



Apuntes de
ECONOMIA Y POLITICA
Análisis Económico de las Decisiones Públicas

Editor
Lic. Gerbert Bendfeldt

Apuntes de Economía y Política es una publicación del Centro para el Análisis de las Decisiones Públicas (CADEP) y del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (EPRRI).

Las donaciones hechas al CADEP son deducibles de impuestos.

Universidad Francisco Marroquín
6 Calle final zona 10, Guatemala.
Guatemala, C. A. 01010

www.cadep.ufm.edu.gt
public_choice@ufm.edu.gt
Tel. (+502) 2338-7879

Centro para el Análisis de las Decisiones Públicas, CADEP.
Universidad Francisco Marroquín,
6 calle final, zona 10, Guatemala.
Guatemala, C. A. 01010



CONTENIDO

Editorial.....1

¿Por qué son pobres las Naciones Latinoamericanas.....2

Entrevista con José Raúl González Merlo.....3

Repensando el Código Laboral.....5

El fracaso del Mercado y la Legislación Laboral.....7

— *Apuntes de* —
ECONOMIA Y POLITICA
Análisis Económico de las Decisiones Públicas

EDITORIAL

En las últimas décadas se desarrolló, como una especialización de la ciencia económica, lo que se conoce como la economía laboral o del trabajo, cuyo objeto es entender cómo funciona el mercado laboral: es decir, la interacción entre empleados y empleadores. Según esta especialización, se aplican las herramientas de la microeconomía o la macroeconomía al análisis de dicho mercado. Se estudian aspectos como el patrón de salarios, las tasas de empleo y desempleo, los niveles de ingreso y otros.

El análisis económico de las decisiones públicas aborda estos temas desde una perspectiva distinta y enriquecedora, puesto que se centra no en lo que acontece en el mercado propiamente, sino en lo que sucede paralelamente en el área política. Lo que ocurre en este ámbito altera sustancialmente las interacciones en el mercado laboral. De hecho, mucha de la literatura económica sobre el tema nace precisamente para justificar y promover distintas políticas públicas y la legislación del mercado laboral, motivada por la preocupación de que la libre oferta y demanda de alguna forma perjudicará los intereses (y derechos) de los trabajadores o empleados.

Las políticas laborales se han convertido en asunto prioritario en las agendas de los países centroamericanos, debido en gran parte a la negociación de tratados comerciales bilaterales y multilaterales. La presión ejercida sobre las políticas públicas nacionales es fuerte. Su tendencia es hacia la homologación de las legislaciones nacionales, fijando estándares más estrictos. En lugar de flexibilizar los mercados laborales, se norman rígidamente la jornada, el salario, las prestaciones, el perfil del trabajador y el ambiente laboral, entre otros. Aún no terminamos de apreciar el impacto que tendrán estas leyes del primer mundo en nuestras economías subdesarrolladas, porque en el fondo son medidas que encarecen el acceso a las plazas de trabajo en el sector formal. Además, están relacionadas con la mano de obra migrante, que busca mejores oportunidades de empleo en el extranjero.

En esta edición se exploran aspectos relevantes de las decisiones colectivas y su impacto en los mercados laborales. Se trata de algunas pinceladas, naturalmente no exhaustivas, sobre el tipo de preguntas que inquietan a los analistas de las decisiones públicas.

Mary Anastasia O'Grady, por ejemplo, reflexiona sobre el impacto de la tramitología y la excesiva regulación en las economías latinoamericanas. Basa su análisis en los resultados del estudio del Banco Mundial *Haciendo Negocios en el 2006*. Trasladándonos del ámbito regional al nacional, Lisardo Bolaños hace un balance del Código Laboral de Guatemala, explorando las motivaciones históricas de este tipo de legislación, las premisas sobre las cuales se elaboró, y sus efectos económicos reales y potenciales. Sugiere algunos lineamientos para reformarlo, a fin de flexibilizar el mercado laboral e inyectar dinamismo en nuestra economía.

En la entrevista que Gerbert Bendfeldt le hizo a José Raúl González Merlo salen a relucir éstos y otros temas vitales, como el rol del salario mínimo y los movimientos sindicales en los mercados laborales. En opinión del licenciado González, el desempleo es resultado del poder discrecional del Gobierno y del Congreso para aumentar el salario por decreto.

El último artículo de esta edición inserta el tema laboral en el debate entre los economistas del bienestar y quienes practican el *Public Choice*. El hecho de que existan posibles fallas al tomar decisiones en el mercado nos debe llevar a la conclusión no de que la injerencia gubernamental será el antídoto infalible, sino de que se producirán fallas políticas iguales o peores.

¿POR QUÉ SON POBRES LAS NACIONES LATINOAMERICANAS?*

Mary Anastasia O'Grady

Mientras aumenta la histeria sobre el desplazamiento político hacia la izquierda de América Latina y las once elecciones presidenciales que se celebrarán en la región en los próximos trece meses, merece una detenida lectura el estudio del Banco Mundial titulado "Haciendo negocios en 2006". Lo mencionamos hace dos semanas, pero vale la pena leerlo de nuevo.

Este informe de carácter anual, elaborado por los investigadores del banco, mide la carga regulatoria y los derechos de propiedad en 155 países. Los resultados de este año demuestran claramente que, a pesar de seguir afirmándose que la región ya aprobó el modelo de "libre mercado" y lo encontró deficiente, América Latina se obstina en seguir atrapada en un estatismo trasnochado.

Por lo que respecta a Gobiernos gravosos y derechos de propiedad débiles, a los latinoamericanos no les va tan mal como a los africanos, pero existe un retraso entre sus libertades y las existentes en gran parte de Asia y en los países ex satélites soviéticos, en Europa.

Más que nunca, el Estado depredador latinoamericano está empujando a los empresarios hacia la informalidad y obligando a emigrar a los ciudadanos más trabajadores, sobre todo hacia los Estados Unidos.

Han pasado veinte años desde que el Instituto Libertad y Democracia, fundado por Hernando de Soto y con sede en Lima, publicó *El otro sendero* y documentó en él las cargas que el Estado peruano amontonaba sobre las espaldas de las luchadoras clases bajas.

Pero en dos décadas poco ha cambiado en la región, conocida principalmente por sus Gobiernos caudillistas y su capacidad para defraudar. Más que nunca, el Estado depredador latinoamericano está empujando a los empresarios hacia la informalidad y obligando a emigrar a los ciudadanos más trabajadores, sobre todo hacia los Estados Unidos.

Tómese en cuenta el ejemplo de México, con enormes reservas de petróleo y libertad de comercio con América del Norte. Tristemente, su economía rinde unos resultados muy por debajo de lo óptimo. El Ministro de Finanzas mexicano, Francisco Gil Díaz, ha manejado con

excelencia los aspectos macro de la economía. Sin embargo, por el lado micro, los negocios mexicanos afrontan una regulación paralizante e inadecuadas protecciones legales, debilitándose así el potencial para la competencia del mercado, la inversión y las ganancias en productividad.

En el rubro del informe del Banco Mundial referente a las políticas de "contratación y despido", México ocupa el lugar 125 de los 155 países analizados, en gran parte porque despedir a un empleado le cuesta a una empresa casi 75 semanas de su salario. México también ocupa el nivel 125 en "proteger al inversionista" contra el fraude, acuerdos internos y otros abusos corporativos. Coincidentemente, ocupa el número 100 en la categoría de "hacer valer los contratos", lo cual quiere decir que cuando las partes contratantes llegan a un acuerdo ninguna de las dos está segura de si éste se mantendrá firme.

En términos generales, Perú está mejor evaluado que México, pero difícilmente puede sostenerse que fomenta la empresarialidad. En la categoría de "empezar un negocio", Perú se posiciona en el nivel de 106, debido a la tramitología, sobre la cual el Dr. De Soto escribió hace tanto tiempo. Despedir a un trabajador cuesta casi 56 semanas de salario, lo cual desmotiva al empleador para contratar y arriesgar altísimos costos, si el negocio llegara a tomar un mal rumbo. Un negocio de mediano tamaño en Perú puede hacer prever que la carga tributaria se lleve casi un 51% de sus ganancias brutas, y eso explica en parte por qué Perú está en el lugar 133, uno de los peores en cuanto a carga tributaria. "Hacer valer los contratos" lleva 381 días en promedio, ubicando a Perú en la plaza 114 en esta categoría.

La correlación entre la libertad económica y la prosperidad queda clara después de leer los resultados del Banco Mundial.

Argentina, aún cargada con legislación laboral peronista, tiene un mercado laboral todavía menos flexible que el de Perú, y ocupa el lugar 132 en cuanto a "contratación y despido". Más aún: una compañía de tamaño medio debe teóricamente pagar casi el 98% de sus ganancias brutas al señor de los impuestos, lo cual explica la alta tasa de evasión fiscal.

En el vigésimo quinto lugar en términos globales, Chile tiene el mejor clima de negocios de la región, pero se coloca, sin justificación alguna, detrás de Malasia, Estonia y Lituania. Le urge continuar avanzando con las reformas iniciadas en los ochenta, pero, en vez de ello, el gobierno socialista de Ricardo Lagos ha cedido a las presiones sindicales, para incrementar las cargas producto del derecho laboral.

Colombia –en la posición 66– tiene un rendimiento atroz en cuanto a "contratación y despido" (130) y en cuanto a "pago de impuestos", ya que un negocio mediano debe afrontar un pago total tributario del 75% de sus ganancias brutas. Venezuela no hace valer los contratos (129), no protege a los inversionistas (142), y convierte el pago de los impuestos en una pesadilla burocrática (145).

Hay algunos avances notables entre los países pequeños. Honduras recibió mejores calificaciones por hacer más eficiente el registro de la propiedad. El Salvador ha acelerado la entrada al mercado de los negocios, pero aún está ubicado en las últimas líneas de la lista, debido al alto costo de iniciarlos.

La correlación entre la libertad económica y la prosperidad queda clara después de leer los resultados del Banco Mundial.

Según las expectativas, el crecimiento se frena cuando se cobran demasiados impuestos y se sobrecarga la regulación de la actividad económica, igual que cuando los derechos de propiedad son endeblés. Gran parte del estancamiento de la región se puede atribuir a las cargas impuestas por el Gobierno.

¿Por qué en América Latina la democracia no ha generado el cambio? La respuesta se encuentra en el análisis de las decisiones públicas, una escuela económica hecha famosa por el ganador del Premio Nobel James Buchanan. El análisis de las decisiones públicas conceptualiza la política como un mercado, donde los demandantes que más ofrecen tienen el poder de "comprar" lo que desean. La desregulación puede ser lo mejor para la mayoría, pero los políticos no tienen incentivos para impulsarla cuando sus constituyentes público– prefieren el statu quo. Eso incluye no sólo a los sindicatos, sino también a los oligarcas y a los burócratas dentro del Gobierno. La mayoría de países latinoamericanos carecen de una clase media suficientemente grande

*Publicado en Wall Street Journal el 25 de noviembre de 2005, página A11. Reproducido con autorización del autor.

como para contrarrestar estas fuerzas opresivas, gracias a la doble condena del exceso de regulación y los débiles derechos de propiedad. El Salvador tuvo que pagar los costos de una guerra civil antes de tener algún éxito en despertar a las élites del poder para que admitieran la necesidad del cambio. Pero la mayor parte de la región se parece más a México, donde los sindicatos y un puñado de individuos ricos, como el magnate de las telecomunicaciones Carlos Slim y el gigante de los medios Ricardo Salinas Pleigo, no ven la necesidad de reformar el sistema que tan bien les sirve.

La desregulación puede ser lo mejor para la mayoría, pero los políticos no tienen incentivos para impulsarla cuando sus constituyentes más poderosos y mejor organizados –aquellos que les ayudan a encaramarse en el cargo público– prefieren el status quo. Eso incluye no sólo a los sindicatos, sino también a los oligarcas y a los burócratas dentro del Gobierno.

Al analizar el estudio del Banco Mundial, vale la pena notar que las fuerzas externastambién militan en contra de la reforma. El Fondo Monetario Internacional, la Agencia Internacional para el Desarrollo (U.S. AID), los responsables de créditos del Banco Mundial y las Naciones Unidas proveen dinero fácil –“ayuda” dicen ellos– para apoyar a los Gobiernos fracasados y a la enraizada clase dominante. La “condicionalidad” hasido un lúgubre fracaso. La ayuda del FMI a Argentina obró en contra de quienes retabanal peronismo en la elección del 2003, y aseguró la victoria del actual Gobierno, de tendenciaanti-mercado.

Los burócratas de los países ricos también suelen amarrar sus dádivas a objetivos favorecidospor los grupos de presión de los países ricos, tales como las “protecciones” ambientalesy laborales que, en nombre de la “justicia social”, agregan más trámites y contribuyen a destruir la iniciativa individual. Mientras tanto, el gobierno tamaño Godzilla mantiene a las clases más empobrecidas de América Latina viviendo en favelas o barriadas, con escasas oportunidades y esperanza.

Mary Anastasia O´Grady

Miembra del Consejo Editorial de Wall Street Journal y Editora de “Americas”, ganadora del Gleaner Award; MBA de Pace University

ENTREVISTA CON JOSE RAUL GONZALEZ MERLO

Gerbert Bendfeldt

GB: Según su opinión, bastante conocida por su columna de prensa Homo Economicus, el salario mínimo causa serios daños a la población asalariada. Dicha opinión coincide con los principios económicos, que demuestran que los controles de precios son políticas económicas ineficientes. ¿Por qué cree que los sindicalistas insisten en el asunto y encuentran apoyo tanto en ciertos grupos de la población como en ciertos legisladores? ¿Hay alguna necesidad de “ajustar” el salario?

JRG: Los sindicalistas apoyan el salario mínimo para posicionarse como una institución que influye en aumentar los salarios, tratando de congraciarse con “el pueblo”. Al aumentarse el salario mínimo, se aumenta efectivamente el salario de los trabajadores cuya productividad queda por encima de dicho nivel salarial. Lamentablemente, al mismo tiempo los trabajadores cuya productividad está por debajo del salario quedan irremediamente condenados al desempleo. Ese desempleo es resultado de las equivocadas políticas que los sindicatos apoyan. Los legisladores tienen una motivación similar, ya que se trata de una medida típicamente demagógica, con la que pretenden ganar votos. Mientras la población no tenga clara esa relación entre salario mínimo y desempleo, es muy difícil que se pronuncie contra ese tipo de medidas y les mande el mensaje correcto a sindicalistas y diputados.

Los sindicalistas apoyan el salario mínimo para posicionarse como una institución que influye en aumentar los salarios, tratando de congraciarse con “el pueblo”.

GB: ¿Considera que los sindicatos tienen alguna función importante en la economía nacional?

JRG: Los sindicatos pueden tener una función importante mientras las propuestas que hagan vayan a favor de todos los trabajadores, sin producir desempleo y mejorando su nivel de vida. Sin embargo, si insisten en ese tipo de medidas, las mismas serán nefastas para los intereses de los trabajadores.

Los legisladores tienen una motivación similar, ya que se trata de una medida típicamente demagógica, con la que pretenden ganar votos.

GB: ¿Por qué, si la población afiliada a los sindicatos es bastante baja –alrededor del 4%–, los sindicatos tienen influencia en el Congreso, y opinan sobre temas como la minería, el TLC, los recursos hídricos y otros?

JRG: Los sindicatos tienen todo el derecho a la libertad de expresión, independientemente de su representatividad. Por lo tanto, son libres de dar a conocer sus propuestas. Lo importante es que las mismas sean analizadas objetivamente, a la luz de los beneficios y los perjuicios. En este sentido todos los ciudadanos son libres de pronunciarse al respecto. Los diputados, por su parte, deberían hacer ese

análisis y votar con sentido común, no anteponiendo sus propios intereses políticos a los intereses de los trabajadores.

GB: ¿Por qué persiste el sindicalismo en Guatemala? ¿Hay alguna relación con el crecimiento del sector privado, con la legislación laboral, o bien los sindicalistas están institucionalizados?

JRG: La ley guatemalteca le otorga a los sindicatos determinados privilegios para su existencia. Por lo tanto, es natural que existan. Pero lo importante no es su existencia, sino su representatividad y los beneficios o perjuicios que su gestión implique para la mayoría de los trabajadores. En un país como Guatemala, donde hay mucho desempleo y la gente recurre a la informalidad para sobrevivir, una política de salarios mínimos es injusta y dañina.

GB: Desde el punto de vista empresarial, ¿cuál considera usted que es la mejor manera de evitar el surgimiento de estos grupos en las empresas?

JRG: La función empresarial no es “evitar el surgimiento” de sindicatos, y su desaparición tampoco soluciona el problema de fondo, que es el desempleo. Por lo tanto, los administradores deben centrarse en una gestión de recursos humanos, que atienda los problemas que inevitablemente surgen entre seres humanos. Esa es, posiblemente, la gestión más importante para lograr una operación eficiente y sana. Con o sin sindicatos, el liderazgo positivo de los ejecutivos debe resolver atinadamente los conflictos que surjan en las empresas.

Por lo tanto, los administradores deben centrarse en una gestión de recursos humanos, que atienda los problemas que inevitablemente surgen entre seres humanos.

GB: ¿Cuál es su experiencia como empresario frente a este tipo de conflictos?

JRG: Consumen mucho tiempo y recursos, pero se deben tratar dándoles la mayor importancia, pues el recurso humano es vital en cualquier organización.

GB: ¿Hay mejores alternativas al salario mínimo, a las prestaciones y a los beneficios laborales establecidos legalmente? O bien, ¿cree que siempre existirá la lucha por las “conquistas laborales”?

JRG: El salario mínimo afecta a los trabajadores menos productivos, sea por su falta de experiencia o por su falta de capacitación. Es inevitable que los trabajadores aspiren siempre a mejores condiciones de vida. Lo importante es que entiendan que no es desde el Congreso desde donde lograrán ese objetivo, sino a través de la productividad. Eso quiere decir producir más con los mismos recursos. Si eso se logra, se pueden generar más empleos y mejor remunerados. Incrementar los salarios o las prestaciones por decreto solo contribuye a destruir las posibilidades de aumentar el nivel de empleo. Al lograr la productividad deseada, ésta se puede pagar aumentando el salario o mediante otro tipo de prestaciones. La forma no es tan relevante, pues con mayor productividad no corre riesgo el trabajador.

Si logramos quitarle al Gobierno y al Congreso las facultades discrecionales para decretar arbitrariamente aumentos de sueldo u otras prestaciones, se acabará también con una fuente de desempleo.

GB: ¿Qué se puede hacer en materia legislativa para evitar esta clase de políticas, que tarde o temprano afectan a los guatemaltecos?

JRG: La experiencia que se tuvo con las últimas reformas constitucionales constituye una gran lección. Al prohibirle (constitucionalmente) al banco central imprimir dinero para financiar el gasto público, se detuvo la principal fuente de inflación. Si logramos quitarle al Gobierno y al Congreso las facultades discrecionales para decretar arbitrariamente aumentos de sueldo u otras prestaciones, se acabará también con una fuente de desempleo. Ese poder discrecional es nefasto para los trabajadores más pobres. Por ello es tan importante educar a nuestra población respecto a esa serie de medidas políticas.



www.guatemala.gob.gt

José Raúl González Merlo

Ex decano de la FCE y Fiduciario de la UFM. Licenciado en Administración de Empresas por la UFM, y MBA por Rochester University. Vicepresidente de Finanzas CABCORP.

REPENSANDO EL CODIGO LABORAL

Lisardo Bolaños

El Código Laboral como innovación institucional

La legislación laboral emanada a partir de la Revolución del 44 es una innovación institucional importante para los guatemaltecos. Representa la superación de un modelo de autoridad, de un sistema político, que había permitido y facilitado la explotación de la mano de obra indígena, negra y mestiza, en beneficio de los grupos económicos cercanos al poder, que en un principio se identifican como criollos y peninsulares[1]. Representa un cambio en el equilibrio de las fuerzas políticas, elemento necesario para detener el proceso de explotación laboral del período colonial y de los períodos republicanos de los conservadores y los liberales.

Es a partir de este momento que nuevamente podemos hablar de un proceso de modernización de la sociedad guatemalteca, de manera tal, que pueda ser creíble un proceso de mejora de las condiciones laborales y generales de los guatemaltecos.

Sin embargo, este quiebre en nuestras instituciones políticas es momentáneo ya que las fuerzas militares redefinen el modelo político del país durante treinta años; modelo autoritario que, aunque no regresa a las instituciones laborales previas a las de 1944, es altamente represiva. Será hasta la década de 1980 que recuperamos el esfuerzo por convertirnos en una república democrática. Y es a partir de este momento que nuevamente podemos hablar de un proceso de modernización de la sociedad

[1] Sin embargo, debe recordarse que durante la época precolombina se daba la esclavitud entre indígenas, y que incluso dicha práctica se mantuvo durante la colonia, en la medida que la Corona española reconoció cierta autoridad a los herederos de la nobleza indígena. Por otro lado, tras la consolidación de la autoridad ladina, a partir de la Revolución de 1871, este grupo empleó mecanismos de explotación de la mano de obra indígena, como las leyes de vagancia.

guatemalteca, de manera tal, que pueda ser creíble un proceso de mejora de las condiciones laborales y generales de los guatemaltecos.

Con 75.4% de los trabajadores guatemaltecos trabajando en la informalidad y con 33% de la producción nacional total producida por informales, es ingenuo pensar que nuestras instituciones económicas y laborales están funcionando adecuadamente.

Lo reciente de este evento explicaría, en parte, por qué las discusiones sobre la política laboral en Guatemala resultan complicadas. Especialmente, porque los actores políticos que representan a los trabajadores dudan de la modernización de la sociedad guatemalteca y de las necesidades de flexibilizar la legislación laboral[2]. Uno podría preguntar, por ejemplo: ¿Qué condiciones se han generado en el país para creer que han dejado de existir las circunstancias que durante la época previa a la Revolución del 44 permitían la explotación laboral, o que después, facilitaron la represión de los líderes sindicales? ¿Realmente contamos con un Estado moderno, con sistemas para fiscalizar sus funciones y un efectivo monopolio de la violencia? ¿Acaso realmente contamos con un mercado moderno, abierto a la competencia y bajo la sombrilla de un sistema de justicia justo y eficiente? El problema es que dicho impasse no es sostenible. Con 75.4% de los trabajadores guatemaltecos trabajando en la informalidad (según el INE) y con 33% de la producción

[2] Uno puede utilizar el argumento de que dichos representantes no tienen incentivos para resolver problemas laborales del país, sino para crear más, dado que obtienen protagonismo y poder. Pero también se podría argumentar lo mismo de los representantes laborales. Independientemente de este problema, hay uno mayor: la falta de representatividad de ambos grupos, que hace crisis ante los niveles de economía informal que afronta nuestra economía.

nacional total producida por informales (según el CIEN), es ingenuo pensar que nuestras instituciones económicas y laborales están funcionando adecuadamente. En todo caso, la pregunta sobre la dirección que debe tomar la política laboral futura debiera de partir de cómo garantizar un ambiente institucional que mejore las condiciones de vida de los trabajadores, pero que al mismo tiempo tome en cuenta que la estructura económica y política está cambiando.

El Código Laboral como institución anacrónica

¿Por qué, a pesar de lo importante que han sido las reformas laborales promovidas en la Revolución del 44, las mismas parecen no ajustarse a la Guatemala de hoy?

Para hacer estables las reformas laborales, y por el mismo deseo de modernidad, a partir de la Revolución del 44 se promovió la industrialización nacional, a través de la protección de competencia interna y externa.

¿Por qué, a pesar de lo importante que han sido las reformas laborales promovidas en la Revolución del 44, las mismas parecen no ajustarse a la Guatemala de hoy?

Y es en este entorno de monopolios y ganancias extra-normales que el Código Laboral era posible en sus implicaciones. Ante esta perspectiva era creíble que el proceso transformara gradualmente a los campesinos de cultivos de subsistencia y los jornaleros en obreros. De esta manera nos alejaríamos de la explotación latifundista y nos acercaríamos cada vez más hacia una economía industrial moderna, plan que en el fondo no cambió a pesar de la contra-revolución, a pesar de las diferencias ideológicas de cada movimiento. Sin embargo, la realidad tenía otros planes en mente: el modelo de Sustitución de Importaciones y el Mercado Común Centroamericano fracasaron gracias a la

inestabilidad política y la ausencia de economías de escala. Y es a partir de este instante que el rol del Código Laboral empieza a entrar en contradicción con las nuevas condiciones económicas que surgen con el período democrático: la penetración de Guatemala a la economía global.

El nuevo entorno económico ha significado una mayor competencia internacional, que ha debilitado la capacidad de obtener ganancias extra-normales. De allí que muchas de las empresas que existen hoy no se adapten, ni al odioso latifundio, ni al enorme monopolio industrial de bienes homogéneos y con protección comercial[3]. Sin embargo, al mismo tiempo, aun subsisten muchas de las restricciones a la competencia interna y un Código Laboral que se convirtió en anacrónico ante los cambios en la institucionalidad económica de los últimos veinte años.

Pagar salario mínimo haría que sus trabajadores no fuesen productivos, de allí que prefería pagarles por obra realizada.

El mejor ejemplo de lo inadecuado de nuestras instituciones laborales actuales fue una serie de entrevistas que realizamos junto con Hugo Maul hace unos seis meses en locales en las cercanías del Mercado de la Terminal. En una de las entrevistas uno de los empresarios nos comentó que, a pesar de encontrarse pagando en promedio un salario que casi duplica al salario mínimo, no encontraba nada más inadecuado que un salario mínimo o pagar las prestaciones del IGSS, el IRTRA e INTECAP. Pagar salario mínimo haría que sus trabajadores no fuesen productivos, de allí que prefería pagarles por obra realizada. En cuanto al IRTRA e INTECAP, ninguno se adaptaba a sus necesidades. Y respecto al IGSS, él comentó que prefiere llevar a sus trabajadores con su médico y pagarlo de su bolsa, a tener que esperar un mes para la cita con el médico.

[3] La reciente quiebra de la empresa GINSA, productora de llantas, ilustra este proceso. Simplemente era imposible mantener los beneficios laborales de los trabajadores guatemaltecos, cuando dichas llantas podían producirse en otros lugares de América Latina a una fracción del costo.

En Guatemala, ser informales es la regla, no la excepción.

De allí que, cuando sumamos un código laboral anacrónico; restricciones a la competencia local[4]; guerra interna en el área rural durante treinta años; una economía con infraestructura deficiente; un sistema de justicia que no es justo, eficiente, eficaz; diversidad lingüística y cultural; un Estado que no ha logrado hacerse de la autoridad ni del monopolio de la violencia; etc... a lo que llegamos es a una burbujeante informalidad. Sus manifestaciones concretas son muchas. Desde el tendero que no expide factura, hasta el lustrador en la calle, el cuidador de carros, el carnicero en el mercado, el que vende lápices en las camionetas, el que vende pantalones en la sexta, el que vende periódicos en las esquinas, el que vende tarjetas para los celulares...

Y claro que podemos argumentar que nuestra economía informal no es un fenómeno reciente. El indígena que huía de la encomienda y después de las leyes de vagancia; el ladino que intermediaba productos agrícolas entre indígenas y criollos; el negro que sobresalía en algún oficio pero no era nombrado maestro por el gremio respectivo; el criollo que contrabandeaba productos porque la Corona española no enviaba barcos con mercancías hacia nuestros puertos... realmente siempre hemos sido un pueblo de informales. Como dice un documento del CIEN próximo a publicarse: en Guatemala, ser informales es la regla, no la excepción. No somos Alemania, donde la informalidad es un incumplimiento de la legislación y de las

[4] Otra forma de pensar es: legislación económica pensada para empresas de la zona 10 de Guatemala (por ejemplo, Q5 mil para abrir una sociedad anónima); o, legislación económica pensada para empresas en un país desarrollado (por ejemplo, nuestra legislación financiera inspirada en Basilea). En todo caso, ninguna de ambas legislaciones son adecuadas para nuestra realidad. Un buen ejemplo: los estudiantes de SIFE de la Universidad Francisco Marroquín apoyaron a un grupo de artesanas indígenas para exportar, y tan el costo de los trámites y explicarles lo que involucra una sociedad anónima llegó a representar 18 meses de ganancias de las artesanas.

costumbres de la sociedad. Aquí la legislación y las costumbres de la sociedad van por caminos distintos. Somos un país con legislación económica que desea ser Europa, pero con una población que no es la europea, y que muchos menos llegará a ser europea con dicha legislación.

Reformas

Ahora bien, nuestra “condición histórica” de informales lo que muestra es una afección crónica de establecer instituciones que se alejan de la realidad de los ciudadanos y de su entorno. Esto implica conocer más de cerca cómo es que los guatemaltecos se relacionan económicamente en intercambios que son mutuamente beneficiosos. Como ha señalado adecuadamente Dani Rodrik, el éxito no tiene un cuerpo institucional determinado, el mismo debe responder a las características mismas de la sociedad, optimizando sus beneficios.

Para lograr reformas que reduzcan la informalidad, debe pensarse a tres grupos. Por un lado, las reformas al código laboral y las instituciones laborales; por otro, las reformas al resto de instituciones económicas, que abarcan desde los juzgados hasta los requisitos del Registro Mercantil. El tercer nivel se refiere a que el Estado se fortalezca y adquiera autoridad para que sea legítimo al momento de exigir formalidad.

En cuanto al primer grupo de reformas, las mismas deben atravesar un proceso de flexibilización. No sólo para que prácticas mutuamente beneficiosas puedan ser legales, sino también para permitir procesos productivos novedosos que requieren de sistemas de incentivos pertinentes. ¿Será que el Código Laboral facilita crear un sistema de incentivos que permita que la producción agrícola se centre en calidad? Otro ejemplo, ¿será que el Código Laboral actual terminará siendo un factor que hará que las empresas dedicadas a prestar servicios de call center las 24 horas no vengán a Guatemala, debido a lo costoso que resulta?

Respecto al segundo grupo de reformas, las mismas deben tender principalmente a que el Estado sea un facilitador en la realización de negocios. ¿Acaso se pueden realizar negocios en Guatemala, si es muy costoso y tardado utilizar un contrato ante la corte?

¿Es sencillo cumplir con todos los requisitos legales para constituir una empresa? ¿Estamos pensando en estas respuestas como empresarios salidos de la Universidad Francisco Marroquín o como agricultores en el altiplano? Hasta que tengamos respuestas a esto último, no habremos hecho suficiente.

En cuanto al último grupo de reformas, esto tiene que ver con la misma idea del por qué de la formalidad. La formalidad debe ser beneficiosa, pero eso significa que el Estado debe generar beneficios[5]. Esto significa no sólo un proceso de descentralización fiscal, sino profundizar en la obligación del Estado en mejorar la calidad de su gasto, para que la gente vislumbre los beneficios de sus impuestos. Y esto podría ser un mecanismo para fomentar la formalización. Iniciar con cobrar impuestos en los mercados cantonales y atar los mismos a beneficios concretos: policía, alumbrado público, limpieza, etc... En tiempos donde la guerra no es una propuesta académica seria para lograr la autoridad, el Estado debe lograrla sólo complaciendo a sus ciudadanos.

CONCLUSIONES

Dialogar sobre las instituciones laborales guatemaltecas no es una tarea sencilla, requiere que seamos lo suficiente maduros para asumir nuestro pasado y agudos para vislumbrar el futuro. No lo digo porque en este pequeño documento yo logre dicha perspectiva madura y visionaria. Lo digo porque el “diálogo” que existe en Guatemala respecto al tema laboral carece siempre de alguno de estos elementos. Así que la idea en este documento es generar vasos comunicantes que permitan retomar el diálogo sobre las instituciones laborales guatemalteca desde una perspectiva más integral, especialmente cuando reconocemos el fracaso de nuestras instituciones.

[5] Aquí no importa qué significa generar beneficios. Incluso un libertario debe aceptar la necesidad de que el Estado se haga de autoridad. Y un libertario guatemalteco también debe aceptar que en el caso del Estado guatemalteco, el mismo carece de autoridad y por lo tanto debe generarla.

Lisardo Bolaños

*Licenciado en Economía por la UFM.
Director del Programa de Apoyo al
Legislativo, PAL-CIEN.*

EL FRACASO DEL MERCADO Y LA LEGISLACION LABORAL

Carroll Ríos de Rodríguez

El objetivo de la legislación laboral

Una justificación de la legislación laboral puede ser la noción propagada por Karl Marx y otros autores, según la cual el empleado es enemigo natural del dueño del capital. Los impulsos explotadores y los poderes económicos del capitalista deben ser limitados, si no completamente eliminados, mediante el poder gubernamental.

El manejo político del mercado laboral también puede responder a la tesis de los fallos del mercado, que se popularizó en los años cincuenta del siglo XX. Este enfoque sugiere que el mercado “falla” o produce resultados por debajo de lo óptimo, principalmente cuando la información es imperfecta, cuando surgen monopolios y externalidades, y cuando se trata de producir bienes públicos[1]. En vista de que no se obtienen resultados eficientes mediante las decisiones privadas, habrá que trasladarlas al área pública; es decir, al Gobierno.

¿En qué sentido fracasan las decisiones privadas en el mercado laboral? Se podría temer que la demanda se colocará por debajo del resultado óptimo o eficiente; o sea, de un estándar mínimo congruente con la “dignidad” del trabajador. Si dejamos al mercado funcionar libremente, los empresarios pagarán salarios miserables. Harán trabajar al empleado en jornadas muy largas y en condiciones terribles, negándole sus prestaciones y más. Esto ocurriría, presuntamente, por una cartelización de la demanda, por una oferta de mano de obra excesiva, o por otras razones similares. Frente a estos fenómenos, se considera necesaria la intervención correctiva del Gobierno[2].

¿Poseen los funcionarios públicos la información perfecta y la capacidad técnica para procurar resultados mejores que los resultados de mercado? ¿Es omnisciente o infalible quien se yergue como juez de lo que son las condiciones “dignas” de trabajo?

La respuesta del análisis de las decisiones públicas

El análisis de las decisiones públicas surge como una respuesta a la hipótesis del fracaso del mercado. Resaltamos tres contra-argumentos. Primero: ¿Tienen los funcionarios públicos la información perfecta y la capacidad técnica para procurar resultados mejores que los del mercado? ¿Es omnisciente o infalible quien se erige en juez de lo que son las condiciones “dignas” de trabajo? No. No es razonable concluir que la acción gubernamental aporte más beneficios que costos sociales, ni siquiera aunque aceptemos la existencia de las fallas del mercado. El remedio puede resultar más caro que la enfermedad.

Segundo: La intervención gubernamental requerida por la legislación laboral usualmente implica la creación de entes burocráticos con poderes coactivos y arbitrarios. Estos entes se constituyen, a su vez, en poderosos grupos, que después lucharán por conservar sus privilegios más que por los intereses de sus supuestos beneficiarios. Se politizan y se corrompen. Los costos de estas estructuras se trasladan a los contribuyentes.

[1] Del capítulo por James Gwartney y Richard Stroup sobre decisiones privadas y públicas en el libro *¿Qué es opción pública?* (Guatemala: CEES, 2001)

[2] Frente a estos fenómenos, se considera necesaria la intervención correctiva por parte del gobierno. El conjunto de leyes y regulaciones pretenderán mediar entre empleado y empleador, definiendo los derechos y las obligaciones de uno y otro, pero principalmente detallando los derechos del empleado, incluyendo el derecho a participar del movimiento sindical.

Tercero: El mercado es dinámico. La hipótesis del fracaso del mercado visualiza la actividad económica como una foto instantánea congelada en el tiempo, y no como un flujo continuo y cambiante de millares de intercambios. Con el tiempo, la mayoría de las ineficiencias se autocorrijen. En muchos casos, aún existiendo una externalidad, las partes afectadas llegan a soluciones por su propia cuenta, siempre y cuando los derechos básicos se definan con claridad y éstas tengan la capacidad de negociar[3]. Como escribe Paul Heyne[4], un mecánico no puede quejarse de que la grasa en su uniforme constituye un costo externo, porque aceptó las condiciones de trabajo propias de un taller al aceptar el empleo. Los contratos suscritos voluntariamente suelen ser eficaces mecanismos para definir derechos y construir acuerdos gana-gana. En tanto es un arreglo contractual, la relación patrono-empleado no es antagonica, sino mutuamente ventajosa. El rol del Gobierno en este caso es garantizar la inviolabilidad de los contratos y brindar espacios para dirimir conflictos, si estos llegan a suscitarse.

Los contratos suscritos voluntariamente suelen ser eficaces mecanismos para definir derecho y construir acuerdos gana-gana

La primera lección de economía

Las intervenciones gubernamentales ponen de manifiesto la falta de confianza en la primera lección de la economía. En una sociedad libre, el salario o ingreso real de un trabajador depende del valor “que los otros miembros de la sociedad libremente le han asignado a lo que produce para el bienestar o utilidad ajena”[5]. Aclara al respecto el Dr. Manuel Ayau:

“De lo anterior se desprende que, para que el salario real o el ingreso real de los trabajadores aumente, es requisito indispensable que aumente el valor de lo que con la ayuda de su trabajo producen para la sociedad. De lo contrario, ¿por qué ha de pagarle más la sociedad, si no contribuye más?; y segundo: ¿quién y con qué le pagaría más, si los otros miembros de la sociedad tampoco están produciendo más?”

Nunca se debe perder de vista que el trabajador intercambia su producción por la producción de otros, aunque sea indirectamente. No puede jamás, evidentemente, recibir más, si los otros no producen más también...El aumento del salario real, pues, depende del aumento de la productividad marginal del trabajador, en igual forma que las leyes económicas nos enseñan que aumentan los precios”.

[3] Esta es una formulación simplificada del Teorema de Coase. Coase dice que las externalidades se pueden internalizar si los derechos están claramente definidos y si los costos de transacción de llegar a un acuerdo son bajos.

[4] Paul Heyne, *The Economic Way of Thinking*. USA: Allyn & Bacon, 1999, Edición 9.

[5] Dr. Manuel Ayau C., “La legislación laboral, y la productividad de recursos en relación al costo de vida”, *Tópicos de Actualidad*. (Guatemala: CEES, Año: 9, Marzo 1967 No. 146).

[6] *Ibid*.

Conclusión

La única forma real de crear más y mejores empleos es mediante la creación de riqueza. Las típicas intervenciones gubernamentales en el mercado laboral, lejos de agilizar este crecimiento económico, tienden a elevar los costos de funcionamiento de las empresas, reduciendo su capacidad de inversión. Algunos costos que son trasladados a la ciudadanía por estas regulaciones son las pérdidas sociales netas (dead weight loss), los costos de oportunidad, los costos ocultos y una carga tributaria más fuerte, entre otros. Por ejemplo, un estudio realizado por Mark Crain revela que las regulaciones del ambiente laboral imponen un costo por encima de los \$840.00 por empleado a las empresas estadounidenses, y son más opresivas para las empresas pequeñas y medianas que para las grandes [7].

Otro estudio sobre América Latina y el Caribe concluye que son significativos los costos de la regulación laboral en tres áreas: la legislación laboral nacional (códigos de trabajo), las contribuciones forzosas al sistema de seguro social y las leyes relativas a los sindicatos. En el estudio se descubrió que quienes ya ostentan un empleo formal se benefician de la regulación, pero los que están fuera dejan de conseguir empleos. Esta regulación reduce las oportunidades de empleo y da lugar a que aumenten las desigualdades en los ingresos de los trabajadores[8].

Como dijo la presidenta de Southwest Airlines, Colleen C. Barrett: “Cuando se trata de trabajar bien, necesitamos menos arquitectos y más albañiles.” Aplicado el principio a este caso concreto: necesitamos menos legislación y más libertad.

www.abc-latina.com/guatemala

[7] W. Mark Crain, *The impact of regulatory costs on small firms*. SBA Office of Advocacy, September, 2005. <http://www.sba.gov/advo/research/rs264tot.pdf>.

[8] James Heckman and Carmen Pagés, *The Employment Costs of Labor Market Regulations: Lessons from Latin America and the Caribbean*. (USA: Inter-American Bank, mayo del 2000) http://www.banrep.gov.co/economia/semin_empleo_econo/ponen_heckman.pdf

Carroll de Rodríguez
Directora de CADEP