influyó en este fenómeno de decrecimiento del peso de los productos agropecuarios y el aumento de los manufacturados en un primer momento, y la recuperación de los productos agropecuarios en un segundo, fue el comportamiento de la exportación de prendas de vestir.

Efectivamente, como puede verse en el gráfico 25, la exportación de prendas de vestir era casi nula alrededor de 1994. Sin embargo este producto tuvo un enorme repunte en los primeros años del siglo XXI, llegando a representar la tercera parte del valor total de las exportaciones en 2004. Tras la liberalización de las cuotas de exportación hacia Estados Unidos en 2005, la exportación de prendas de vestir empezó a perder importancia hasta representar el 12,4% del valor de las exportaciones en 2015.

También es importante en el periodo el crecimiento en las exportaciones de productos de industrias extractivas, cuya proporción aumento en casi cuatro veces en el periodo de análisis. Sobre este punto, vale la pena mencionar muy superficialmente, que las actividades mineras han generado una serie de conflictos sociales en el país en los últimos años.

**Gráfico 26**  
**Proporción de las exportaciones de prendas de vestir respecto**  
**al valor total de las exportaciones, 1994-2015**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

Regresando a los productos agropecuarios, es importante conocer qué productos dentro de este grupo son los que tienen mayor importancia en las exportaciones guatemaltecas. En el cuadro 6 se observa que en 2002 los tres productos con mayor preponderancia en el valor de las exportaciones agropecuarias eran el café, seguido del banano y el cardamomo.

**Cuadro 6**  
**Diez productos con mayor peso relativo en las exportaciones**  
**de productos agropecuarios, 2002**  
*(En porcentajes)*

Producto	Peso
Café	28,7
Banano	23,7
Cardamomo	10,2
Frutas frescas, secas o congeladas	8,7
Legumbres y hortalizas	7,0
Caucho natural (hule)	3,7
Tabaco en rama o sin elaborar	3,5
Bulbos, raíces y plantas ornamentales	3,3
Semilla de ajonjolí	2,8
Flores y follajes	2,8

Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

Pese a los esfuerzos llevados a cabo por el sector privado y el gobierno por diversificar las exportaciones agropecuarias, 13 años después la situación no varió mucho: en 2015 dos de los tres productos con mayor importancia en el valor de las exportaciones siguen siendo los mismos que en 2012. (Véase el cuadro 7).

En el cuadro 8 se presentan los productos con mayor tasa de crecimiento promedio entre 2002 y 2015 en el valor de sus exportaciones. Como puede verse, los tres productos con mayor crecimiento promedio son cacao, frijol y la semilla de algodón. Es importante anotar que ninguno de estos productos tiene un peso mayor al 5% entre los productos de exportación agropecuarias. Dentro de los productos con mayor peso relativo en las exportaciones y que muestran crecimientos más dinámicos resaltan las frutas frescas y el banano.

**Cuadro 7**  
**Diez productos con mayor peso relativo en las exportaciones de productos agropecuarios, 2015**  
*(En porcentaje)*

Producto	Peso
Banano	28,4
Café	25,3
Frutas frescas, secas o congeladas	11,5
Cardamomo	9,3
Legumbres y hortalizas	6,6
Caucho natural (hule)	5,3
Tabaco en rama o sin elaborar	2,4
Bulbos, raíces y plantas ornamentales	2,1
Frijol	1,9
Plátano	1,9

Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

**Cuadro 8**  
**Diez productos con mayor crecimiento promedio en el valor de exportación, 2002-2015**  
*(En porcentajes)*

Producto	Crecimiento
Pimienta	8,9
Banano	9,2
Frutas frescas, secas o congeladas	10,0
Caucho natural (hule)	10,5
Tomate	11,4
Miel de abejas	12,6
Aves de corral vivas	14,0
Cacao	22,1
Frijol	27,4
Semilla de algodón	31,3

Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

## C. La agricultura y la producción pecuaria de uso interno

Para determinar qué proporción de la producción del sector agropecuario se destina para consumo interno es necesario recurrir a los cuadros de equilibrio de oferta y utilización del sistema de cuentas nacionales del BANGUAT. Según esta información, en 2012 el 11,7% de la producción del sector agropecuario se destinó a las exportaciones (Véase el cuadro 9) y casi el 90% para uso interno, ya sea para consumo final de los hogares o como materias primas para el resto de actividades económicas (consumo intermedio).

**Cuadro 9**  
**Distribución de la producción de los tres subsectores agropecuarios según destino, 2012**  
*(En porcentajes)*

Producto	Consumo intermedio	Consumo final	Formación bruta de capital	Exportaciones	Total
Cultivos no tradicionales	20,3	71,6	0,2	7,9	100,0
Ganadería, silvicultura y pesca	46,6	41,4	0,3	11,7	100,0
Cultivos tradicionales	2,3	19,1	-0,3	78,9	100,0
Total	46,6	41,4	0,3	11,7	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

Para tener un mayor detalle sobre los productos agropecuarios que se quedan para uso interno, en el cuadro 10 se desagrega a nivel de producto el destino final de la producción. En él resaltan bienes como las plantas utilizadas en la fabricación de azúcar (caña) y los animales vivos (ganado bovino, porcino y aves) que se utilizan principalmente como insumos en otras industrias del sector productivo del país, mientras que los cereales y las frutas tienen como principal destino el consumo final por parte de los hogares.

Aunque la caña no se exporta, el producto final que se genera con este insumo –el azúcar– sí es destinado a la exportación en buena parte de su producción.

**Cuadro 10**  
**Distribución de la producción de los productos agropecuarios**  
**según destino, 2012**  
*(En porcentajes)*

Producto	Consumo intermedio	Consumo final	Formación bruta de capital	Exportaciones	Total
Plantas utilizadas en la fabricación de azúcar	91,8	0,3	8,0	0,0	100
Cereales	30,2	69,6	-0,1	0,2	100
Frutas	9,0	61,9	0,1	29,0	100
Tabaco sin elaborar	26,2	0,0	0,0	73,8	100
Animales vivos	79,9	19,3	0,7	0,1	100
Productos de la silvicultura y extracción de madera	20,7	44,8	0,3	34,2	100
Pescado y otros productos de la pesca	20,7	43,2	-0,7	36,8	100

Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.





## V. El trabajo temporal migratorio

---

### A. Estacionalidad en la siembra y cosecha de algunos productos agrícolas

Tal como se mencionó en los capítulos anteriores los cultivos más importantes orientados a la exportación son café, banano, caña de azúcar, cardamomo, hule, vegetales y frutas. La caña de azúcar es transformada en un producto agroindustrial final y, en general, todos los productos son sometidos a procesos de transformación o beneficiado (café, cardamomo y hule) o de empaque (banano, vegetales y frutas).

El primer paso para identificar cuáles son los cultivos que generan empleo temporal, es conocer su ciclo de siembra y cosecha, debido a que en estos momentos es donde se necesita más fuerza de trabajo. De los cultivos citados se descartan el banano, hule y vegetales, pues son cosechados de manera permanente, aun cuando un estudio del MAGA (s.f.) reporta períodos de cosecha. En el caso del banano, la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) de 2014 reporta 26.998 hectáreas cultivadas.

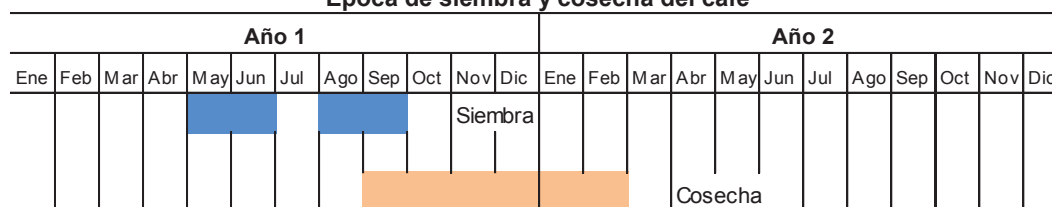
Cada hectárea cultivada por empresas grandes y medianas requiere alrededor de 0,8 puestos de trabajo permanentes (INTECAP, 2011:17) tanto en el cultivo propiamente dicho como en las labores de empaque, por lo que se puede estimar que el cultivo genera alrededor de 23.000 puestos de trabajo permanentes.

Para el caso del café, de acuerdo con datos del MAGA<sup>6</sup>, se observa que el período de siembra es un poco más breve que el de cosecha. Otro aspecto que hay que considerar es que, para este cultivo, no es necesario que se siembre todos los años. Por ello, el trabajo que genera este producto es más intenso en la época de cosecha: de septiembre de un año a febrero del siguiente.

---

<sup>6</sup> El documento el MAGA expone en qué meses se siembra y se cosechan algunos productos. En el caso de la cosecha no supone que sea la que se obtiene de la siembra más cercana, sino más bien en qué meses se espera que en un cultivo se realiza, pudiendo esta ser el producto de una siembra efectuada tres o más años atrás como sucede en el caso del café, que comienza a producir a los tres o cuatro años de su siembra (López, 2006: 7).

**Gráfico 27**  
**Época de siembra y cosecha del café**



Fuente: Elaboración propia con base en MAGA (s.f.).

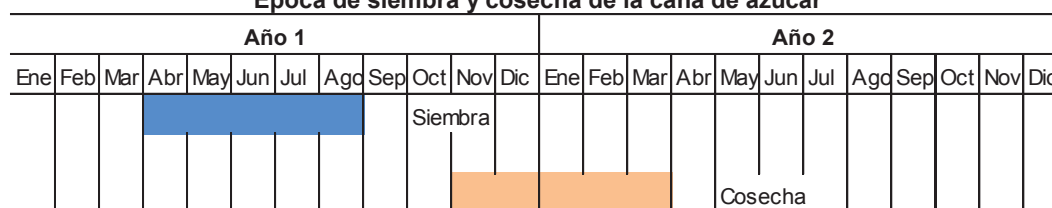
La ENA de 2014 reporta 365.566 hectáreas cultivadas con café. En 1964, de acuerdo con datos de ANACAFÉ<sup>7</sup> se cultivaban 240.000 hectáreas. Schmid (1973:27), autor de un ya clásico estudio sobre trabajo migratorio en Guatemala, estimó que en 1965-1966 se ocupaban en la cosecha de café entre un mínimo de 167.000 y un máximo de 237.000 trabajadores estacionales. Partiendo de esos datos y del hecho que la intensidad de utilización de mano de obra en la cosecha de café no ha tenido cambios significativos, pues el corte se hace a mano, puede estimarse que actualmente el café ocupa entre 255.000 y 360.000 trabajadores temporales en el ciclo de cosecha.

Un estudio realizado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) a finales de 1995 y principios de 1966 (Leal, 1998: 94), señala que la cosecha se da entre los meses de septiembre y abril.

Otro estudio, sobre la cadena del café, confirma los datos anteriores, indicando que la cosecha en las zonas bajas (hasta 1.000 metros sobre el nivel del mar) tiene lugar entre septiembre y diciembre; de noviembre a enero en alturas intermedias (hasta 1.400 metros) y de enero a abril en las tierras de mayor altitud (más de 1.400) metros (Roux y Camacho, 1992: 12).

Para la caña de azúcar la época de zafra o cosecha es de noviembre de un año al mes de abril del siguiente (Véase el gráfico 28) Por sus características genera más demanda de empleo en la zafra que en la siembra, debido a que esta planta no debe sembrarse cada año, aunque se observa en la costa que ya no dejan descansar la tierra. Es decir pareciera que siempre hay actividad laboral.

**Gráfico 28**  
**Época de siembra y cosecha de la caña de azúcar**



Fuente: Elaboración propia con base en MAGA (s.f.).

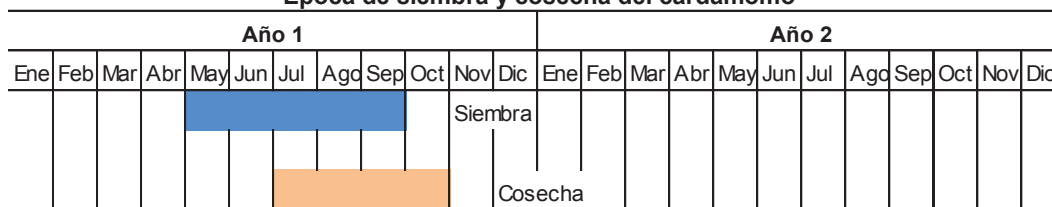
Según la ENA de 2014, el área cultivada con caña de azúcar es de 278.880 hectáreas. De acuerdo con datos de la Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA) en 2010-2011 se cultivaron 235.000 hectáreas de caña de azúcar, que generaron empleo para 35.000 cortadores.<sup>8</sup> Dichos datos permiten estimar que para el año 2014, la actividad de zafra generó alrededor de 41.000 empleos para trabajadores temporales.

<sup>7</sup> [www.anacafe.org/glifos/index.php?title=Area\\_cultivada\\_en\\_Guatemala](http://www.anacafe.org/glifos/index.php?title=Area_cultivada_en_Guatemala).

<sup>8</sup> <http://www.azucar.com.gt/ingenios.html>.

Respecto del cardamomo, su ciclo de siembra y cosecha es de aproximadamente seis meses. Debido a que el cardamomo no debe sembrarse en cada año, la demanda de trabajo que genera se da más por la cosecha, que dura entre julio y octubre de cada año. (Véase el cuadro 29)

**Gráfico 29**  
**Época de siembra y cosecha del cardamomo**



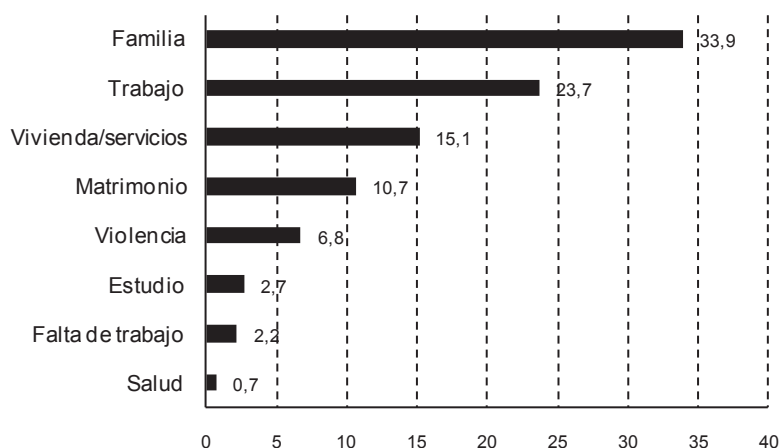
Fuente: Elaboración propia con base en MAGA ( s.f.).

La ENA de 2014 revela que el cultivo de cardamomo ocupa 55.947 hectáreas, pero no existen datos sobre el número de empleos que genera este cultivo. La planta del cardamomo produce a los 14 meses de sembrada y tiene un ciclo de producción de 30 meses (Herrera, 1983: 13)

Los dos principales cultivos que tienen ciclos de cosecha coincidentes, al menos durante cuatro meses (de noviembre a marzo) son el café y la caña de azúcar, que son también los dos cultivos que requieren mayor cantidad de mano de obra migratoria y ambos coinciden en la zona sur, litoral Pacífico del país, aunque en altura diferentes. La caña de azúcar se cultiva entre el nivel del mar y los 300 metros sobre el nivel del mar (la llanura costera) en tanto que el café se cultiva entre los 300 y los 1.400 metros sobre el nivel del mar, que corresponden al pie de monte o “bocacosta” como se le conoce popularmente, por lo que ambos coinciden por la cercanía geográfica de las dos zonas.

Al analizar el contenido de la boleta de la Encuesta de Empleo e Ingresos (ENEI) del INE, se determinó que no hay preguntas que relacionen el empleo con temas migratorios. En el cuestionario de la ENCOVI tampoco se encuentra una pregunta explícita que indague sobre la condición de empleo y la migración.

**Gráfico 30**  
**Distribución de las razones por las que las personas migraron, 2014**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCOVI 2014.

Con respecto a la migración la ENCOVI 2014 tiene solamente un capítulo dedicado de la migración de corto y largo plazo de los miembros del hogar. Los datos indican que el 17,7% de personas vive en un municipio distinto al que nació, lo que muestra que la migración interna en el país no es tan elevada.

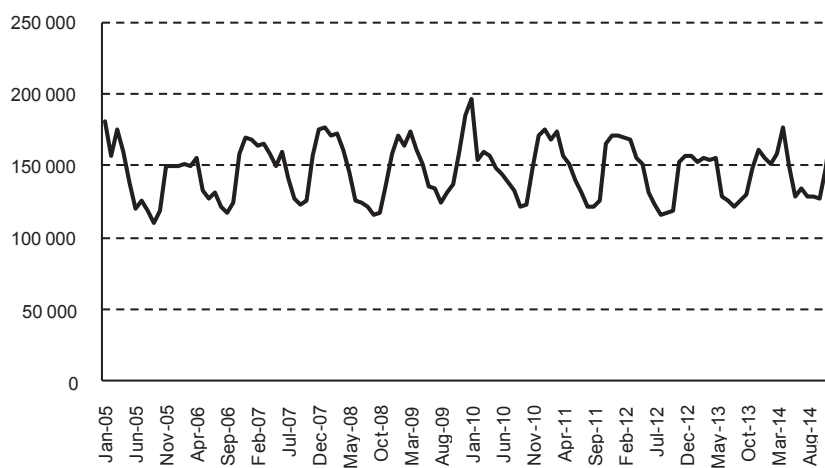
Respecto a la migración de mediano plazo, solamente el 2,4% de la población vivía en 2014 en un lugar distinto del que residía en 2009. En este grupo de población, las tres razones principales por las que decidió cambiar de municipio fueron por la familia, trabajo y por contar con una mejor vivienda o servicios. Como puede apreciarse, el trabajo es la segunda razón de migración interna. Aparte de los datos presentados, no hay más información sobre el tema en las encuestas de hogares.

## B. Estacionalidad en la afiliación de los trabajadores agropecuarios al seguro social

Otra fuente de información que da luces respecto a la estacionalidad de los trabajadores agrícolas, es la estadística generada por el IGSS. En el gráfico 27 se muestra el número mensual de trabajadores afiliados al IGSS en la actividad de agricultura, silvicultura, caza y pesca.

En ella pueden verse dos aspectos: el primero, que efectivamente existe una estacionalidad en el número de afiliados a el sector agropecuario, la cual tiene, en general, sus puntos más altos entre diciembre de un año y enero del otro, y los más bajos entre agosto y septiembre, en promedio los valores máximos superan en un 45% a los mínimos; el segundo, el número de afiliados al IGSS en esta actividad, en promedio, se ha mantenido casi invariable alrededor de 146.000 trabajadores al mes, pese a que, como se mencionó en secciones anteriores, el número de ocupados en este sector ha crecido año con año.

**Gráfico 31**  
**Número mensual de afiliados al IGSS en la actividad de agricultura, silvicultura, caza y pesca**  
**Serie histórica, 2005-2014**  
 (En número de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos del IGS.

## VI. Las políticas públicas para el sector agropecuario

---

La institucionalidad pública relacionada con el sector agropecuario está encabezada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) e integrada, adicionalmente, por tres entidades autónomas y descentralizadas que están vinculadas al ministerio: el Fondo de Tierras (FONTIERRAS)<sup>9</sup> el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA) y el Instituto Nacional de Bosques (INAB).

A estas se agregan dos entidades autónomas y descentralizadas: el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), que se encuentra inactivo, y la Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mita (PROLAC), en proceso de liquidación; y el Registro de Información Catastral (RIC) creado en 2005, vinculado formalmente al MAGA. Adicionalmente existe la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), que es una de las 15 secretarías de la presidencia de la República.

A partir de los años 70 y hasta finales del siglo XX, el MAGA fue la cabeza del sector público agrícola (SPA) que era parte de un esquema de organización de la administración pública en sectores. El SPA fue el sector que alcanzó el mayor desarrollo, incluyendo los componentes de investigación (ICTA), servicios de extensión agrícola y pecuaria (Dirección General de Extensión Agrícola, DIGESA, y Dirección General de Servicios Agropecuarios, DIGESEPE), crédito (Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, BANDESA), comercialización (INDECA) y el INTA para dotación de tierras (Linares y Brolo, 2010).

La Ley del Organismo Ejecutivo (Artículo 23) indica que los ministros son los rectores de las políticas públicas vinculadas con las funciones sustantivas de su respectivo ministerio, correspondiéndoles propiciar la coordinación, comunicación y cooperación entre las instituciones de su respectivo sector.

---

<sup>9</sup> Establecido en 1999 como parte de los compromisos de los Acuerdos de Paz, tiene como propósito facilitar el acceso a la tierra y generar condiciones para el desarrollo rural integral y sostenible (Artículo 2 del Decreto Número 24-99).

Al MAGA le corresponde, por mandato del artículo 29 de la citada ley, atender los asuntos relacionados con la producción agrícola, pecuaria e hidrobiológica, así como las que tienen por objeto mejorar las condiciones alimenticias de la población, la sanidad agropecuaria y el desarrollo productivo nacional.

La labor institucional del MAGA está distribuida en cuatro viceministerios: Sanidad Agropecuaria y Regulaciones (VISAR), de Seguridad Alimentaria y Nutricional (VISAN), de Desarrollo Económico Rural (VIDER) y Encargado de Asuntos de Petén<sup>10</sup>. El ministro del MAGA preside los órganos directivos de FONTIERRAS, INAB, ICTA y RIC. EL MAGA participa, a través del ministro o de representantes, en la Junta Monetaria (que le permite tener influencia en la formulación de las políticas macroeconómicas), en la Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA) y en el Instituto Nacional de Estadística (INE).

En el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para 2016, que asciende a Q 70.796 millones, el MAGA tiene una asignación de Q 1.264,9 millones, y equivale al 1,7% del presupuesto general, en tanto que en 2013 representó el 2,6%. Para efectos de comparación el presupuesto asignado al Ministerio de Educación asciende a Q 12.892 millones y el del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda a Q 3.629 millones.

Es también importante señalar que la mayoría de los recursos asignados al MAGA (85% en 2016) corresponde a gastos de funcionamiento. El 15% para inversión se destina principalmente a transferencias a entidades autónomas y descentralizadas, particularmente para FONTIERRAS y la Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA). En el cuadro siguiente se presentan datos comparativos 2010-2016, que reflejan la distribución porcentual de los presupuestos de las tres instituciones del sector público agrícola, y el destino al cual se asignan los gastos de funcionamiento.

**Cuadro 11**  
**Presupuestos 2010-2016 de tres instituciones**  
**del sector público agrícola, según destino de gasto**  
*(En porcentajes)*

	MAGA		FONTIERRAS		ICTA	
	2010	2016	2010	2016	2010	2016
Tipo de gasto						
Funcionamiento	58,8	85,0	100,0	26,6	97,6	99,3
Inversión	41,2	15,0	0,0	73,4	2,4	0,7
Grupo de Gasto						
Servicios Personales	12,3	57,2	86,7	66,5	64,5	85,2
Servicios no personales	27,0	13,9	12,2	22,8	10,8	8,7
Materiales y Suministros	56,5	28,3	1,1	7,5	22,3	5,4
Maquinaria y Equipo	4,2	0,5	0,0	3,3	2,4	0,7

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

En cuanto al acceso a la tierra por la vía de adquisición o arrendamiento, los datos de FONTIERRAS, para los 2004 a 2014, así como los de regularización de tierras para familias campesinas, son los siguientes

- Acceso a tierra: entre 1999 y 2012 otorgó créditos y subsidios por Q 1.131 millones, para la compra de 260 fincas, de una extensión total de 135.000 manzanas, para 20.100 beneficiarios. En 2013 y 2014 fueron 1.973 beneficiarios, con una inversión de Q 116,5 millones en créditos y subsidios.

<sup>10</sup> Petén es el departamento de mayor extensión territorial, con casi un tercio de la extensión total del país (35,854 km<sup>2</sup> de un total de 108,882 km<sup>2</sup>).

- Arrendamiento de tierras: entre 2004 y 2012 concedió créditos por Q 627,2 millones y subsidios por Q 112.6 millones para dicho fin. En 2013 y 2014 se otorgaron créditos a 159.612 familias, con un aporte en créditos y subsidios por Q 377,7 millones.
- Regularización de tierra: reporta que entre 2000 y 2012 se regularizó la propiedad de 60.997 familias, que poseen en total 1.05 millones de manzanas, equivalentes a 16.464 caballerías. En 2013 y 2014 fueron atendidas 8.876 familias con una inversión de Q 14,8 millones<sup>11</sup>.

En el Plan Nacional de Desarrollo Katun 2032 se afirma con relación a la institucionalidad pública vinculada con el desarrollo rural que su modificación (En el período 1996-2000) “tuvo consecuencias negativas en las condiciones de vida de la población. Ello se debió, entre otros, a la desarticulación de los entes de apoyo a la agricultura campesina productora de alimentos básicos, al cierre de instituciones y la reestructuración de la banca de apoyo al agro” (Conadur/Segeplán, 2014: 97).

## A. Revisión de las políticas agropecuarias vigentes

En 1996, en el marco de la conclusión del conflicto armado que afectó a Guatemala durante más de 35 años, fueron suscritos los Acuerdos de Paz, que además de tratar los aspectos operativos vinculados con la desmovilización de los insurgentes, conforman “una agenda integral orientada a superar las causas del enfrentamiento armado y sentar las bases de un nuevo desarrollo”.

Uno de los acuerdos, el “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria” (ASESA), dedica un capítulo completo al tema del desarrollo rural y contiene nueve compromisos que abarcan sus diferentes componentes. En palabras de un experto en el tema, se trata de una estrategia innovadora e integral de desarrollo rural<sup>12</sup>.

### 1. Plan Nacional de Desarrollo, K’atun: “Nuestra Guatemala 2032”

El 12 de agosto de 2014 el gobierno presentó el “Plan Nacional de Desarrollo, K’atun: Nuestra Guatemala 2032”, conocido como “K’atun 2032”, que fue elaborado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLÁN), en el ámbito del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, a quien corresponde, de acuerdo a lo que establece el artículo 225 de la Constitución, formular las políticas de desarrollo urbano y rural.

El plan, según se indica en su presentación, “constituye la política nacional de desarrollo de largo plazo que articula las políticas, planes, programas, proyectos e inversiones” públicas (Conadur/Segeplán, 2014:4).

Con respecto al desarrollo rural, se afirma en el plan que debe constituirse en una prioridad para el desarrollo nacional y que implica impulsar cambios estructurales que permitan a los pequeños productores el acceso a activos, insumos, capacitación, asistencia técnica, créditos y apoyo para la comercialización. En cuanto al acceso a activos se enfatiza en fortalecer los procesos de regularización, tenencia y certeza jurídica de la tierra; y en promover incentivos para la producción agrícola y no agrícola, especialmente artesanía y acuicultura, y la dotación de infraestructura vial (Conadur/Segeplán, 2014: 84 y 85).

El plan consta de cinco ejes, de los cuales dos tienen mayor relación con el sector agropecuario: “Guatemala urbana y rural” y “Riqueza para todas y todos”. “Guatemala urbana y rural” contempla entre sus prioridades el desarrollo integral, que incluye tres metas para 2032, con sus respectivos lineamientos: a) la población rural goza de los beneficios del desarrollo humano sostenible; b) las áreas rurales generadoras de bienes y servicios son manejadas de manera sostenible; y c) Guatemala habrá mejorado su nivel de competitividad. Algunos de sus lineamientos hacen referencia a fortalecer la capacidad rectora sectorial del MAGA y la operatividad de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDR I).

<sup>11</sup> Informes de labores de FONTIERRAS diversos años. <http://www.fontierras.gob.gt/> para datos hasta 2012 y Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN WEB) para 203 y 2014.

<sup>12</sup> Luis Alberto Castañeda – Ex Viceministro del MAGA



El eje “Riqueza para todas y todos”, contempla las prioridades de aceleración del crecimiento económico con transformación productiva; estabilidad macroeconómica en un marco amplio de desarrollo; infraestructura para el desarrollo; generación de empleo decente y de calidad; democratización del crédito; papel más activo del Estado en la consecución del crecimiento y la inclusión social; y política fiscal para la estabilidad y el crecimiento económico inclusivo.

## 2. Política agropecuaria 2011-2015

Adoptada por el MAGA en 2011. Indica que una de las primeras metas alcanzadas por el MAGA fue su reforma institucional, que le permite un rol más activo en el aumento de la productividad y la competitividad; y en el apoyo a los agricultores de infra y subsistencia, por medio de la reinstalación del servicio de extensión agrícola, expresada en la frase “retornando al campo” (MAGA, 2011: 3).

Su objetivo general es incidir en el desarrollo humano integral sostenible de la población rural, y uno de sus cinco objetivos estratégicos es el relativo a contribuir al desarrollo rural integral. Comprende cuatro ejes temáticos con sus respectivos objetivos estratégicos: seguridad alimentaria nutricional, que tiene entre sus acciones estratégicas la de impulsar programas de empleo rural e inversión productiva; desarrollo productivo y comercial agropecuario; sanidad agropecuaria; y político institucional.

El eje desarrollo productivo y comercial agropecuario contempla con nueve objetivos específicos: promover la inserción de las comunidades rurales indígenas y campesinas a la economía de mercado; fomentar alianzas estratégicas productivas; promover la organización y apoyar la gestión de productores para lograr economías de escala; facilitar información estratégica; fortalecer la institucionalidad para la innovación y la transferencia de tecnología; fortalecer las capacidades tradicionales y locales; desarrollar líneas de micro-crédito; estimular alianzas entre productores y proveedores de financiamiento; y fortalecer y ampliar sistemas de almacenamiento de granos básicos y saneamiento (MAGA, 2011: 16 y 17).

En el eje político institucional los objetivos se refieren a la consolidación de la institucionalidad del MAGA, fortalecer la gestión institucional; desarrollar el Sistema Nacional de Extensión Agrícola (SNEA), fortalecer el Sistema Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo Rural; promover y fortalecer la coordinación interinstitucional y multisectorial en el marco de la PNDRI; reorientar las acciones del CONADEA<sup>13</sup> para cumplir con lo establecido en los acuerdos de paz; y propiciar mecanismos públicos/privados que incentiven la equidad en los agronegocios (MAGA, 2011: 19).

Tiene tres grupos meta, con un rol diferenciado para cada uno: el sujeto priorizado por la PNDRI, para quien tendrá un rol promotor; los productores excedentarios, con un rol subsidiario; y los productores comerciales, con un rol facilitador (MAGA, 2011: 22).

## 3. Política agraria

Formulada por la Secretaría de Asuntos Agrarios<sup>14</sup>, fue aprobada mediante Acuerdo Gubernativo No. 372-2014 del 23 de octubre de 2014. Es una de las 11 políticas sectoriales contempladas en la PNDRI.

Su objetivo general es transformar la situación agraria en busca de la democratización, del acceso a la tierra y la realización del bien común. Comprende cuatro ejes: acceso a la tierra; resolución de conflictos agrarios; certeza y seguridad jurídica; y acceso a otros activos productivos.

El cuarto eje se fundamenta en la estrategia denominada promoción de la economía campesina y aporte a la competitividad sistémica de los territorios rurales. Entre los instrumentos a utilizar menciona el fortalecimiento del sistema nacional de extensión rural del MAGA; consolidar el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC); fortalecer los

<sup>13</sup> El ASESa incluye el compromiso de ampliar la participación de los sectores sociales y económicos en el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA), que es concebido como el principal mecanismo de consulta, coordinación y participación social en la toma de decisiones para el desarrollo rural.

<sup>14</sup> Establecida en 2005

sistemas de generación de tecnología y de información de mercados; subsidios, créditos y seguro agropecuario; impulsar las cooperativas y otras formas de organización comunitaria; fortalecer los sistemas de abastecimiento alimentario local y manejo post cosecha; promover cadenas de valor rural para el acceso al mercado nacional e internacional mediante alianzas público-privadas; normar el acceso, uso, aprovechamiento y conservación del agua; y creación y fortalecer capacidades comunitarias para la prevención, mitigación y respuesta a amenazas naturales (SAA, 2014: 39)

#### 4. Política de promoción del riego 2013-2023

Adoptada por el MAGA en abril de 2013, parte de la necesidad de ampliar sustancialmente el área de la agricultura bajo riego, que en 2012 alcanzaba 337.471 hectáreas. En la tabla siguiente se presenta la distribución de la superficie regada, comparando 1991 con 2012, por tipo de riego.

**Cuadro 12**  
**Superficie regada, 1991-2012**  
(En hectáreas)

	1991	2012
Unidades de riego	15 303	10 046
Riego privado (empresarial)	58 573	290 000
Minirriego	2 493	18 073
Riego artesanal	Nd	19 393
Total	76 369	337 471

Fuente: Scheel (1991) y MAGA (2013).

Las unidades de riego o riego estatal son los sistemas de pequeña y mediana escala, de los cuales 26 fueron construidos entre 1965 y 1984, y cinco más entre 1991 y 2001, para un total de 31, inicialmente operados por el MAGA y a partir de finales de los 90 por los usuarios, pero utilizando dos tercios del área existente en 1991 debido a la deficiente gestión, mal estado de la infraestructura y avance de la urbanización.

El riego privado o empresarial es el desarrollado por empresas dedicadas principalmente a cultivos agroindustriales o de exportación, como caña, palma africana y banano, en la Costa Sur (Escuintla, Suchitepéquez, Retalhuleu y las tierras bajas de Quetzaltenango y San Marcos) y el noreste (Izabal); el riego artesanal es el desarrollado por pequeños y medianos productores agrícolas mediante tomas artesanales de agua, para el riego de vegas, principalmente en los departamentos de Zacapa, El Progreso y Chiquimula. El área irrigada en 2012 representaba el 29% del total de tierras con vocación agrícola y catalogadas como de muy alta y alta necesidad de riego (MAGA, 2013: 5 y 6). El área regable fue estimada en 1,3 millones de hectáreas, de un total de 2,6 millones de hectáreas cultivables (MAGA, 2001: 3).

La política se plantea siete objetivos: incrementar la eficiencia de las áreas bajo riego y procurar la eficiencia del nuevo riego; incrementar el área bajo riego; impulsar su sostenibilidad ambiental; elevar la producción y sostenibilidad de alimentos; fomentar la competitividad de la agricultura comercial bajo riego; promover y mejorar la gobernabilidad de los sistemas bajo riego; promover la igualdad de oportunidades y la equidad.

Busca beneficiar a productores agrícolas en situación de infrasubsistencia y subsistencia, así como a los excedentarios, así como a todos los usuarios del agua para riego, incluyendo al empresarial de gran escala, a través de mejorar la sostenibilidad y gobernabilidad del manejo del agua con fines agrícolas.

## 5. Agenda Nacional de Competitividad 2012-2021

Esta política no está vinculada directamente al sector agropecuario, pero es importante mencionarla por tratarse de la política que dispone de mayor volumen de recursos financieros para su implementación, gracias a los fondos asignados al Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) adscrito al Ministerio de Economía y cuya dirección ha sido confiada, en los tres últimos gobiernos, a personas estrechamente vinculadas con el sector empresarial.

En la presentación de la agenda se indica que “la competitividad se constituye en el factor fundamental y transversal de las acciones y políticas públicas que impulsamos para ofrecer mejores oportunidades a los Guatemaltecos y edificar una Guatemala próspera, solidaria y equitativa”.

En el ámbito agropecuario pone el énfasis en la promoción de inversiones y en la creación de empresas modernas, y está desvinculada de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), a pesar de que fue formulada cuando esta última ya estaba oficializada como una política pública.

## B. Fortalezas y debilidades de las políticas agropecuarias

### 1. Fortalezas

- Se cuenta con un paquete de políticas vinculadas con el sector agropecuario que, en general, guarda coherencia entre sí y, salvo el caso de la Agenda Nacional de Competitividad, todas ellas hacen referencia a la PNDRI como un marco general de política, en el que se fundamenta el resto de políticas, las cuales buscan concretar los lineamientos contenidos en la PNDRI.
- Las políticas vinculadas con el sector agropecuario tienen un alto grado de complementariedad. Por ejemplo, la política agraria apunta resolver los problemas relacionados con el acceso a la tierra, en tanto la política de riego busca atender un tema clave, especialmente de cara a los efectos del cambio climático sobre la agricultura y las actividades pecuarias.
- Existen instancias de coordinación y de consulta, como el CONADEA y el Gabinete de Desarrollo Rural, que tienen la potencialidad de convertirse en espacios que faciliten la cooperación y la comunicación entre los diferentes sectores involucrados y la búsqueda de acuerdos entre los actores públicos, sociales y económicos.

### 2. Debilidades

- No obstante, lo señalado con respecto a la coherencia que se observa entre las diferentes políticas relacionadas con el sector agropecuario, la mayoría se queda en aspectos declarativos, de principios, y en el enunciado de lineamientos o ejes estratégicos, pero no se traducen en planes y programas que atiendan los problemas identificados, con metas concretas y cuantificación de los recursos necesarios.
- Hay mucho entusiasmo al momento de “lanzar” públicamente las políticas, pero pocos esfuerzos sistemáticos para su implementación, a lo que se agrega la proliferación de políticas. Para el período 2004-2008 ASIES identificó 42 políticas públicas, muchas de las cuales fueron dejadas de lado en el periodo siguiente. En el “K’atun 2032” se enumeran 28 políticas relacionadas con los ejes de “Bienestar para la gente” y “Riqueza para todos y todas”.
- El marco de políticas es a menudo disperso y, como ya se mencionó en el caso de la Agenda Nacional de Competitividad, no existe vinculación con el resto de políticas del sector agropecuario. Esto se reconoce en el “K’atun 2032”, al afirmar con respecto a las políticas públicas que se trata de “un marco de políticas disperso y con diferentes niveles de interacción (Conadur/Segeplán, 2014: 56).
- Con el cambio de gobierno – cada cuatro años y desde 1985 ningún partido político ha logrado un segundo período – muchas de las políticas son relegadas por el gobierno siguiente. En el caso

de la PNDRI, existe la impresión de que en el gobierno actual (que inició su período en enero de 2016) no hay mucho interés por dar continuidad al proceso de implementación de la PNDRI.

- La insuficiencia de recursos es una de las principales debilidades en la implementación de las políticas, como lo evidencian los testimonios recogidos en el departamento de San Marcos con respecto al plan de implementación de la PNDRI.
- La debilidad institucional es otra de los grandes obstáculos para la implementación de las políticas. Aparte del desmantelamiento del sector público agrícola, que no ha logrado ser revertido, los recursos para inversión asignados al MAGA fueron absorbidos casi en su totalidad por el programa de distribución de fertilizantes que tuvo un impacto muy limitado como apoyo a la economía campesina y la producción de alimentos.
- La inestabilidad y alta rotación de personal en el sector público, y en particular en el MAGA, es otro factor que afecta la capacidad institucional para implementar políticas, planes y programas. En un estudio sobre la gestión del MAGA se indica que solamente el 19% del personal del ministerio tienen carácter permanente y que el 55% se encuentra bajo una modalidad de contrato temporal que no reconoce a los servidores los derechos que garantiza la legislación laboral del sector público. El estudio señala que la vinculación al servicio público por la modalidad de contrato temporal no laboral permite discrecionalidad en la selección del personal y genera un alto grado de incertidumbre en el personal, pues se trata de contratos anuales, con frecuentes y prolongados retrasos en el pago de los honorarios, y una elevada rotación (Ospina, 2013:41 y 42).

### **C. La Política de Desarrollo Rural y la propuesta de Ley de Desarrollo Rural**

El artículo 225 de la Constitución establece que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) tiene a su cargo “la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural”. Sin embargo, antes que se planteara la adopción de una política de desarrollo rural, entre 2005 y 2009 fueron presentadas en el Congreso de la República seis iniciativas para emitir una Ley de Desarrollo Rural Integral.

La última, de agosto de 2009 (Iniciativa Número 4084) fue producto del consenso de diversos actores sociales y políticos, particularmente organizaciones campesinas, en tanto que los empresarios del sector agropecuario se han opuesto reiteradamente a su emisión. En septiembre de 2009 la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso emitió dictamen favorable a la iniciativa, pero solamente llegó a discusión en el pleno del Legislativo hasta que dos grandes marchas campesinas realizadas a inicios de 2012 ejercieron presión sobre los diputados.

Casi de forma simultánea con la presentación de la Iniciativa Número 4084, el gobierno llevó a cabo un proceso de discusión con organizaciones campesinas, que tuvo como resultado la elaboración de una propuesta de Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) adoptada mediante Acuerdo Gubernativo Número 196-2009, del 13 de junio de 2009 y lanzada oficialmente el 23 de abril de 2010.

El resultado de un proceso de discusión con diversas organizaciones campesinas, en tanto que los empresarios agrupados en la Cámara del Agro mantuvieron una actitud de oposición. Los contenidos de la iniciativa de ley y de la PNDRI son similares. La insistencia en la emisión de la ley se debe a que sus promotores consideran que una ley tiene mayor garantía de permanencia y cumplimiento.

El contenido de la iniciativa de ley y de la PNDRI es muy similar. En ambas se contempla la adopción de 10 políticas sectoriales, a las que se hace referencia más adelante, y se conforma el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, integrado por el Gabinete de Desarrollo Rural Integral y el Consejo de Participación y Auditoría Social. La principal diferencia entre la PNDRI y la propuesta de ley, es que en esta se plantea la creación del Ministerio de Desarrollo Rural Integral, que funcionaría simultáneamente con el MAGA, pues no se plantea la transformación o supresión de este.

A finales de 2012 se reactivó el debate por la emisión de la ley. Las organizaciones que integran la Convergencia de Derechos Humanos y otras instancias sociales, señalaron en un comunicado que la ley es un compromiso de los Acuerdos de Paz y que la propuesta “es producto de un larguísimo proceso de debate y negociación en donde miembros de las cámaras empresariales han participado”; expresando preocupación porque las cámaras “utilicen una serie de mecanismos formales e informales para limitar, obstaculizar y comprometer la autonomía del Congreso” (El Periódico, 3/12/12).

La Cámara del Agro utilizó el derecho de respuesta para aclarar que el primer proceso de consulta fue suspendido cuando estaban evaluando el artículo 5 de la iniciativa, debido a que la mayoría de organizaciones campesinas se retiró de la mesa. Agregan que “nos oponemos y nos opondremos, (utilizando todos los mecanismos apegados al ordenamiento jurídico guatemalteco) a este y a aquellos proyectos que bajo cualquier nombre propugnen el desconocimiento de la institucionalidad del país (...) y/o aquellos que como la nefasta e ideológica redacción de la iniciativa 4084 (...) propugnen un control territorial fuera de la institucionalidad vigente” (El Periódico, 7/11/12).

El objetivo de la PNDRI es lograr el avance de la calidad de vida del sujeto priorizado, el cual es entendido como la población rural en situación de pobreza y pobreza extrema, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas, asalariados permanentes o temporales, entre otros. En función de dicho sujeto, la economía campesina se constituye en el sujeto económico y actor fundamental del desarrollo rural.

La PNDRI contempla 10 políticas sectoriales. La política agraria es la fuente principal de disenso con el sector empresarial, pues plantea que “reformulará y democratizará el régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra, desincentivando su concentración mediante la dotación de tierras y otros mecanismos de acceso a la tierra”. Esto es interpretado como algo que servirá para justificar una propuesta de reforma agraria, al estilo de la implementada en 1952. Dicha experiencia sustenta la oposición radical del empresariado agrícola a cualquier propuesta orientada a modificar el régimen de tenencia de la tierra.

La política laboral delineada en la PNDRI “tiene como finalidad garantizar, verificar y evaluar el pleno goce de los derechos laborales, el fomento del empleo y la formación de capacidades productivas”, teniendo entre sus líneas estratégicas la promoción del trabajo decente en el área rural en general y de las mujeres y discapacitados en particular.

Durante el gobierno de Otto Pérez Molina (2012-2015), a pesar de la fuerte influencia que ejercía el sector empresarial, se dieron dos importantes pasos para la implementación de la PNDRI: la integración del Gabinete de Desarrollo Rural, mediante Acuerdo Gubernativo Número 262-2013 del 28 de junio de 2013; y la aprobación del “Plan para implementar la Política de Desarrollo Rural Integral”, publicado en febrero de 2014. De conformidad con el acuerdo gubernativo de creación, el gabinete debe contar con una Secretaría Ejecutiva y una Unidad Técnica Institucional integrada por delegados de cinco ministerios, entre ellos el MAGA, que no funciona a partir del cambio de gobierno en enero de 2016. El gobierno designó en 2012 un Comisionado para el Desarrollo Rural que fue el principal impulsor de la política, quien renunció en enero de 2016 y no lo han sustituido.

El plan comprende siete líneas estratégicas, denominadas “Los Caminos del Desarrollo Rural Integral”. Los caminos con relación más directa con el empleo son el “Camino Campesino”, que tiene como objetivo promover la economía campesina, y garantizar los medios de vida de forma sostenible para las economías campesinas; y el “Camino del emprendimiento y la inversión para la generación de empleo decente”.

Para el aterrizaje territorial del plan se optó por trabajar con las mancomunidades<sup>15</sup> de municipios existentes en el ámbito territorial del Plan del Pacto Hambre Cero (PH0), que fue una de las tres propuestas programáticas del gobierno de Pérez Molina. Las otras dos eran el Pacto Fiscal y de Competitividad y el Pacto por la Paz, la Seguridad y la Justicia. El ámbito territorial del PH0 lo integran 166 municipios (de un total de 340) de 17 departamentos (de un total de 22), calificados como de muy alta o alta vulnerabilidad nutricional. Dentro de ese grupo de 166 municipios se encuentran 23 de los 29 municipios del departamento de San Marcos y 29 de los 32 municipios del departamento de Huehuetenango.

Para 2015 el plan de implementación de la PNDRI previó la incorporación de 17 mancomunidades que agrupan 117 municipios. Contempla la organización de Centros Comunitarios de Aprendizaje en Desarrollo Rural (CADER) y el establecimiento del sistema local de extensión, a cargo de los técnicos del Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER), quienes apoyarán a las municipalidades, comunidades y grupos para la elaboración de sus respectivos planes agrícolas.

La información proporcionada la mancomunidad denominada Asociación de Desarrollo Integral de Municipalidades del Altiplano Marquense (ADIMAM), que agrupa 15 municipios del departamento de San Marcos, reporta que en cinco municipios de la mancomunidad se integraron 26 CADER, con 25 miembros cada uno, así como el Núcleo de Gestión Territorial, conformado por alcaldes, delegados del MAGA, del Ministerio de Desarrollo y de SEGEPLÁN, y representantes de la sociedad civil<sup>16</sup>.

Indican que no hay logros substanciales, debido a que el MAGA no dispone de recursos para su implementación. Las actividades se limitan a la definición de la estrategia de territorialización de la PNDRI, mantener la unidad entre autoridades municipales y sociedad civil, y realizar pequeñas actividades de capacitación.

## **D. Recursos fiscales asignados a las políticas del sector agropecuario**

Dado el rol conferido al MAGA con relación a las políticas agropecuarias y el desarrollo rural es necesario indagar establecer en qué medida se refleja en la asignación de recursos, la importancia que el Estado confiere a las funciones de dicho ministerio y del sector público agrícola.

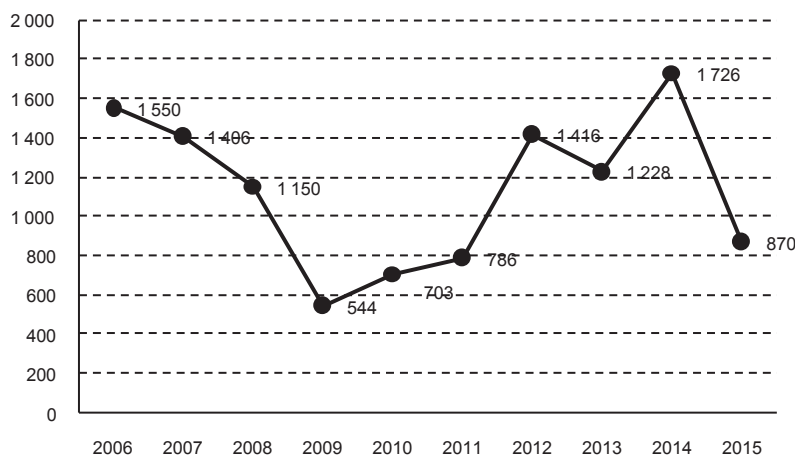
En el gráfico siguiente se presenta el presupuesto ejecutado por el MAGA en los últimos 10 años; pudiendo observarse dos situaciones: primero, que el gasto ha sido sumamente variable en el periodo, con aumentos y disminuciones frecuentes, que hacen poco previsible el panorama financiero de la institución; segundo, que el presupuesto de 2015, en términos corrientes, es casi la mitad del correspondiente a 2006.

Lo anterior se corrobora cuando se analiza el presupuesto del MAGA como porcentaje del PIB, indicador que se muestra en el gráfico siguiente. Como puede verse, bajo esta perspectiva es más claro que el presupuesto del MAGA ha tenido una tendencia decreciente en 2006-2015 y que, en términos del PIB, el presupuesto de 2015 es casi tres veces menor que el de 2006.

<sup>15</sup> La mancomunidad es una asociación de municipios que se instituye como entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios.

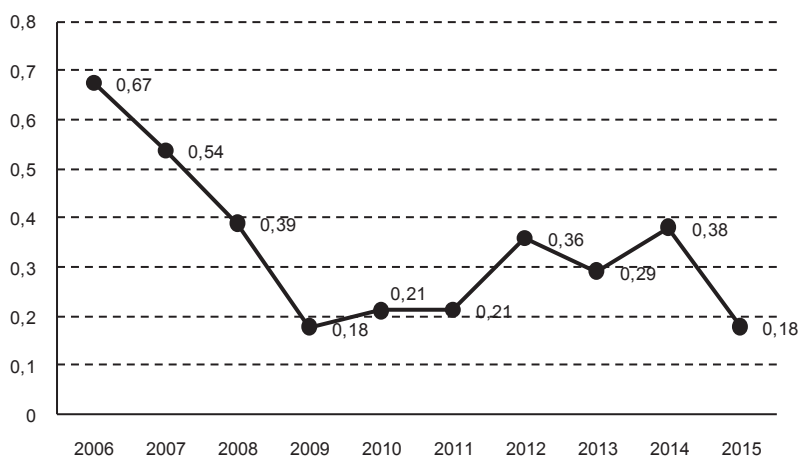
<sup>16</sup> Entrevista con Esban Hernández, encargado de Desarrollo Integral de ADIMAM.

**Gráfico 32**  
**Presupuesto del MAGA. Serie histórica, 2006-2015**  
*(En millones de quetzales de cada año)*



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

**Gráfico 33**  
**Presupuesto del MAGA como porcentaje del PIB**  
**Serie histórica 2006-2015**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Al bajo presupuesto del MAGA se suma que el ministerio carece de continuidad de políticas y programas. En el cuadro 10 se presentan los programas que tuvieron vigencia en el periodo 2006-2015. Como puede observarse solamente un programa —asistencia financiera rural— permaneció por más de cinco años y no hay otro que tenga una duración de cuatro años. En ese periodo, la mayoría de programas duraron únicamente tres años, por lo que puede decirse que la norma general es que ninguno logra sostenerse en más de un periodo de gobierno. Resalta el programa de formación para el desarrollo agropecuario que, en el tiempo de análisis, únicamente tuvo un año de vigencia.

Un programa que no se identifica fácilmente al revisar el presupuesto del MAGA es el de Programa de Entrega Fertilizantes (PEF) pues ha sido ejecutado bajo diferentes modalidades, pero es el único que ha tenido continuidad desde que inició en 2000. Inicialmente fue ejecutado a través del Centro Internacional para la Pre-inversión Agrícola (CIPREDA); en 2001 y 2002 por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA); de 2003 a 2006 volvió al CIPREDA; en 2007 y 2008 estuvo de nuevo a cargo del IICA; en 2009 y 2010 lo ejecutó el Programa de Desarrollo Rural (PRORURAL)

del MAGA; y de 2011 hasta la fecha por el fideicomiso del MAGA denominado Fondo Nacional de Desarrollo (FONADES) (Rayo, 2012: 45).

Entre 2000 y 2012 se destinaron a los fertilizantes alrededor de Q 2.458,5 millones (Rayo, 46) a lo que se agregan Q 1.082,2 millones de 2013 a 2015, para un total de Q 3.540,7 millones. En 2012 se previó cubrir 931.899 pequeños productores de granos básicos, con una extensión promedio de 1/3 de manzana (aproximadamente 0,2 hectáreas), mediante la entrega de dos quintales de fertilizantes (Rayo, 2012: 58).

El programa ha sido objeto de muchas críticas, especialmente por su escaso o nulo impacto en el incremento de la producción de los micro y pequeños agricultores de subsistencia, debido a la corrupción existente en las adquisiciones y en la selección de los beneficiarios, donde ha privado el clientelismo político; y porque no es complementado con apoyo en materia de asistencia técnica, acceso a riego, conservación de suelos, semillas mejoradas, apoyo a la comercialización, entre otros factores esenciales para fortalecer la economía campesina.

**Cuadro 13**  
**Número de años de vigencia de los programas del MAGA, 2006-2015**

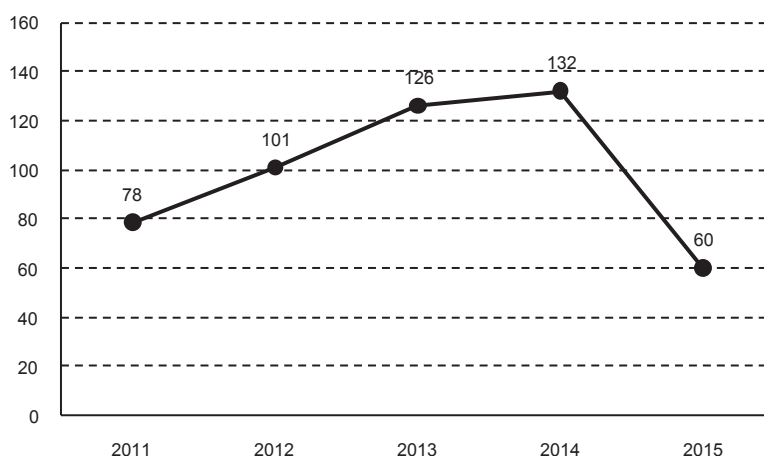
Programa	Años
Formación para el desarrollo agropecuario	1
Programa de reconstrucción originado por la tormenta tropical Stan	1
Servicios de coordinación regional y extensión rural	2
Información geográfica y estratégica	2
Seguridad alimentaria y nutricional	2
Programa de reconstrucción originado por la tormenta Agatha y erupción del volcán de Pacaya	2
Desarrollo productivo y comercial	2
Sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos	2
Programa de reconstrucción originado por la tormenta Agatha y erupción del volcán de Pacaya	2
Protección y regulación del patrimonio natural y productivo agropecuario	2
Desarrollo integral del Petén	2
Plan de acción para la atención de campesinos y campesinas de escasos recursos	2
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	3
Asistencia para el mejoramiento de los ingresos familiares	3
Sanidad agropecuaria y regulaciones	3
Sostenibilidad de los recursos naturales	3
Agricultura competitiva ampliada	3
Desarrollo agrícola y asistencia alimentaria	3
Asistencia financiera rural	5

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas.

Al analizar el presupuesto asignado al programa de mayor duración –asistencia financiera rural– se observa que tuvo asignaciones crecientes en 2011-2014, la cual se revirtió en 2015 año el que su presupuesto se redujo en 54% respecto del año anterior.



**Gráfico 34**  
**Presupuesto del programa asistencia financiera rural**  
**Serie histórica, 2011-2015**  
*(En millones de quetzales de cada año)*

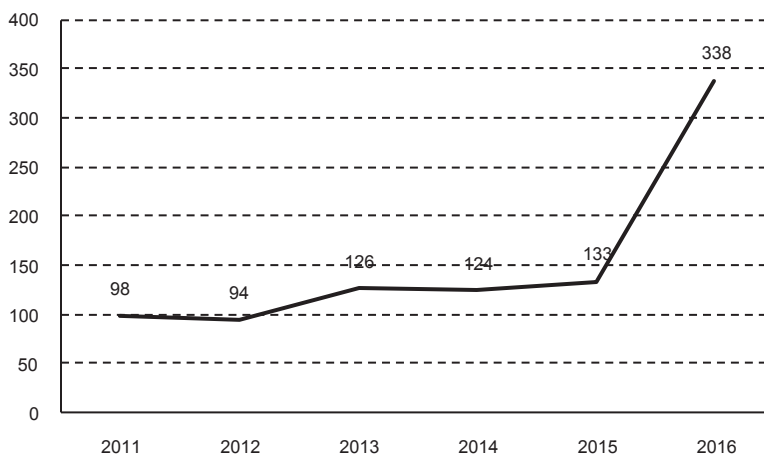


Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Otra institución relevante para el tema agropecuario es FONTIERRAS, entidad que nació como consecuencia de los Acuerdos de Paz, en particular por el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Establecido en 1999, tienen entre sus objetivos los relacionados con la ejecución de la política pública de acceso a la tierra, administrando los programas de financiamiento público orientados a facilitar diversas formas de acceso, en forma individual o colectiva, para campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente (Artículo 1 de la Ley del Fondo de Tierras).

En el gráfico siguiente se presenta el presupuesto de FONTIERRAS en el periodo 2011-2016, donde puede observarse que año con año se le asigna una cantidad mayor de recursos y resalta el 2016 con un incremento presupuestario de 153%.

**Gráfico 35**  
**Presupuesto de FONTIERRAS**  
**Serie histórica, 2011-2015**  
*(En millones de quetzales de cada año)*



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

## **VII. Política socio laboral en el sector agropecuario**

---

### **A. Salarios mínimos y condiciones de trabajo**

#### **1. Aspectos principales de la legislación laboral**

La legislación laboral guatemalteca pertenece a la corriente denominada garantista o protectora de los derechos del trabajador, que predominó en América Latina desde la emisión de los primeros códigos de trabajo en Chile y México (1931). Un hito de gran influencia fue la inclusión de las garantías sociales en la Constitución mexicana de 1917 (Bronstein, 1997: 6). En Guatemala las primeras leyes del trabajo fueron emitidas en el último tercio del siglo XIX, pero estaban destinadas a proteger los intereses de los productores de café, mediante la práctica generalizada del trabajo forzoso (Linares, 2015).

La primera ley protectora de los trabajadores fue emitida en 1926, pero tuvo un impacto limitado, debido a la férrea dictadura que se implantó a partir de 1931. En 1945, luego del triunfo de la Revolución de Octubre de 1944, fueron enunciados en la nueva Constitución los derechos de los trabajadores y desarrollados en el Código de Trabajo emitido en 1947 y sustituido en 1961 por el vigente en la actualidad, pero su contenido es prácticamente el mismo de 1947.

A lo largo de los años ha sido objeto de numerosas reformas, en su mayoría para atender recomendaciones de los órganos de control de la OIT. La legislación nacional se complementa con los convenios internacionales del trabajo adoptados por la OIT y de los cuales Guatemala ha ratificado 73 (68 están en vigor). Los convenios ratificados incluyen los ocho convenios fundamentales y los cuatro de gobernanza y prioritarios.

Los convenios fundamentales se refieren a la abolición del trabajo forzoso (Convenios 29 y 105), la libertad sindical y la negociación colectiva (Convenios 87 y 98), igualdad y no discriminación (Convenios 100 y 111) y erradicación del trabajo infantil (138 y 182).

Desde el punto de vista formal, las normas laborales (constitucionales y Código de Trabajo) abarcan a todos los trabajadores, independientemente del sector o actividad económica. Sin embargo, la sección del Código de Trabajo dedicada al trabajo sujeto a regímenes especiales, contiene un capítulo sobre el trabajo agrícola y ganadero (Artículos del 138 al 145) que regula algunos aspectos relacionados con la contratación a través de representantes del empleador (enganchadores o

intermediarios) y la obligación de los empleadores de proporcionar vivienda en condiciones higiénicas a los trabajadores agrícolas y ganaderos. El artículo 144 indica que para mejorar la aplicación de la normativa a las empresas agrícolas o ganaderas el Organismo Ejecutivo debe reglamentar el capítulo dedicado a este sector.

Los reglamentos pueden aplicarse en todo el territorio del país o a una región determinada; deben emitirse tomando en cuenta los usos y costumbre de cada localidad; y pueden aumentar las garantías mínimas que se otorgan a los trabajadores campesinos. Dichos reglamentos no han sido emitidos a la fecha.

Los derechos sociales mínimos señalados en la Constitución (Artículo 102) y desarrollados por el Código de Trabajo son los siguientes:

- Derecho a la libre elección del trabajo.
- Igualdad de salario para trabajo en igualdad de condiciones.
- Fijación periódica del salario mínimo.
- Límites a la jornada de trabajo: ocho horas para la jornada diurna, seis para la nocturna y siete para la mixta.
- Descanso semanal remunerado.
- Derecho a 15 días hábiles de vacaciones anuales pagadas.
- Aguinaldo anual equivalente a un mes del salario mensual.
- Descanso retribuido de 85 días por maternidad.
- Prohibición de trabajo de menores de 14 años.
- Indemnización por despido injustificado de un mes de salario por cada año de trabajo.
- Libertad de asociación sindical y protección especial contra el despido por participar en la formación de un sindicato.

Otras normas indican que las leyes laborales son tutelares para los trabajadores; reconocen el derecho de huelga a los trabajadores y de paro a los empleadores; la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores; y que el Estado fomentará y protegerá la negociación colectiva (Artículos 103, 104 y 106).

## 2. La fijación del salario mínimo

El salario mínimo es fijado anualmente luego de un procedimiento de consulta a través de comisiones paritarias (empleadores y trabajadores) y una comisión nacional tripartita (empleadores, trabajadores y gobierno), que sigue los lineamientos establecidos en los convenios de la OIT sobre el salario mínimo<sup>17</sup>. Alcanzen o no acuerdo las comisiones, el Organismo Ejecutivo está facultado para fijar los salarios mínimos que regirán en el año siguiente.

Actualmente hay tres categorías de salarios: para actividades agrícolas, actividades no agrícolas y para actividad exportadora y de maquila (que cubre principalmente a los trabajadores del sector de vestuario y textil). A partir de 2009 se fija un monto similar para las actividades agrícolas y para las no agrícolas.

El salario mínimo vigente para las actividades agrícolas en 2016 es de Q 81,87 al día, equivalente a Q 2.456 al mes, a lo que se agrega la bonificación incentivo de Q 8,33 diarios, equivalente a Q 250 mensuales. Esto da un total de Q 90,2 diarios y de Q 2.706 al mes. En los 10 últimos años, el mayor

---

<sup>17</sup> Convenio 99 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura) y Convenio 131 sobre la fijación de salarios mínimos.

porcentaje de incremento para el salario mínimo agrícola fue de 13,75% para 2011. En 2015 el incremento acordado fue de 4,7% y para 2016 de 4%.

Según la ENCOVI 2014 el 77% de los asalariados percibe un ingreso inferior al salario mínimo, pero entre los trabajadores agropecuarios llega al 96,3%, que es el más alto entre las ramas de la actividad económica. La que tiene el más bajo porcentaje por debajo del salario mínimo es la financiera y de seguros, con 34,9%, seguida de la administración pública, enseñanza, salud y asistencia social, con 37,9%.

Por departamento, Escuintla es el que tiene promedio más alto, con Q 1.884 mensuales para los asalariados agropecuarios, seguido de Suchitepéquez con Q 1.661 y Retalhuleu con Q 1.492. En estos departamentos predomina la gran empresa agrícola, dedicada a cultivos de exportación, como caña de azúcar, banano y palma africana. Los que tienen promedios más bajos son Huehuetenango con Q 903, Sololá con Q 883 y Totonicapán con Q 818. Por categoría ocupacional, entre los jornaleros o peones el 99,5% gana menos del salario mínimo y entre los empleados privados el 87,4% se encuentra en la misma situación.

La fijación del salario mínimo es uno de los temas laborales que causa mayor controversia. Cada año se reúnen las comisiones paritarias y posteriormente la Comisión Nacional del Salario, pero solamente en una ocasión (2012) en los últimos 15 años se alcanzó un acuerdo —incremento del 5%— para las tres categorías de salario mínimo vigentes: actividades agrícolas, actividades no agrícolas y actividad exportadora y de maquila<sup>18</sup>.

En los restantes años, antes y después de ese acuerdo, las propuestas que hacen los representantes de empleadores y trabajadores en el proceso de negociación, que inicia en julio y concluye en noviembre, dan poco margen para el consenso. Los trabajadores plantean incrementos superiores al 50%, con la finalidad de lograr un salario mínimo que cubra el costo de la canasta básica de alimentos (CBA), la cual se calcula para una familia de 5.28 miembros. En el cuadro 11 puede observarse que en los últimos diez años el salario mínimo para las actividades agrícolas no ha logrado alcanzar el costo de la CBA y mucho menos el de la canasta básica vital (CBV) o ampliada.

**Cuadro 14**  
**Costo de la CBA y CBV, y el salario mínimo vigente para la actividad agrícola, 2005-2015**

Año	Canasta básica alimentaria	Canasta básica vital	Salario mínimo agrícola
2005	1 405,53	2 564,83	1 117,30
2006	1 493,27	2 724,94	1 291,49
2007	1 662,59	3 033,92	1 355,98
2008	1 976,05	3 605,94	1 433,50
2009	1 897,32	3 462,26	1 581,67
2010	2 149,20	3 921,90	1 703,33
2011	2 440,20	4 452,92	1 937,54
2012	2 617,80	4 777,01	2 074,00
2013	2 900,10	5 292,15	2 171,75
2014	3 236,70	5 906,39	2 280,34
2015	3 589,80	6 550,73	2 394,40

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

<sup>18</sup> <http://www.contabilidadpuntual.net/aumento-a-salario-minimo-2013/>.

En 2012 el sector empleador propuso un incremento del 2%, que significó un cambio substancial a la postura sostenida desde la década de los 90, en cuanto a plantear que no hubiera incrementos —0% de aumento— pasando posteriormente a proponer que el salario fuera fijado por productividad. En 2006 propusieron que el salario mínimo se aplicara solamente para empresas de hasta 60 trabajadores y para las plazas nuevas, pagando en el primer año el 50% del salario mínimo (Rivas, 2008: 127).

Una entrevistada, en representación de la Asociación Nacional del Café (ANACAFÉ), señaló que en las comisiones paritarias y en el CNS, los representantes del sector han insistido que para aumentar los salarios deben tomarse en cuenta “las condiciones económicas del país, la de los principales socios comerciales de Guatemala y la de los sectores productivos”, y considerar que los salarios mínimos tienen diferente impacto según sea el tamaño de las empresas, pues en la medida que son más pequeñas, el productor tiene que hacer mayores esfuerzos para mantener un margen de utilidad.

Agrega que los aumentos “deben estar unidos a un alza en la productividad del país”, y que la política de salario mínimo no ha tenido los resultados esperados, pues la economía informal continúa creciendo. Por ello el sector propone dar prioridad al aumento de los trabajos formales, mediante la contratación a tiempo parcial, que permite al empresario reducir costos y aumentar la productividad, al trabajador atender otras actividades y, en general, permite la inserción al mercado laboral de un mayor número de personas<sup>19</sup>.

Otro entrevistado, de la Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT) considera que la institución del salario mínimo no es útil para mejorar el ingreso de los trabajadores y la calidad del empleo agropecuario. Los aumentos se convierten en un espejismo, porque no hay suficientes empleos e inducen a la informalidad, “pues las personas necesitadas de empleo terminan aceptando condiciones marginales y pujando hacia abajo el salario”.

Agrega que es necesario modificar la normativa sobre el tema, “pues sería más útil discutir y decidir las condiciones salariales en base a productividad y en escenarios de más largo plazo”. Se podría pactar por quinquenios, “dejando definido el ajuste de cada año. Esto daría más certeza a las partes”. Por otra parte, indica que en las discusiones sobre el salario mínimo nadie “ve por los derechos y necesidades de los desempleados”<sup>20</sup>.

El Director Ejecutivo del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), la principal organización empresarial del país, señaló que la institución del salario mínimo “es un derecho constitucional y una herramienta social y económica fundamental para garantizar condiciones básicas de vida para el trabajador”, pero que es necesario modificar el sistema de salarios mínimos, por encontrarse “completamente desfasado de la realidad del país. Hay que hacer cambios en la periodicidad, permitir la regionalización, flexibilizar sus pisos para generar una política de atracción de la inversión, establecer la posibilidad de una multianualidad en su fijación, para permitir certeza y predictibilidad, adecuar las condiciones del mínimo a la posibilidad de pago por productividad, etc.”<sup>21</sup>.

En 2015, en su II Congreso Laboral, CACIF presentó la propuesta titulada “Retos para la Generación de Empleo Decente: Hacia la formalización del Mercado Laboral”. Uno de los objetivos específicos de la propuesta es “promover una política salarial que incorpore criterios de pago por productividad como mecanismo de remuneración para los trabajadores”. Para ello se plantea, como alternativa al “modelo de definición salarial”, la adopción del “pago por productividad”, que permitirá al trabajador devengar “el monto salarial que genere según una tabla de actividades y productividad establecida previamente por los patronos en una relación contractual con los trabajadores”, y si la remuneración resultante es inferior al mínimo vigente, “el patrono cubrirá la totalidad de la suma de este último”.

<sup>19</sup> Alicia Lavarreda – Especialista en Comunicaciones y Relaciones Públicas de Mercadeo, ANACAFÉ.

<sup>20</sup> Ricardo Santa Cruz – Cooperación Externa, AGEXPORT.

<sup>21</sup> Roberto Ardón, CACIF.

Al solicitar al Director Ejecutivo de CACIF que profundizara en la propuesta, considera fundamental “que los trabajadores puedan devengar por las tareas producidas, que sean remunerados sobre la base de su capacidad de producir” y que, actualmente, por los estándares rígidos como los salarios mínimos, “la posibilidad de incentivar al trabajador queda muy limitada”. Agrega que todo “esquema por productividad debe ser acordado a nivel de empresa y de acuerdo al modo de producción de la empresa en la que se establece, es decir las unidades de cálculo fijadas de manera pactada”, y que, en cualquier caso, los salarios mínimos establecidos “en la legislación, no deberían ser alterados o eliminados por esta política”.

Los dirigentes sindicales entrevistados coinciden en la utilidad del salario mínimo, en cuanto a que garantiza un ingreso mínimo para el trabajador, independientemente de la región, y tiene un efecto de palanca sobre el resto de salarios. Agrega uno de ellos que si no existieran los salarios mínimos los ingresos de los trabajadores serían mucho más bajos. Respecto a modificar la normativa sobre el salario mínimo, manifiestan que no es necesario, que se le debe fortalecer para lograr su cumplimiento. Que el acuerdo para fijarlo anualmente se alcanzó en 1994 de forma tripartita (gobierno, empleadores y trabajadores) y que antes de ese acuerdo los salarios mínimos eran determinados de forma esporádica —“muy espaciada”— lo que permitía que estos se mantuvieran bajos<sup>22</sup>.

Un experto de FAO afirma que “el salario mínimo ha permitido que lo poco que existe de empleo formal tenga acceso a un salario que permita adquirir al menos la canasta básica de alimentos”. Sin embargo, considera que se debe modificar la normativa, para que no sea el presidente de la República el que tenga que fijarlo, pues se sale del ámbito técnico para pasar al político<sup>23</sup>.

Con respecto al incumplimiento del salario mínimo en el sector agropecuario, el experto de la FAO afirma que las causas principales son la debilidad del Estado de derecho (que no puede obligar al cumplimiento de las normas mínimas) y la falta de libertad sindical<sup>24</sup>. Los dirigentes sindicales agregan que el mayor problema es el incumplimiento de la normativa: “hay un Ministerio de Trabajo pero el sector agrícola pudiente sabe efectivamente que nadie le da seguimiento y nadie hace cumplir” la ley; a lo que agregan la corrupción en la inspección laboral; y “una conducta típica del empleador agrícola terrateniente de no cumplir con la normativa”<sup>25</sup>.

Por su parte, la entrevistada de ANACAFÉ afirma que la informalidad, que constituye también “una práctica de competencia desleal en contra de los empresarios formales”, es la principal causa del incumplimiento del salario mínimo.

Sobre el incumplimiento, el informe de actividades de su oficina en Guatemala durante 2015, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) señala que se “continuaron observando altos niveles de incumplimiento en el pago del salario mínimo (...) particularmente en el sector agrícola”; y que “el pago de salarios estuvo condicionado a metas de trabajo excesivas fijadas unilateralmente por el patrono” (ACNUDH, 2016: 17).

Los salarios mínimos que se fijan anualmente aplican para todo el país, aunque el Código de Trabajo permite el establecimiento de circunscripciones económicas que pueden estar integradas por municipios, departamentos o regiones determinadas.

En 2015 el gobierno estableció circunscripciones de salario mínimo en cuatro municipios, argumentando la necesidad de fijar un salario mínimo que permita atraer inversiones “y generar a través de ellas nuevas oportunidades de trabajo”. El monto fijado para lo que se denominó “salarios mínimos diferenciados”, fue de Q 1.500,12 (incluyendo la bonificación incentivo), lo que representa una reducción de 39% con relación al salario mínimo fijado para la actividad exportadora y de maquila.

<sup>22</sup> Rigoberto Dueñas, José Pinzón y David Morales.

<sup>23</sup> Mynor Estrada, FAO.

<sup>24</sup> Mynor Estrada, FAO.

<sup>25</sup> Rigoberto Dueñas, José Pinzón y David Morales.

Dichos salarios fueron dejados sin efecto por sentencia de la Corte de Constitucionalidad del 8 de septiembre de 2015. El gobierno transitorio instalado en septiembre de 2015, los estableció nuevamente en los cuatro municipios del primer intento, para ser aplicados a partir de enero de 2016, pero la Corte de Constitucionalidad admitió la impugnación del Procurador de los Derechos Humanos, dejándolos en suspenso el 7 de enero de 2016. El gobierno que inició funciones el 14 enero de 2016 los derogó el 2 de febrero (Acuerdo Gubernativo 35-2016).

Los empleadores apoyaron la fijación de los salarios diferenciados. Javier Zepeda, director ejecutivo de la Cámara de Industria, señaló que los empresarios ven con buenos ojos la oportunidad de generar más empleo formal y que las personas puedan contar con el seguro social<sup>26</sup>.

Se hace referencia a los salarios mínimos diferenciados porque, si bien estaban dirigidos a facilitar el empleo en industrias de manufactura ligera, la principal justificación es la precariedad de ingresos en el área rural. Una presentación del Ministerio de Economía, de junio de 2014, se titulaba precisamente “Atraer inversión económica directa para generar nuevas oportunidades de empleo en el área rural del país”, y en ella se planteaba que el objetivo era incrementar el ingreso promedio per cápita en el área rural y la ampliación del empleo formal.

### 3. Condiciones de trabajo

De acuerdo con un estudio realizado por ASIES sobre el trabajo rural, con datos de la ENCOVI 2014, los ocupados rurales ascienden a 3,1 millones, y de ellos el 60% está empleado en la agricultura. De los asalariados solamente 260.290 asalariados rurales (16,5% del total), dispone de contrato de trabajo escrito y el 70% de dichos contratos es a plazo indefinido (Prado, 2016: 13). Cabe señalar que, de acuerdo con el Código de Trabajo (Artículo 27) el contrato de trabajo puede ser verbal en labores agrícolas o ganaderas o en los trabajos temporales que no excedan de 60 días, y que en caso de conflicto la carga de la prueba recae sobre el empleador (Artículo 30).

Con respecto a la jornada de trabajo, de acuerdo con otro estudio elaborado por ASIES sobre el tema, con datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) de 2014, el 87% de los asalariados que laboran en la agricultura trabaja en jornada normal —entre las 6 am y las 6 pm— (Prado, 2015: 8). Por horas trabajadas a la semana, el 6,7%% de los ocupados en la agricultura labora menos de 20 horas; el 44% entre 20 y 40 horas; el 36% entre 41 y 48 horas, y el 13% más de 48 horas. En este último rango, el promedio nacional es de 28% (Prado, 2015:17).

De acuerdo con un estudio sobre el trabajo migratorio realizado por el MSPAS, IGSS y la OPS, el 45% de los trabajadores ocupados en el cultivo de caña de azúcar laboraba más de ocho horas diarias, en tanto que en el café el 64% laboraba ocho horas o menos (Leal, 1998: 91). Según lo expresado por una informante vinculada con el sector azucarero, la mayoría de los ingenios no permite que los trabajadores de corte laboren más de ocho horas diarias y tienen un día de descanso remunerado y obligatorio a la semana.

Otro informante manifestó que en el corte de caña de azúcar es usual una jornada de de 6:00 a 18:00, debido a que se paga por tarea (tonelada de caña cortada) y los trabajadores buscan obtener el máximo ingreso posible.

Un dirigente sindical entrevistado señaló que los principales problemas en materia de condiciones de trabajo son “el tema habitacional [calidad de las viviendas], el tema educativo, el tema de salubridad y el uso de químicos de alta peligrosidad sin las precautorias respectivas”<sup>27</sup>. Agregó que otro problema es la temporalidad del trabajo, lo que también es mencionado por un funcionario del IGSS.

Una Encuesta Nacional sobre Condiciones de Trabajo, Salud y Seguridad Ocupacional, fue realizada en 2007 por el Consejo Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional (CONASSO) con el apoyo de OIT, sobre una muestra de empresas, de las cuales el 13,4% pertenecía al sector agrícola y el

<sup>26</sup> <http://www.prensalibre.com/economia/el-gobierno-decreta-salarios-diferenciados>.

<sup>27</sup> Rigoberto Dueñas, FETRACUR.

43% tenía entre 10 y 249 trabajadores. De los trabajadores entrevistados, el 95% eran asalariados, la mayoría con contrato indefinido (CONASSO, 2007: 11 y 15).

Los representantes de los empleadores entrevistados mencionaron que en el 34% de las empresas se produjo un accidente de trabajo en los dos últimos años. Respecto al tipo de riesgo más frecuente, los trabajadores agrícolas entrevistados señalaron en orden de importancia los golpes (17%), cortes y pinchazos (15%), caídas de personas en el mismo nivel (10%) y sobre esfuerzo por manipulación manual de cargas (7%). Porcentajes similares reportaron los trabajadores del resto de actividades (CONASSO, 2007:52).

Entre las causas de riesgo o accidente más frecuentes, los entrevistados señalaron el exceso de confianza (12,7%); cansancio o fatiga (11,5%); esfuerzos o posturas forzadas (9,6%); que el trabajo obliga a realizar operaciones peligrosas (10%); y que es necesario sacar la producción por encima de todo (9%) (CONASSO, 2007:54).

En 2012 el Comité de Desarrollo Campesino (CODECA) realizó una encuesta sobre condiciones de trabajo en la agricultura en 609 fincas de 14 departamentos. De los jornaleros entrevistados el 79% de los jornaleros laboraba en cultivos de caña de azúcar, palma africana, hule y banano y el 10% en café.

El 76% de los entrevistados afirmó no tener contrato de trabajo escrito; el 38% reportó laborar entre nueve y 10 horas, el 32% entre 11 y 12 horas y el 14% más de 12 horas; el 75% indicó que trabajaba por tarea (a destajo); el 92% no contaba con equipo de protección necesario para el trabajo; el 42% indicó que necesitaba de ayuda (de un familiar) para terminar la tarea; y el 42% que no le pagaban el séptimo día (CODECA, 2013:18,19, 25, 26 y 28).

## **B. Cobertura de la seguridad social**

La Constitución garantiza el derecho a la seguridad social para todos habitantes, estableciendo un régimen único, público y obligatorio a cargo del IGSS, financiado con aportes de empleadores, trabajadores y Estado (Artículo 100). El IGSS tiene dos programas: Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA) E Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS) o de pensiones.

La cobertura de la seguridad es baja en el ámbito nacional y menor aún entre los trabajadores agropecuarios. De acuerdo con la ENCOVI 2014, el 78,8% de los ocupados en todas las ramas de la actividad económica no está protegido por la seguridad social, pero entre los ocupados agropecuarios los no protegidos alcanzan el 93%.

Los datos de afiliación del IGSS para mayo de 2015 revelan que, de 1.273.745 trabajadores afiliados, solamente el 11% (144.268) corresponde al sector agropecuario y de los 22.408 patronos (empleadores) afiliados, el 6% (1.365) pertenecen a dicho sector. El salario medio de los trabajadores agropecuarios afiliados al IGSS es de Q 2.491,65, en tanto que el promedio de los trabajadores afiliados en todas las ramas de la actividad económica es de Q 4.058,54 (IGSS, 2015: 7).

La cobertura de los trabajadores agrícolas temporales enfrenta diversos problemas. Uno de ellos es el número de meses de contribución que deben acreditarse para optar a la pensión por vejez, que fue establecido en 240 a partir de enero de 2011, a consecuencia de la reforma al Reglamento sobre protección relativa a invalidez, vejez y supervivencia, acordada en diciembre de 2010. Antes de esa modificación se requerían 180 meses de contribución. Esto significa que un trabajador agrícola temporal que labora alrededor de seis meses al año para empresas inscritas en el régimen de seguridad social, deberá cotizar durante un periodo de alrededor de 40 años.

Otro problema es la limitación para recibir prestaciones en dinero (pensión por suspensión de trabajo) por causa de accidentes, pues para ello se requiere que, al momento del accidente, el afiliado tenga acreditados por lo menos 3 meses de contribución, dentro de los 6 meses anteriores al mes en que ocurra el siniestro, por lo que únicamente recibe servicio de atención médica. Igual tiempo se requiere para que los familiares (esposa e hijos menores de siete años) reciban atención médica (Artículo 3 del Reglamento sobre protección relativa a accidentes).



Para las prestaciones en dinero o en servicio, por concepto de enfermedad y maternidad, los trabajadores deben haber contribuido cuatro meses dentro de los seis meses anteriores al inicio de la incapacidad (Artículo 15bis del Reglamento de Asistencia Médica).

Respecto a la cobertura de los trabajadores permanentes, un funcionario del IGSS expresó que los principales obstáculos para aumentar dicha cobertura son el tipo de contratación que se utiliza (haciendo referencia a la presencia de intermediarios y a la subcontratación), “la conciencia social de algunos empresarios; bajo perfil de inspección [se refiere a la inspección del trabajo y del propio IGSS] y de aplicabilidad de la normativa vigente”<sup>28</sup>.

### C. Canasta básica alimentaria rural

En el año 2011 el INE elaboró una propuesta para actualizar la canasta básica alimentaria. Lo interesante de esta propuesta era que se planteaba el cálculo de tres canastas: una nacional, una urbana y una rural. Uno de los propósitos de compilar las tres canastas era mostrar las diferencias en el consumo y precios de los alimentos, así como de los requerimientos energéticos entre el área urbana y rural.

Para septiembre de 2011, mes y año para el que se hicieron los cálculos, la canasta básica urbana era la más costosa: 6,77% más cara que la nacional y 20,15% mayor que la rural<sup>29</sup>. Por supuesto, uno de los posibles usos de estas canastas era el de fijar salarios mínimos diferenciados para las actividades urbanas y rurales.

Pese a que la propuesta logró materializarse, esta no fue aprobada y a la fecha de realización del presente estudio, sigue vigente la estructura de la canasta básica alimentaria fijada en 1994.

### D. Sindicación y negociación en el sector agropecuario

De acuerdo con datos de la ENEI de noviembre de 2014, solamente el 2,6% de los asalariados reporta que existe sindicato en la empresa donde trabaja, y únicamente el 0,7% indica que pertenece a un sindicato.

En la actividad agropecuaria el 2,9% de los asalariados, señala que existe sindicato en la empresa donde trabajo, lo que contrasta con el 40,2% de los ocupados en actividades de la administración pública, que reportan la existencia de organización sindical en su centro de trabajo.

Estos datos son confirmados por una encuesta realizada por CODECA, donde el 93% de los entrevistados indicó que no existía organización sindical en la finca donde trabajaba. Al preguntar el motivo por el cual los trabajadores no se organizan en sindicato, el 88% respondió que por miedo (CODECA, 2013: 38 y 39).

En su informe de 2014 el Procurador de los Derechos Humanos señala que si bien no es una situación nueva, en los últimos años se incrementaron las violaciones a la libertad sindical; que los sindicatos encuentran dificultades desde los trámites de inscripción; y que la “falta de garantías institucionales y las represalias que algunos patronos toman en contra de los empleados, llevan a que solo el 1,6% de la población económicamente activa esté sindicalizada”, a lo que se agrega la debilidad de la negociación colectiva: en 2012 fueron homologados (autorizados) por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) 26 pactos colectivos (PDH, 2014: 172).

El informe de ACNUDH de 2015 alude al incremento del “número de amenazas e intimidaciones contra sindicalistas”: 105 en 2014 a 113 en 2015 (ACNUDH, 2016:18).

<sup>28</sup> Entrevista con Dr. Vidal Herrera – Subgerente de Planificación del IGSS.

<sup>29</sup> La metodología de la CBA urbana, rural y nacional propuesta se basada en el cálculo separado de las tres canastas; a modo de ejemplo la canasta nacional tenía 41 productos, la urbana 46 y la rural 35. En este sentido, el costo de la CBA nacional no estaba planteado como el promedio ponderado de las canastas urbanas y rurales.

De acuerdo con datos recabados con diversos informantes, en la industria azucarera solamente existe un sindicato (Ingenio Palo Gordo); en el cultivo de banano solamente hay sindicatos en las plantaciones del departamento de Izabal, donde se establecieron desde mediados del siglo XX, cuando operaba la United Fruit Company y actualmente se localiza alrededor de un tercio del área cultivada; en el cultivo del café en algunas fincas ubicadas en los departamentos de San Marcos y Quetzaltenango; y no hay presencia de organización sindical en los cultivos de palma africana y de hule.

Tres dirigentes sindicales entrevistados identificaron, entre los principales obstáculos para el ejercicio de los derechos de asociación y negociación colectiva en el sector agropecuario, el incumplimiento de la legislación laboral – “si no se cumple para el sector urbano menos para el campesino”-; la ausencia del Estado en áreas como la rural que, “laboralmente hablando”, están abandonadas; y la mentalidad antisindicalista del sector empresarial y del gobierno<sup>30</sup>.

De parte del sector empleador la baja tasa de sindicación se explica por la política de prevención de conflictos adoptada por muchas empresas. En una entrevista para un estudio realizado por ASIES sobre los desafíos para la colaboración entre empleadores y trabajadores, un representante del sector azucarero indicó la que atención de las necesidades de los trabajadores “se basan en diagnósticos permanentes realizados por las unidades de recursos humanos” quienes “observan y procuran el diálogo con los trabajadores con el fin de anticiparse a situaciones que en el futuro pudieran ser fuente de conflicto si no son atendidas”, por lo que el “énfasis es la atención de problemas para evitar que estos se conviertan en conflictos”.

A esto se agrega que la remuneración del sector es dos o tres veces mayor al salario mínimo, y que esas condiciones “explicarían por qué los trabajadores no tienen intención de asociarse” (Ortiz, 2015: 83 y 84). Es precisamente la falta de interés de los trabajadores y su preferencia por negociar individualmente, la explicación que aducen numerosas personas pertenecientes o vinculadas con el sector empresarial.

La virtual ausencia de sindicatos en el sector agropecuario, con excepción de las plantaciones bananeras del departamento de Izabal, donde operan directamente dos empresas multinacionales (Chiquita Brands International y BANDEGUA, subsidiaria de Del Monte Foods) y varios productores independientes, explica la falta de negociación colectiva en el sector. El sindicato más importante del sector agropecuario, y el más antiguo del país —heredero directo del es el Sindicato de Empresa de Trabajadores de la United Fruit Company (SETUFCo) —que en noviembre de 2015 contaba con 2.700 afiliados y suscribió un nuevo pacto colectivo de condiciones de trabajo que tendrá vigencia hasta 2018<sup>31</sup>.

En el cuadro siguiente se presentan los datos relativos a los pactos colectivos negociados y homologados por el MINTRAB en los últimos cuatro años.

**Cuadro 15**  
**Pactos colectivos homologados por**  
**el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2013-2016**

Sector	2013	2014	2015	Enero-julio 2016
Público	16	14	13	4
Privado	10	15	14	2
Agropecuario		3	1	1
Total	26	32	28	7

Fuente: Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

<sup>30</sup> Entrevistas con Rigoberto Dueñas, José Pinzón y David Morales.

<sup>31</sup> <http://www.rel-uita.org/index.php/es/guatemala/item/7108-el-sitrabi-sigue-fuerte-y-unido>.

## E. El papel de la administración del trabajo

### 1. La administración del trabajo

El Convenio 150 de la OIT define a la administración del trabajo como las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social fue establecido en 1945 con el nombre de Ministerio de Economía y Trabajo y a partir de 1961 se denomina con el nombre actual. El primer antecedente de la administración del trabajo se dio en 1925, con la creación del Departamento de Trabajo que tenía a su cargo labores de inspección.

El artículo 40 de la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto Número 114-97) indica que corresponde al MINTRAB hacer cumplir el régimen jurídico relativo al trabajo, la formación técnica y profesional y la previsión social y, para ello, entre otras funciones, debe formular la política laboral, salarial y de salud e higiene ocupacional. El principal instrumento para el cumplimiento de la legislación laboral es la Inspección General de Trabajo (IGT). Sus funciones están señaladas en el Código de Trabajo.

### 2. La inspección del trabajo

El artículo 278 del Código de Trabajo señala que la IGT “debe velar porque patronos, trabajadores y organizaciones sindicales, cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos que normen las condiciones de trabajo y previsión social en vigor o que se emitan en el futuro”. El artículo 279 agrega que la IGT tiene carácter de asesoría técnica del Ministerio de Trabajo y deben atender las consultas que le hagan los patronos o los trabajadores con relación a la aplicación de la legislación laboral.

Lo anterior es congruente con el Convenio 81 sobre la Inspección del trabajo, que le asigna la tarea de vigilar el cumplimiento de las leyes relativas a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores; así como facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales.

La IGT cuenta actualmente con 219 inspectores: 55 (25%) ubicados en el departamento de Guatemala y 164 (75%) en el resto del país. En 2002 la IGT contaba con 277 inspectores, lo que daba un inspector por cada 16,522 integrantes de la Población Económicamente Activa (PEA) y uno por cada 3,349 trabajadores afiliados al IGSS (Cruz Minera, 2008: 86). Para 2015 se cuenta con un inspector por cada 28,646 integrantes de la PEA y uno por cada 5,787 afiliados a la seguridad al IGSS.

En los años siguientes a 2002 el número de inspectores se redujo significativamente, pero en 2013 y 2014, como resultado de los compromisos adquiridos con el Grupo Trabajador de la OIT y el gobierno de los Estados Unidos de América (a los que hace referencia en la sección F) fueron nombrados 100 nuevos inspectores, alcanzando un total de 254. Luego se registra un nuevo descenso, para llegar a los 219 actuales. La constante fluctuación en el número de inspectores se debe a la existencia de un “programa de retiro voluntario” en varias unidades de la administración pública, que tiene también como consecuencia la pérdida de personal cualificado. Respecto a los recursos financieros destinados a la IGT, estos también registran altibajos, como se presenta en el cuadro siguiente:

**Cuadro 16**  
**Presupuesto Inspección General de Trabajo, 2011-2016**

Año	Asignado	Ejecutado	Variación
2011		Q 17,1 millones	
2012		Q 21,8 millones	27%
2013		Q 28,0 millones	28%
2014	Q 29,8 millones	Q 29,2 millones	-12%
2015	Q 27,0 millones	Q 25,1 millones	-7%
2016	Q 25,3 millones		-6%

Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos generales del Estado de cada año.

Los problemas más frecuentes que atiende la IGT con relación a los trabajadores agropecuarios, de acuerdo con lo expresado por el Sub-Inspector General de Trabajo, son el pago del salario mínimo y la fijación de las tareas requeridas para devengarlos; la seguridad ocupacional, el pago de prestaciones como el aguinaldo y el Bono 14.

Como principales logros alcanzados desde 2013 menciona las inspecciones focalizadas y regionalizadas, como las que se realizan cada cuatro meses en plantaciones de palma africana, caña de azúcar, banano y explotaciones ganaderas; el funcionamiento, a partir de 2014, de la mesa de diálogo del sector bananero en el departamento de Izabal; y la adopción del Protocolo Único de Inspección.

Señala que es necesario fortalecer todas las delegaciones departamentales y establecer delegaciones municipales en lugares como los municipios de Sayaxché, Petén, por las plantaciones de palma africana; y Amatitlán, Guatemala, por la presencia de numerosas industrias. Los obstáculos principales se refieren a los medios insuficientes para realizar inspecciones en áreas rurales, tales como falta de vehículos y de combustible y pago retrasado de viáticos; así como la insuficiente información de que disponen los trabajadores con respecto a sus derechos y la dificultad que tienen en muchas ocasiones para identificar al empleador o contratista<sup>32</sup>.

El informe de ACNUDH de 2012 resalta que, para alentar el trabajo formal, se incrementó el presupuesto del MINTRAB en un 15,62%, y que parte substancial de los nuevos recursos se dedicó al fortalecimiento de la IGT, a través de la contratación de 100 nuevos inspectores, pero que subsisten deficiencias en esa dependencia “para fiscalizar los derechos laborales, especialmente de los derechos de las y los trabajadores agrícolas” (ACNUDH, 2013:18).

Agrega que el conflicto laboral, suscitado en mayo de 2012 en cuatro empresas productoras de palma africana en el municipio de Sayaxché (Petén) “ilustra las dificultades de los trabajadores agrícolas para percibir el salario mínimo y los retos que aún enfrenta la IGT para garantizar el respeto de los derechos laborales en el sector agrícola. A pesar de las denuncias de trabajadores, entre las que destaca el incumplimiento del salario mínimo, la utilización de la figura de ‘enganchadores’ para eludir obligaciones, el transporte en malas condiciones y el trabajo infantil, la IGT enfrentó obstáculos para verificar las empresas. Fue hasta que 14.000 trabajadores bloquearon las empresas, que se empezó a tomar medidas y las empresas se comprometieron a pagar el salario mínimo y mejorar las condiciones laborales” (ACNUDH, 2013: 18).

En el informe de 2015 ACNUDH se congratula de la aprobación del Protocolo Único de la IGT, que incluye lineamientos especiales para verificar los derechos de los trabajadores agrícolas, al tiempo que señala el debilitamiento del presupuesto de la inspección. Agrega que, contrariamente a lo solicitado por OIT y ACNUDH-Guatemala, la IGT “continuó sin tener potestad sancionatoria en los casos donde los derechos laborales son vulnerados” (ACNUDH, 2016: 18). Por ello reitera la necesidad de asignar recursos suficientes para la IGT y de promover las reformas legales que permitan al [MINTRAB] imponer sanciones en casos de incumplimiento de los derechos laborales (ACNUDH; 2016, 23).

El tema de la potestad sancionadora de la IGT es igualmente objeto de intensas discusiones desde que una sentencia de la Corte de Constitucionalidad (CC) del 3 de agosto de 2004, declaró inconstitucional la facultad de imponer sanciones administrativas, atribuida a la IGT por una reforma al Código de Trabajo de 2001. El argumento fundamental es que la resolución de los conflictos laborales corresponde a los tribunales de trabajo. Sin embargo, se considera que una reforma enfocada en las faltas por violación de la ley, que excluya los conflictos entre empleadores y trabajadores, puede resistir la revisión de la CC.

En la Hoja de Ruta acordada con las misiones de OIT, para cumplir con los compromisos asumidos en un Memorandum de Entendimiento suscrito en marzo de 2013 con el presidente del Grupo Trabajador del Consejo de Administración (CA) de OIT, el gobierno se comprometió, entre otros temas, a promover las reformas al Código de Trabajo que devuelvan a la IGT la capacidad de imponer

<sup>32</sup> Entrevista con Lic. César Gatica – Sub-Inspector General de Trabajo.

sanciones. El memorándum surge del intento de evitar que el CA designe una Comisión de Encuesta – procedimiento de control para casos particularmente graves – que investigaría las denuncias sobre violaciones a la libertad sindical. Desde 2013 se viene posponiendo el nombramiento de la comisión y, en marzo de 2016, el CA acordó tratar el tema en noviembre de 2016, instando al gobierno a cumplir la Hoja de Ruta (El Periódico 16/3/2016).

A esos compromisos se agregan los adquiridos ante el gobierno de los Estados Unidos de América (EUA) para resolver una queja presentada en el marco del Capítulo Laboral del tratado de libre comercio, a la que se hace referencia en el apartado siguiente.

### 3. Intermediación laboral

La intermediación entre la demanda y la oferta laboral está cargo, en el ámbito institucional, del MINTRAB, a través del Servicio Nacional de Empleo (SNE). La cobertura de este servicio se concentra en la ciudad capital y, en menor medida, en otros centros urbanos, y el número de personas atendidas es bajo con relación a la PEA. La Memoria de Labores del MINTRAB de 2014 presenta los datos siguientes.

**Cuadro 17**  
**Personas atendidas por el SNE en 2014**

Componente	Inscritos	Plazas disponibles	Empresas oferentes	Personas colocadas
Gestión nacional	28 084	30 644	2 522	5 754
Actividades promocionales	25 645	49 232	364	3 501
Programa Mi Primer Empleo	686	544	73	468
Total	54 415	80 420	2 959	15 218

Fuente: Memoria de Labores MINTRAB 2014.

Gestión nacional se refiere a los servicios prestados por las oficinas centrales del SNE en la ciudad capital y por los gestores de empleo generalmente uno por departamento ubicados en las oficinas departamentales del ministerio. Las actividades promocionales incluyen las ferias del empleo (se realizaron 6 en el curso del año), los kioscos de empleo y jornadas móviles de servicios integrados, realizadas en las cabeceras departamentales (MINTRAB, 2014: 2016).

El programa Mi Primer Empleo, establecido en 2013 busca facilitar la incorporación laboral de jóvenes entre 16 y 21 años, en situación de pobreza, mediante su contratación bajo la modalidad de aprendizaje<sup>33</sup>, recibiendo una remuneración equivalente al 50% del salario mínimo, más una bonificación de Q 250 mensuales, por un periodo de 6 meses y una transferencia del gobierno de Q 300 mensuales (Linares, 2015: 135).

De acuerdo con lo expresado por el Director General de Empleo del MINTRAB, las actividades del SNE se concentran en áreas urbanas y las plazas que se ofrecen a quienes buscan empleo son, mayoritariamente, de actividades industriales, comercio y servicios, y que los recursos disponibles no permiten extender la atención a las áreas rurales y al empleo agropecuario<sup>34</sup>.

En la sección anterior, al hacer referencia al informe de ACNUDH de 2012, se mencionó la utilización de enganchadores por parte de empresas agrícolas, para eludir sus obligaciones ante los trabajadores agropecuarios. Un dirigente sindical señaló que la figura del enganchador, habilitador o contratista —ampliamente extendida desde el siglo XIX para el cultivo del café— permite que los trabajadores no sean contratados directamente por las empresas, pues el contrato lo realizan con el

<sup>33</sup> El Código de Trabajo (Artículo 170) permite que en el contrato de aprendizaje se pueda pactar una remuneración inferior al salario mínimo.

<sup>34</sup> César Aceituno, Director General de Empleo, MINTRAB.

enganchador, quien realiza el pago del salario a los trabajadores, evitando de esa manera que se concrete la relación de trabajo directa con la empresa que recibe los servicios<sup>35</sup>.

#### 4. Capacitación para el trabajo

El MINTRAB es el órgano responsable de diseñar la política de capacitación técnica y profesional de los trabajadores (Artículo 40, literal h. de la Ley del Organismo Ejecutivo). El ente especializado es el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) establecido en 1972. Su junta directiva se integra de forma tripartita, pero con mayoría de representantes del sector empleador y su principal fuente de financiamiento es una “tasa patronal” de 1% sobre el valor total de la planilla de salarios. Estas dos situaciones influyen para que la atención del instituto se dirija preferentemente a las empresas cotizantes.

En la Ley Orgánica del INTECAP (Decreto Número 17-72) está previsto que el Estado le traslade recursos del Presupuesto General de la Nación, pero esto nunca ha sucedido.

En 2014 INTECAP atendió 325.350 personas (60% hombres y 40% mujeres). El 60% fue atendido dentro de las Acciones de Capacitación Técnica Administrativa (ACTA), dedicado a la formación complementaria, con cursos de hasta 250 horas, para trabajadores de nivel operativo, medio y ejecutivo. El 50% de la población atendida corresponde al departamento de Guatemala, seguido de Escuintla con el 11%. En este departamento se ubican la mayoría siete de los 12 ingenios azucareros actualmente activos y en el listado con los nombres de algunas empresas atendidas del sector primario aparecen ocho de dichos ingenios. Por otra parte, el 58% de los capacitados son trabajadores en activo, referidos directamente por las empresas, y el 42% corresponde a “personas particulares” (INTECAP, 2015: 22-27).

Un funcionario de INTECAP señaló que entre las principales demandas de capacitación que plantean las empresas agropecuarias se encuentran las de buenas prácticas agrícolas, lectura de manuales técnicos, producción más limpia y cuidado del entorno natural, manejo y conservación de suelos, protección vegetal y animal, manejo de tecnologías de comunicación e información y biogenética<sup>36</sup>.

A las actividades del INTECAP se agregan, con alguna atención a las áreas rurales, los programas de la Dirección General de Educación Extraescolar (DIGEEX) del Ministerio de Educación y del Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA), pero con una cobertura limitada. En los programas de DIGEEX participaron alrededor de 97.000 personas en 2014, y CONALFA atendió 177.572 personas en 2013, de las cuales 117.789 correspondieron a la fase inicial y 59.783 a la fase de post-alfabetización, que incluye elementos orientados al trabajo y la productividad (Linares, 2015: 129 y 129).

## F. Las cláusulas laborales en los acuerdos comerciales

Guatemala tiene en vigencia un Tratado de Integración Económica (1961) con el resto de países centroamericano, 6 tratados de libre comercio, con Panamá, Chile, México, República Dominicana, Colombia y el DR-CAFTA (siglas en inglés del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América), y el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros y Centroamérica (AdA).

### 1. El Capítulo Laboral del DR-CAFTA

El DR-CAFTA, firmado el 28 de mayo de 2004, entró en vigor para Guatemala el 1 de abril de 2006. Contiene un Capítulo Laboral (16), que reafirma las obligaciones derivadas de pertenecer a la OIT y de la *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*; reconoce el derecho de cada parte de establecer y modificar sus normas laborales, procurando que sean consistentes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos.

<sup>35</sup> Rigoberto Dueñas, FETRACUR.

<sup>36</sup> Byron Garrido, INTECAP.

Las Partes se comprometen a no dejar de aplicar efectivamente su legislación laboral por medio de un curso de acción o inacción recurrente y sostenido, que afecte el comercio entre ellas. Para efectos del capítulo, se entiende por legislación laboral la relativa a los derechos de asociación y negociación colectiva, la prohibición del trabajo forzoso, una edad mínima para el empleo de niños, eliminación de las peores formas de trabajo infantil, y condiciones aceptables respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional. Reconocen que es inapropiado debilitar la protección que otorga esa legislación para promover el comercio o inversión.

El Capítulo Laboral establece un complejo procedimiento: Consejo de Asuntos Laborales; un Punto de Contacto en cada Ministerio de Trabajo; un mecanismo de cooperación laboral; y un procedimiento de consultas laborales cooperativas. Se inicia con un reclamo que puede presentar una Parte y si la reclamada no resuelve en el plazo de 60 días establecido para las consultas, la reclamante puede acudir a los procedimientos señalados en el Capítulo de Solución de Controversias o las Partes involucradas pueden acordar resolver manejar el tema en otro ámbito.

El Capítulo de Solución de Controversias prevé un procedimiento igualmente complejo, que incluye la posibilidad de solicitar un panel de árbitros; plazos para que el panel presente un informe inicial y un informe final; la posibilidad de acordar un plan de acción que permita resolver la controversia; y, finalmente, si el panel determina que la Parte reclamada no ha cumplido sus obligaciones, puede imponer una contribución monetaria anual que no será superior a US\$ 15 millones, que debe utilizar en iniciativas que mejoren el cumplimiento de su legislación laboral. Si no cumple con la contribución, la reclamante puede suspender beneficios arancelarios en la medida necesaria para cobrarla.

En abril de 2008 la principal central sindical de los EUA (AFL-CIO por sus siglas en inglés) y sindicatos guatemaltecos presentaron una queja ante el gobierno de EUA, alegando incumplimiento de Guatemala del Capítulo Laboral, a causa de las violaciones a la libertad sindical. Al tramitar la queja el Departamento de Trabajo de EUA reportó debilidad significativa en la aplicación de las leyes laborales de Guatemala, y en julio de 2010 el gobierno de EUA solicitó realizar consultas, que se llevaron a cabo entre septiembre y diciembre de 2010.

En agosto de 2011 EUA pidió integrar el panel arbitral y en abril de 2013 los dos países suscribieron un “Plan de ejecución”, adquiriendo Guatemala 17 compromisos relativos a la aplicación de las leyes laborales. Un estudio elaborado por ASIES en 2014 constató el cumplimiento de nueve compromisos, avances en siete e incumplimiento de uno (acompañamiento y cooperación de los EUA en la implementación del Plan). Sin embargo, el compromiso de reformar el Código de Trabajo para mejorar los procesos judiciales y las sanciones por violación laboral, fue cumplido solo parcialmente, con la presentación al Congreso (julio de 2013) de una iniciativa de reforma, que no ha sido discutida por dicho organismo (Ortiz, 2014).

Luego de varias prórrogas para concluir el cumplimiento del “Plan de ejecución”, EUA solicitó en septiembre de 2014 que se reiniciaran las actividades del panel. En junio de 2015 el panel realizó una audiencia pública en la ciudad de Guatemala, previendo entregar su informe en diciembre de 2015, pero la renuncia del árbitro designado por Guatemala llevó a que se pospusiera para marzo y luego para junio de 2016. El 7 de junio de 2016 el panel informó que ya elaboró una parte significativa del informe, pero tomando en cuenta el número y complejidad de los problemas, decidió presentarlo el 9 de septiembre de 2016 (El Periódico, 18/6/2016).

## **2. Acuerdo de Asociación Centroamérica Unión Europea–Compromisos Laborales**

El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AdA), vigente para Guatemala a partir del 1 de diciembre de 2013, consta de tres pilares: comercio, diálogo político y cooperación. El pilar de diálogo político incluye, entre otras materias, el desarrollo sostenible.

En el título VIII —Comercio y Desarrollo Sostenible— que incluye los temas laborales, se asume el compromiso de alcanzar el desarrollo sostenible, reconociendo que desarrollo económico, desarrollo social y protección medio ambiental, son interdependientes, pero excluyen estos temas de los

procedimientos de solución de controversias y del mecanismo de mediación para medidas no arancelarias (Artículo 284).

Las Partes reafirman el respeto por sus respectivas constituciones; el derecho a regular sus niveles internos de protección ambiental y social; de adoptar y modificar su legislación y sus políticas, comprometiéndose a lograr altos niveles de protección laboral apropiados a sus condiciones; y de mejorarlas en la medida que no constituyan un medio de discriminación arbitraria o injustificada, o una restricción encubierta al comercio internacional (Artículo 285).

Respecto a los estándares y acuerdos laborales reconocen que el empleo pleno y productivo y el trabajo decente son elementos del desarrollo sostenible, por lo que promoverán políticas macroeconómicas que permitan alcanzarlos. Se comprometen a respetar, promover y desarrollar de buena fe los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de los convenios fundamentales de la OIT, subrayando que los estándares laborales no deben utilizarse con fines comerciales proteccionistas, y no debe cuestionarse la ventaja comparativa de ninguna parte; y a consultarse y cooperar sobre cuestiones laborales de interés mutuo relacionadas con el comercio (Artículo 286).

Reconocen que es inapropiado reducir la protección contemplada en la legislación ambiental y laboral interna para promover el comercio o la inversión; comprometiéndose a no dejar sin efecto ni derogar, ni dejar de aplicar su legislación laboral de una manera que afecte el comercio o como incentivo para la inversión. Asimismo, ninguna disposición se interpretará en el sentido de que una Parte pueden realizar actividades para hacer cumplir la legislación en el territorio de otra Parte (Artículo 291).

Se establece un mecanismo institucional de seguimiento, designando cada Parte una oficina de su administración como Punto de Contacto para los aspectos de desarrollo sostenible relacionados con el comercio; una Junta de Comercio y Desarrollo Sostenible integrada por autoridades de alto nivel de sus administraciones, que supervisará la implementación del Título VIII, cuyas decisiones y recomendaciones serán tomadas de común acuerdo y podrán ser puestas a disposición del público (Artículo 294); y un foro de Diálogo de la Sociedad Civil, con representación equilibrada de los actores medio ambientales, económicos y sociales, que pueden reunirse una vez al año (Artículo 295).

Crean un mecanismo de consultas gubernamentales, mediante el cual una Parte podrá solicitar consultas a la otra respecto a asuntos relacionados con el Título XIII. Se identificará el problema en cuestión con un resumen de las alegaciones y las consultas se iniciarán sin demora, buscando alcanzar una solución mutuamente satisfactoria, tomando en consideración las actividades de la OIT. Pueden buscar por mutuo acuerdo su asesoramiento, o el de cualquier persona natural o jurídica que consideren apropiada.

A los 90 días de la solicitud de consultas y si una Parte considera que el asunto necesita mayor discusión, y a menos que acuerden otra cosa, el asunto será sometido a la Junta de Comercio y Desarrollo Sostenible, que ayudará a alcanzar una solución mutuamente satisfactoria (Artículo 296). Salvo que las partes decidan otra cosa, una Parte podrá pedir, después de transcurridos ciertos plazos, que se convoque un panel de expertos para que examine el asunto que no haya sido satisfactoriamente abordado a través de las consultas. El panel examinará si existe una falta de una Parte, establecida en los artículos 286.2, 287.2, 287.3, 287.4 y 291, y hará recomendaciones no vinculantes.

En cuestiones relacionadas con la aplicación de la legislación, determinará si existe una falta sostenida o recurrente en el cumplimiento de las obligaciones de una Parte. Las recomendaciones tomarán en consideración la situación socioeconómica particular de las partes.

El informe final del panel incluirá una discusión sobre las alegaciones de las partes y será de conocimiento público. Tomando en consideración el informe y las recomendaciones del panel, procurarán discutir las medidas que deben ser implementadas, incluyendo la posible cooperación para apoyar su implementación. La Parte a la que se dirigen las recomendaciones informará a la Junta sobre sus intenciones hacia el informe y las recomendaciones incluyendo la presentación de un plan de acción cuando sea apropiado; y la Junta dará seguimiento a su implementación de las acciones (Artículos 297 al 301).





## VIII. Opciones para mejorar el impacto de las políticas públicas en el sector agropecuario

---

### A. Conclusiones

- Guatemala tiene en los últimos 10 años (2012-2015) una tasa de crecimiento sostenida pero insuficiente para las necesidades de desarrollo humano del país. Cabe citar que el período mencionado, solamente en un año se superó la meta que los Acuerdos de Paz consideraron necesaria para sustentar el proceso de desarrollo; y la tasa promedio de crecimiento de la agricultura fue aún menor que el promedio nacional en el mismo período. Ese crecimiento modesto se dio en un entorno de baja inflación y estabilidad macroeconómica, combinado con el incremento de la pobreza, que se concentra principalmente en las áreas rurales, evidenciando que las variables anteriores si bien necesarias para el aumento del bienestar, no son suficientes. Otros factores clave que permanece estancados y, por lo tanto, igualmente insuficientes, son el porcentaje de la carga tributaria con relación al PIB, el ahorro y la inversión del sector privado.
- El sector agropecuario de Guatemala es, como porcentaje del PIB, uno de los más altos de América Latina y es el que da empleo al segmento más grande la población ocupada. El empleo asalariado aumentó (empleados y jornaleros o peones) en el período que va desde 2000 a 2014, en tanto que disminuyó la participación, dentro de la población ocupada, de los trabajadores agrícolas por cuenta propia y de los trabajadores no remunerados y en este caso la disminución se dio fundamentalmente entre las mujeres. El aumento del empleo asalariado está indudablemente relacionado con la extensión de la agricultura comercial a gran escala (caña de azúcar, banano, palma africana y cardamomo, principalmente), y con el aumento del cultivo de productos no tradicionales (frutas, raíces, tubérculos, legumbres, acuacultura, entre otros), que tienen también una elevada demanda de mano de obra asalariada.
- Las encuestas de producción agropecuaria reflejan que se redujeron las áreas destinadas al cultivo de maíz, frijol y papa, los cuales son realizados principalmente por trabajadores agrícolas por cuenta propia, quienes son apoyados por trabajadores no remunerados (principalmente familiares). A esto se agrega que en el período estudiado disminuyeron los

ingresos reales de los ocupados en el sector agropecuario, lo cual presiona a los propietarios de pequeñas explotaciones, normalmente trabajadores por cuenta propia, a ocuparse como peones o jornaleros, para buscar un incremento de sus ingresos. En cuanto a los cultivos de maíz, frijol, papa y otros productos para el mercado, estos no pueden ofrecer ocupación más o menos permanente a los familiares no remunerados, especialmente cuando alcanzan la mayoría de edad y requieren incorporarse al mercado de trabajo, por lo que se ven obligados a emplearse como jornaleros o buscar la migración hacia los Estados Unidos de América.

- La productividad del sector, ya de por sí baja al compararla con países similares de la región, se redujo levemente en el período comprendido entre 2006 y 2014. Esta situación explica parcialmente el hecho de que más de tres cuartas de los ocupados en el sector agropecuario se encuentren en situación de pobreza. Entre las razones que permiten comprender la baja productividad y su reducción se pueden citar: la disminución del número de unidades de riego construidas por el Estado, el estancamiento del minirriego, la volatilidad y falta de continuidad de las políticas del sector agropecuario, la debilidad institucional y los escasos recursos destinados al apoyo de los productores agropecuarios especialmente de las familias en situación de infra y de subsistencia, que en los últimos 12 años solamente han sido atendidos por un programa de distribución de fertilizantes cuya eficacia es ampliamente cuestionada. A esto se agrega el bajo nivel de escolaridad de los trabajadores del sector.
- Como consecuencia de la baja productividad en el sector, los ingresos reales de los ocupados en esta actividad se redujeron en el periodo 2006-2014 para todas las categorías ocupacionales. Esto sumado a que la tercera parte de los ocupados laboran en el sector agropecuario, contribuye a explicar el aumento de la pobreza y pobreza extrema observada en este periodo.
- La participación de los productos de exportación agropecuaria dentro del valor de las exportaciones disminuyó en los últimos 20 años, en tanto que aumentó la parte que corresponde a los productos manufacturados y los provenientes de las industrias extractivas. Sin embargo, se mantuvo la participación de ocupados en el sector agropecuario, lo cual es otra evidencia del estancamiento de la productividad del sector.
- La distribución de la producción agropecuaria según destino, evidencia la baja participación que tienen las exportaciones del sector, en tanto hay una elevada presencia del consumo intermedio y final, con excepción de la caña de azúcar, que si bien es ubicada en el consumo intermedio, al ser destinada para la fabricación de azúcar, la mayor parte del producto resultante es destinado a la exportación. En este sentido, de los productos no tradicionales (principalmente granos básicos, así como hortalizas y frutas de la pequeña producción campesina) se destina muy poco a las exportaciones, lo que reduce la posibilidad de ampliar mercados y obtener mejores ingresos.
- En cuanto al trabajo agrícola temporal, las encuestas no proporcionan datos sobre la magnitud de esta modalidad de empleo en el sector. Sin embargo, partiendo de estudios realizados en años anteriores y de la importancia que mantienen productos que tienen una alta demanda de trabajo temporal durante el periodo de cosecha, así como de los datos de afiliación a la seguridad social en el sector agropecuario, se confirma la importancia que tiene el trabajo temporal dentro de este sector, pues los valores máximos que se registran coinciden con los periodos de cosecha de la caña de azúcar y el café.
- La institucionalidad pública relacionada con el sector agropecuaria no se ha recuperado del impacto de las reformas realizadas en la década de los años 90 del siglo pasado, cuando fueron suprimidos los servicios de extensión agrícola y pecuaria y la entidad dedicada al crédito fue trasformada en un banco comercial, sumamente exitoso, pero que no atiende las necesidades de crédito de las micro, pequeños y medianos productores. En los Acuerdos de Paz se enunció una política integral de desarrollo rural y se contempló la creación de una institución específica que facilitaría el acceso a la tierra por parte de los campesinos que carecen de ella. El impacto de esta entidad (FONTIERRAS) es limitado y la capacidad de las instituciones del

sector agropecuario para atender a la población campesina es reducida, debido a los escasos recursos asignados y a la falta de continuidad en la aplicación de las políticas agropecuarias y del sector rural. Estas políticas, junto con el marco general que proporciona el Plan Nacional de Desarrollo K'atún: nuestra Guatemala 2032, constituyen un cuerpo de mandatos y programas coherentes y complementarios — salvo el caso de la Agenda Nacional de Competitividad que ignora a la economía campesina— que son adecuados para impulsar una efectiva estrategia de desarrollo rural y mejorar la eficiencia del sector, pero debido a las debilidades expuestas, su implementación es errática e insuficiente.

- Con la relación a los recursos públicos destinados al sector agropecuario, entre 2006 y 2015 registraron una disminución equivalente a casi el 50% y también disminuyó la proporción del presupuesto del MAGA en relación al PIB en casi una tercera parte, con el agravante que la mayor parte de los recursos es asignado a gastos de funcionamiento. La virtual ausencia de recursos públicos se evidencia con el estancamiento de la superficie cubierta por proyectos con riego de carácter público, pues la infraestructura disponible es la misma que la existente a inicios de la década de los 90.
- La legislación guatemalteca, incluyendo la relativa al salario mínimo es suficiente, bastante desarrollada y compatible con la normativa laboral internacional, otorgando un razonable nivel de protección a los trabajadores, que es congruente con el carácter tutelar del Derecho del trabajo. En el caso particular del salario mínimo establece un procedimiento de consulta. Cada año se fijan, aunque sin acuerdo entre trabajadores, empleadores y gobierno, salarios mínimos para tres categorías, incluyendo las actividades agropecuarias, pero existe una brecha grande entre el monto del salario mínimo y el costo de las canastas alimentaria y vital, así como un elevado nivel de incumplimiento. Por parte de las organizaciones de empleadores hay rechazo a los incrementos anuales y demandas para que se flexibilice el proceso de fijación y se introduzca el pago por productividad; en tanto que por parte de las organizaciones sindicales se aduce que el salario mínimo es insuficiente para satisfacer las necesidades del trabajador y que el incumplimiento se debe a la falta de una efectiva vigilancia por parte de la institucionalidad laboral.
- La experiencia de varios países latinoamericanos pone de manifiesto que la existencia de un eficaz sistema de inspección del trabajo es imprescindible para lograr el cumplimiento del salario mínimo, y para que existan adecuadas condiciones laborales en materias de jornadas de trabajo, descanso remunerado, salud y seguridad ocupacional y cobertura de seguridad social. En todos estos temas, la información disponible revela un elevado nivel de incumplimiento.
- Es también indispensable para lograr mejoras en las condiciones laborales y se respeten los derechos fundamentales en el trabajo, especialmente en el sector agropecuario, que se garantice a los trabajadores el ejercicio de la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva. En ambos casos la situación en Guatemala es altamente desfavorable a los trabajadores y esto impide que, haciendo uso de la autonomía colectiva, las partes de la relación laboral puedan alcanzar acuerdos en temas salariales y de productividad.
- Los recursos asignados a la administración del trabajo son insuficientes para que esta pueda cumplir con las funciones de inspección y atender en forma eficaz la intermediación laboral y la capacitación para el trabajo, que son prácticamente inexistentes para el sector agropecuario, salvo el caso de las empresas agrícolas y pecuarias que contribuyen al financiamiento de la institución dedicada a la formación profesional (INTECAP).
- Las cláusulas laborales en los tratados de libre comercio (caso del DR-CAFTA) o los compromisos de cumplimiento y cooperación (el caso del acuerdo de asociación europea) no hacen un aporte relevante al cumplimiento de la legislación laboral y al mejoramiento de las condiciones de los trabajadores. Esto se evidencia con el proceso realizado a partir de la queja presentada en 2008 por el gobierno de los Estados Unidos de América por violaciones a la libertad sindical, que aún se encuentra pendiente de resolución, pues los procedimientos

establecidos son complejos y con amplios márgenes de tiempo. Solamente hacen una contribución marginal, debido a la presión implícita de parte de la opinión pública internacional, para que mejore el ejercicio de los derechos laborales, en particular el derecho fundamental de asociación y negociación colectiva.

## B. Recomendaciones

- Es necesario llevar a cabo programas y políticas que incentiven el crecimiento económico del país, a fin de alcanzar, por lo menos, el 6% de crecimiento del PIB anual.
- Sumado a la anterior, es de suma importancia implementar acciones que eleven las capacidades básicas y técnicas de las personas ocupadas en el sector agropecuario. Como se mencionó, en ellos se observa un elevado analfabetismo y poca productividad, extremos que pueden paliarse con programas de capacitación focalizados y pertinentes.
- Debe incentivarse y apoyarse la diversificación de las exportaciones agropecuarias, principalmente en los pequeños productores que, como se observó, en la actualidad no tienen la capacidad de acceder a mercados internacionales. Entidades como el MAGA y el MINECO son claves en este proceso.
- El fenómeno de bajos ingresos de los trabajadores agrícolas puede superarse con políticas de microcréditos, capacitación, acceso a mercados, etc., así como implementado mayores controles a las empresas que contratan trabajadores en este sector, debido a que la mayoría de éstos son jornaleros o peones (asalariados).
- La baja productividad del sector también puede atacarse mediante la ejecución de proyectos de infraestructura, como la construcción de carreteras y sistemas de riego. Estos programas deberían focalizarse, en primer término, en los departamentos con mayores niveles de pobreza, como Alta Verapaz, Quiché y Huehuetenango.
- Es necesario que el INE en coordinación con el MAGA, ejecuten eventos estadísticos a fin de determinar con mayor precisión el fenómeno del trabajo agrícola temporal.
- Fortalecer las capacidades institucionales del MAGA y del resto de entidades que conforman el sector público agrícola, asignando prioridad a la atención de los pequeños productores agrícolas. Los Acuerdos de Paz contienen los elementos fundamentales – algunos de los cuales fueron creados a partir de 1996 – para impulsar una estrategia coherente de desarrollo rural integral.
- Simplificar la implementación de la PNDRI y vincularla estrechamente a la institucionalidad agropecuaria, en lugar de promover una institucionalidad paralela. Ante la escasa presencia institucional del MAGA en las zonas rurales, se optó por las mancomunidades como el instrumento para su implantación territorial, pero el propósito de esas asociaciones de municipios es la prestación de servicios locales. El MAGA debe convertirse en el principal instrumento de implementación de la PNDRI, y se requiere que el gobierno evidencie un claro compromiso con dicha política.
- Institucionalizar el sistema de extensión rural, dotándolo de personal permanente, con un nivel de cualificación suficiente para prestar servicios de asistencia técnica en materia de manejo de cultivos, diversificación y comercialización.
- Aumentar significativamente, a partir de objetivos y acciones claramente establecidas, los recursos financieros para el sector público agrícola. Dichos recursos deben ser orientados a las actividades sustantivas de asistencia técnica, acceso a la tierra, investigación, ampliación de la agricultura bajo riego, entre otras, evitando caer en actividades clientelares y proclives a la corrupción, con nulo impacto económico y social, como es el programa de entrega de fertilizantes.

- Desarrollar las normas reglamentarias sobre el trabajo agrícola y ganadero previstas en el Código de Trabajo, especialmente las relativas a la función de los enganchadores o contratistas, a efecto de evitar que se eluda la relación de trabajo entre el propietario de la empresa agropecuaria y el trabajador, especialmente el trabajador temporal.
- Perfeccionar las normas relacionadas con el pago por tarea o productividad, para evitar los abusos que se producen en cuanto a la fijación de tareas excesiva.
- La IGT debe velar, en conjunto con los servicios de inspección del IGSS, porque los trabajadores de las empresas agropecuarias que tienen tres o más empleados, se inscriban en el régimen de seguridad social.
- Realizar inspecciones de carácter preventivo, mediante visitas de oficio a las empresas de todo tipo, combinando la función informativa hacia empleadores y trabajadores, con la labor de vigilancia.
- Mejorar las condiciones de acceso de los trabajadores agrícolas temporales a los beneficios de la seguridad social, tanto en lo que se refiere a la protección por enfermedad o accidentes, como a las prestaciones por invalidez, vejez o sobrevivencia. También se debe iniciar el proceso de incorporación de trabajadores por cuenta propia o independientes, así como permitir el ingreso, en calidad de beneficiarios, de los propietarios de explotaciones agropecuarias que tienen cinco o menos trabajadores.
- La diferencia importante en el costo de la canasta básica rural calculada por el INE en 2011, permite suponer la posibilidad de diferenciar los salarios mínimos para actividades agrícolas de las no agrícolas, que desde 2012 se fijan en un monto similar, a efecto de favorecer su cumplimiento por parte de los pequeños productores, o pueden diferenciarse como el tamaño de la empresa. Sin embargo, es necesario anotar que el cumplimiento del salario mínimo depende más de la capacidad del Estado de hacerlo cumplir que del nivel en el cual sea fijado.
- Promover la adopción de acuerdos multianuales en materia de salario mínimo, para que las empresas tengan mayor certeza en cuanto a sus costos a lo largo de un período de tiempo, utilizando para ellos los criterios para su fijación contemplados en el Código de Trabajo y en el Convenio 131 sobre la fijación de salarios mínimos, que son coincidentes.
- Proteger efectivamente el derecho de organizar sindicatos y de negociar colectivamente para todos los trabajadores, especialmente en el sector agropecuario. Ante las dificultades para negociar pactos colectivos en el ámbito de las empresas, debe explorarse la posibilidad de impulsar la modalidad de pactos colectivos de actividad económica o de región determinada, que está contemplada en el artículo 54 del Código de Trabajo. Para un pacto de esa naturaleza es necesario que lo suscriba el sindicato o sindicatos que agrupen las dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados en la actividad o región de que se trate, lo cual es factible. El problema es que, por el lado empleador, debe suscribirlo el sindicato, sindicatos o grupo patronos que tengan a su servicio las dos terceras partes de los trabajadores ocupados en la actividad o región correspondiente, lo que es muy difícil lograr, por lo que se requiere revisar ese porcentaje.
- Superar las debilidades del MINTRAB en general, fortaleciendo su capacidad de adoptar e implementar políticas de empleo y de impulsar un efectivo diálogo social, que permita identificar soluciones de consenso entre organizaciones de empleadores y de trabajadores.
- Fortalecer la capacidad de la IGT para hacer cumplir la legislación laboral y verificar las condiciones de condiciones de trabajo en las empresas agropecuarias, para lo cual es necesario, entre otros aspectos, aumentar el número de inspectores y poner a su disposición medios adecuados de transporte y el apoyo de la fuerza pública para ingresar a las plantaciones que normalmente están fuertemente custodiadas por agentes de seguridad privada.

- Devolver a la inspección del trabajo la capacidad de imponer sanciones por violaciones a las leyes laborales, a efecto de dotar de mayor efectividad la labor de inspección.
- Fortalecer la capacidad de la administración del trabajo para prestar los servicios de intermediación laboral en las áreas con mayor presencia de empleo agropecuario, así como aumentar la oferta de capacitación dirigida al sector agropecuario. Para ello se requiere que el Estado cumpla con trasladar recursos del Presupuesto General de la Nación, condicionando a que sean utilizados en la atención de trabajadores agropecuarios de micro y pequeñas empresas y de trabajadores por cuenta propia, agrícolas y no agrícolas.
- Mejorar el cumplimiento de la legislación laboral y el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores, evitará que se presenten quejas contra Guatemala, que afectan la credibilidad y la competitividad del país, y establecer con los socios comerciales, especialmente con la Unión Europea un proceso de cooperación en materia laboral que contribuya a que se alcance el objetivo de trabajo decente, que forma parte de las metas de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible.

## Bibliografía

---

- ACNUDH (2013). Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala en 2012. Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas.
- ACNUDH (2016). Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala en 2015. Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas.
- Bronstein, Arturo (1997). Reforma laboral en América Latina: Entre garantismo y flexibilidad. *Revista Internacional del Trabajo*, Volumen 116, núm. 1. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- IGSS (2015). Informe estadístico del comportamiento de la afiliación al régimen de la seguridad social, mayo 2015. Guatemala: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- Conadur/Segeplán (2014). Plan Nacional de Desarrollo. K'atun Nuestra Guatemala 2032. Guatemala: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural/Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.
- CONASSO (2007). Encuesta Nacional sobre Condiciones de Trabajo, Salud y Seguridad Ocupacional. Consejo Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional (CONASSO). Guatemala: OIT.
- Cruz Minera, Roberto (2008). Fortalecimiento de la Inspección General de Trabajo. En: *Insumos para la elaboración de políticas laborales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- CODECA (2007). Situación laboral de trabajadores/as agrícolas en Guatemala. Guatemala: Comité de Desarrollo Campesino.
- IGSS (2015). Informe estadístico del comportamiento de la afiliación al régimen de la seguridad social. Guatemala: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- INTECAP (2015). Memoria de Labores 2014. Guatemala: Instituto Técnico de Capacitación y Productividad.
- Herrera, M. E. (1983) Abscisión, fenología y fenometría en inflorescencias, flores y frutos de cardamomo (*Elettaria cardamomun* (L) Maton Grupo Minúscula Burhill) en Cobán, Alta Verapaz (tesis de licenciatura) Universidad San Carlos de Guatemala. Guatemala.
- Leal de Molina, Hilda (1998). Caracterización del fenómeno migratorio en Guatemala. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y Organización Panamericana de la Salud.
- Linares, Luis (2015). Experiencias y lecciones aprendidas en materia de aprendizaje de calidad y preparación de los jóvenes para el trabajo. El caso Guatemala. En: *Aprendiza y políticas de transición de la educación para el trabajo para jóvenes en Costa Rica, Guatemala y México*. Montevideo: Organización Internacional del Trabajo.



- Linares, Luis (2015a) Apuntes para la historia del trabajo en Guatemala. Revista Asies N°3, 2015. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- Linares, Luis y Brolo, Javier (2010). Institucionalidad pública en Centroamérica – Guatemala. Elaborado para “Cuarto Informe del Estado de la Región”. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- López, Ricardo (2006). Caracterización de tres variedades de café (*Coffea arabica*) en tres zonas ecológicas del país. Guatemala: Facultad de Agronomía, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- MAGA, (2011). Política Agropecuaria 2011-2015. Guatemala: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- MINTRAB (2014). Memoria de Labores 2014. Guatemala: Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- Ortiz, Carmen (2014). Avances en los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala ante el Grupo Trabajador de la OIT y el gobierno de los Estados Unidos de América. Proyecto Diálogo social para el trabajo decente. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- Ortiz, Carmen (2015). Desafíos de la colaboración entre empleadores y trabajadores. Proyecto Diálogo social para el trabajo decente. Revista ASIES, número extraordinario. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- Ospina, José (2013). Análisis de la Gestión Financiera Sectorial dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). Programa de Apoyo a la Política Nacional de Guatemala, GOPA/Unión Europea.
- PDH (2015). Informe anual circunstanciado. Situación de los Derechos Humanos y Memoria de Labores 2014. Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos.
- Rayo, Mariano (2012). Metodologías aplicadas en el Programa de Entrega de Fertilizantes –PEF en Guatemala 2000-2012. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- Rivas, Oscar (2008). Política salarial. En: Insumos para la elaboración de políticas laborales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- SAA (2014). Política agraria. Guatemala: Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República.
- Scheel, Guillermo (1991). La situación del riego en Guatemala. Momento Número 6. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- Roux, Gilles y Camacho, Carlos. (1992). Caracterización de la cadena del café en Guatemala.
- Schmid, Lester (1973). Trabajadores migratorios y desarrollo económico. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala.

## PERSONAS ENTREVISTADAS

- Víctor Aceytuno – Director General de Empleo (MINTRAB).
- Roberto Ardón – Director Ejecutivo del Comité Coordinador de Asociaciones Comerciales, Agrícolas, Industriales y Financieras (CACIF).
- Rigoberto Dueñas – Secretario General de la Federación Sindical de Trabajadores Campesinos y Urbanos (FETRACUR).
- Mynor Estrada —Representante Asistente— Representación en Guatemala de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
- Byron Garrido – Jefe de la División de Planificación, Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP).
- César Gatica – Sub-Inspector General de Trabajo (IGT).
- Vidal Herrera – Subgerente de Planificación, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).
- Alicia Lavarreda – Especialista en Comunicaciones y Relaciones Públicas de Mercadeo, Asociación Nacional del Café (ANACAFÉ).
- David Morales – Secretario General de la Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación, Agroindustria y Similares de Guatemala (FESTRAS).
- José Pinzón – Secretario de Formación de la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG).
- Ricardo Santa Cruz – Encargado de Cooperación Externa, Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT).
- Esban Hernández, encargado de Desarrollo Integral de la Asociación de Desarrollo Integral de Municipalidades del Altiplano Marquense.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Macroeconomía del Desarrollo

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

178. Tendencia del empleo agropecuario en Guatemala, Luis Linares, Rubén Narciso y Pedro Prado (LC/L.4251), 2016.
177. Tendencias del empleo y la productividad laboral en el sector agropecuario de Chile, George Kerrigan (LC/L.4234), 2016.
176. Empleo y productividad laboral agropecuaria en Colombia, Armando Corredor (LC/L.4233), 2016.
175. Impuestos y gasto público: un ejercicio de equidad fiscal para el Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, (LC/L.4210), 2016.
174. Transformaciones y rezagos: la evolución del empleo agropecuario en América Latina, 2002-2012, Jürgen Weller. (LC/L.4209), 2016.
173. Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales, Juan Pablo Jiménez y Teresa Ter-Minassian. (LC/L.4192), 2016.
172. Evasión tributaria en América Latina. Nuevos y antiguos desafíos de la cuantificación del fenómeno en los países de la región, Juan Carlos Gómez-Sabaíni y Dalmiro Morán (LC/L.4155), 2015.
171. Reformas de gasto público y crecimiento económico: el caso de las APPs en el Perú y la inversión “impulsada”, Nelson Shack, (LC/L.4153), 2015.
170. Efectos económicos y macrofiscales de los recursos naturales en América Latina, Darío Rossignolo (LC/L.4112), 2015.
169. ¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes en América Latina, Sonia Gontero, Jürgen Weller. (LC/L.4103), 2015.
168. Estudio de los impactos de las reformas tributarias y de gasto público sobre el crecimiento y la inversión en Guatemala, Nicaragua y Panamá, Maynor Cabrera (LC/L.4099), 2015.
167. Impactos das reformas tributária e dos gastos públicos sobre o crescimento e os investimentos: o caso do Brasil, José Roberto R. Afonso, Sérgio Wulff Gobetti (LC/L.4094), 2015.
166. Situación actual y perspectivas de la integración tributaria y aduanera en América Latina y el Caribe: Avances hacia una mayor convergencia, Juan Carlos Gómez Sabaíni (LC/L.4045), 2015.
165. Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014), Oscar Cetrángolo, Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán (LC/L.4042), 2015.
164. Fuentes del crecimiento económico y la productividad en América Latina y el Caribe, 1990-2013, Claudio Aravena, Luis Eduardo Escobar y André Hofman (LC/L.4024), 2015.

# MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)