ENTRE EL SUELO Y EL CIELO



Radiografía multidimensional de la desigualdad en Guatemala

ENTRE EL SUELO Y EL CIELO

Radiografía multidimensional de la desigualdad en Guatemala

AGRADECIMIENTOS / CRÉDITOS

El Marco Multidimensional de Desigualdad (MMD) ha servido de catalizador de un proceso colectivo de análisis de la desigualdad al interior de Oxfam y ha permitido la colaboración con otras personas e instituciones que han enriquecido enormemente la herramienta. En Guatemala, el aliado principal para impulsar el debate sobre este marco, aplicarlo, discutirlo y desarrollar el presente reporte ha sido el Instituto de Proyección e Investigación sobre Economía y Sociedad de la Universidad Rafael Landívar (IDIES/URL).

El presente documento ha sido escrito por **Susanne Gauster** (Oxfam en Guatemala) con el apoyo de **Wilson Romero** (IDIES/URL) y las contribuciones de **Carlos Botella** (Oxfam Intermón). Asimismo, ha contado con las aportaciones de **Ana Maria Méndez** (Oxfam en Guatemala), de **Andrea Costafreda** y **Álex Prats** (ambos de Oxfam Intermón) y del editor **Enrique Naveda**. Este estudio está basado en un informe de consultoría previo realizado por **Karin Slowing** con el apoyo de **Aldo Soto** y **Raul Bolaños**. Sin ese documento, el presente informe no podría haber visto la luz porque ha servido de base para los análisis sectoriales de desigualdad, la elaboración de tablas y gráficas, el estudio de las causas más relevantes atrás de esta situación y las propuestas de soluciones. Por ello, agradecemos su esfuerzo y dedicación para impulsar una herramienta analítica (el MMD) en fase de pruebas y por lidiar con las dificultades de acceso a estadísticas actualizadas y disponibles para el análisis. Igualmente reconocemos la labor inicial de recogida de datos llevada a cabo por **Samuel Zapil** y **Manuel Lemus** del IDIES.

Complementariamente, se constituyó un grupo asesor que contribuyó al informe con insumos recogidos en dos talleres de trabajo- formado por: **Gustavo Arriola, Edgar Balsells, Ricardo Castañeda, Carlos Mendoza, Jonathan Menkos, Daniel Perera, Samuel Pérez Attías,** a los que agradecemos también sus valiosos aportes.

Ilustración Caratula:
Héctor Hurtado

Diagramación e Impresión:
Impresiones A.G.

ÍNDICE

Presentación ..... Pag. 2
Resumen Ejecutivo ..... Pag. 4
Introducción ..... Pag. 10
1. Un nuevo marco de análisis de la desigualdad..... Pag. 12
2. Análisis multidimensional de la desigualdad en Guatemala ..... Pag. 15
3. Causas subyacentes de la desigualdad en Guatemala ..... Pag. 55
4. Recomendaciones ..... Pag. 60
Notas..... Pag. 64

PRESENTACIÓN

Es indiscutible que hoy existe una creciente brecha de riqueza, ingresos y representación política entre un pequeño grupo que vive en las alturas del bienestar, la ostentación y privilegios en detrimento de otros en función de su pertenencia étnica, estrato social, sexo o lugar de nacimiento. Esa brecha se ha venido acrecentando desde inicios del presente siglo y hoy la concentración de riqueza y poder político ponen en tela de juicio el fundamento mismo de la democracia.

El innegable éxito ideológico que tuvo el neoliberalismo al desplazar la atención del tema de la distribución de la riqueza, y centrar la atención en el mercado como mecanismo para garantizar el bienestar social, tuvo repercusiones en las políticas públicas. En su diseño e implementación la política social se subordinó al crecimiento bajo la premisa de que al garantizar este se generaría empleo, aumentarían los ingresos y se reduciría la pobreza.

A la luz de los resultados que arrojaron 30 años de aplicación del neoliberalismo diversos organismos internacionales se pronunciaron sobre los altos índices de marginación y pobreza. No es casual que el primero de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que se planteó la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000 fuera Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Nuestro país a pesar de que durante más de 15 años ha experimentado un crecimiento superior al de la población, seis de cada diez habitantes sufren la pobreza y una quinta parte está en extrema pobreza. Tal situación tiene profundas raíces históricas que se remontan desde el periodo de la Colonia. Por ello, Guatemala a pesar de la enorme riqueza natural y cultural con la que cuenta el país podría considerarse un auténtico "paraíso desigual" en la que una profunda brecha ha dividido siempre a unos pocos de la gran mayoría, donde en la base de la pirámide social las mujeres indígenas son quienes padecen las peores consecuencias de la exclusión y pobreza.

La evidencia muestra de forma contundente que el crecimiento económico no resuelve por sí solo la pobreza pues atrás de ésta hay un problema estructural de gran magnitud: la creciente desigualdad económica y social. A esta misma conclusión, y por diferentes vías, han arribado OXFAM y el Instituto de Investigación y Proyección sobre Economía y Sociedad Plural (IDIES).

Sobre la base de estas coincidencias respecto del origen, manifestaciones y medidas para enfrentar la desigualdad, OXFAM e IDIES acordaron unir esfuerzos para realizar un estudio que permitiera medir las desigualdades sociales desde su base multimensional: para el efecto se utilizó la metodología desarrollada por Oxfam Intermón, España y la London School of Economics del Reino Unido. El primer estudio piloto se realizó en España, y el segundo es el que ahora presentamos.

Los aportes de esta investigación contribuirán a posicionar en la agenda del debate nacional el tema de la desigualdad y a diseñar posibles medidas para su solución. Reconocer

la importancia de este problema y afrontarlo no es tarea fácil en un contexto como el guatemalteco donde es un tema tabú pues se considera que el hablar de la desigualdad es una mera expresión del destino o de envidia por la riqueza que han logrado acumular algunos.

Estas manifestaciones de la desigualdad representan un desafío a la legitimidad del sistema democrático pues tales desigualdades han sido forjadas con mecanismos que excluye a grupos enteros de la población, entre ellos: el marco jurídico, el sistema tributario que no cumple el principio de que debe pagar más quien tiene más ingresos, el sistema educativo que no garantiza educación de calidad a las personas de menores recursos, entre otros.

Por ello es posible afirmar que una sociedad democrática no puede estar dividida entre una amplia mayoría que que sobrevive al ras del suelo para que unas pocas puedan seguir viviendo en el cielo terrenal de la opulencia

Ana Maria Méndez
Oxfam en Guatemala

Wilson Romero
IDIES/URL

RESUMEN EJECUTIVO

Cuando hablamos de desigualdad, no nos referimos a las diferencias personales inherentes a la propia naturaleza humana; por ser, en un sentido, únicos y tener distintos talentos, habilidades, destrezas y aspiraciones que hacen que dos personas, ante las mismas condiciones de recursos y oportunidades, obtengan diferentes resultados. A ese fenómeno le llamaríamos más bien diversidad o diferencia.

El análisis de la desigualdad se centra en las inequidades económicas, sociales y políticas, que determinan cuáles oportunidades tendrá cada quien a su alcance. Enfatiza el hecho de que la sociedad favorece a unos desde la cuna mientras descarta a otros, dependiendo de su etnia, estrato social, sexo o lugar de nacimiento. Hablamos de una desigualdad socialmente construida, cambiable y transformable, pero que, en la actualidad, bajo un Estado ineficaz y capturado, se potencia.

Los países excesivamente desiguales padecen mayores problemas sociales: las manifestaciones de la exclusión y pobreza son más perversas, y la movilidad social se encuentra atrofiada. Además, sus posibilidades de lograr un crecimiento económico sostenido son más débiles. Asimismo, se erosiona la calidad democrática, pues muchas veces la desigualdad va de la mano de la captura del Estado y la cooptación de los procesos económicos y políticos por parte de élites que buscan mantener sus privilegios a toda costa.

Destacado como uno de los países más desiguales del planeta, Guatemala fue seleccionado como país piloto para aplicar un nuevo marco teórico desarrollado entre Oxfam y la *London School of Economics* para el análisis de la desigualdad. Este marco está basado en el enfoque de capacidades de Amartya Sen, y pretende medir la desigualdad más allá de la esfera económica, evidenciando su carácter multidimensional y su repercusión en todos los ámbitos de la vida humana.

El informe demuestra que la desigualdad no se circunscribe solamente a diferencias extremas e injustificadas en el ingreso que perciben distintos segmentos de la sociedad, sino que comprende ámbitos tan variados como la salud, la educación, la seguridad, el empleo y la riqueza, las condiciones de vida y la participación política. Es notable que en cada uno de esos ámbitos las mujeres rurales, indígenas y de bajos ingresos son las que encaran mayores desventajas.

A continuación, se repasan los **principales hallazgos** en los seis ámbitos analizados en Guatemala:

Disfrutar de un nivel adecuado de **salud** está tan solo al alcance de unos pocos en Guatemala. Ante la ausencia de un sistema universal de salud, preventivo y curativo, las condiciones sociales, económicas y ambientales en que vive la mayor parte de la población impiden tener una vida saludable, la cual es un valor en sí misma y una condición básica para el ejercicio de otras capacidades personales y sociales. Por su parte, los servicios médicos privados son abundantes y en muchas ocasiones de calidad suficiente, pero están disponibles sólo para unos pocos e inaccesibles para la mayoría.

La carencia de salud se evidencia en condiciones nutricionales inapropiadas (sea por déficit, por exceso o por falta de una dieta adecuada), ausencia de derechos sexuales y reproductivos, y condiciones de vida y habitabilidad poco dignas que contribuyen a la proliferación de enfermedades evitables, como la diarrea, y la muerte prematura.

Los indicadores de desigualdad más destacados en este dominio son:

- A nivel del primer grado de Primaria, la desnutrición crónica es 60 veces mayor en algunas escuelas indígenas rurales (en las que llega al 100%) que en capitalinas mestizas (1.7%)
- La mortalidad infantil es casi 3 veces mayor en el quintil inferior que en el superior.
- El porcentaje de embarazo en adolescentes sin estudios es casi 5 veces mayor que el de las universitarias.

En Guatemala existe un contexto de **seguridad personal y jurídica** complicado y desigual. Para entender los homicidios, en Guatemala tiene más relevancia si un lugar es desigual que si es pobre: cuanto más desigual sea un municipio, más violencia homicida habrá. Los municipios indígenas, en su mayoría pobres, tienen tasas más bajas que los municipios más desiguales.

En donde hay violencia homicida, la seguridad en el país pareciera un derecho de quienes la pueden pagar, ya que proliferan los servicios privados de seguridad mientras las fuerzas de seguridad públicas son mucho menores.

Por otro lado, mientras los homicidios afectan particularmente a los hombres jóvenes de estrato bajo, las denuncias en el ámbito de la violencia sexual muestran grandes desigualdades entre hombres y mujeres, particularmente en la adolescencia.

Los indicadores de desigualdad más destacados en este dominio son:

- Guatemala cuenta aproximadamente con 10 veces más agentes de seguridad privada que policías públicos.
- Más del doble de los municipios "violentos" sufren una desigualdad "alta" que una "moderada"; mientras cuatro veces más municipios calificados "pacíficos" muestran un nivel "moderado" de desigualdad.
- En la adolescencia, sólo 4 de cada 100 denuncias de abuso sexual afectan a hombres; 96 a mujeres.

El sistema de **educación** en Guatemala falla como motor de movilidad social. Quién nace en una familia pobre, con padres y madres de niveles educativos bajos, muchas veces está destinado a reproducir esta posición, con marcadas dificultades para acceder a niveles educativos que pudieran contribuir a transformar su situación y a lograr resultados adecuados en áreas como matemática y lectura.

El elevado peso de la participación privada en la educación en Guatemala, principalmente en la secundaria -una tercera parte de establecimientos educativos en el ciclo básico y dos terceras partes en el ciclo diversificado-, abona a este fenómeno, pues tiende a dejar fuera

del sistema al estudiantado pobre e indígena sin que la actuación pública consiga compensar esa exclusión.

Son las mujeres indígenas quienes continúan sufriendo mayor desigualdad exclusión en el ámbito educativo: el analfabetismo se concentra en este grupo social, y su nivel promedio de escolarización sigue siendo mucho más bajo.

Los indicadores de desigualdad más destacados en este dominio son:

- El analfabetismo es 3 veces más frecuente en mujeres indígenas que en hombres no indígenas.
- Los estudiantes con madres con posgrado alcanzan el logro educativo 4 veces más frecuentemente en lectura y 15 veces más en matemática que estudiantes con madres sin educación básica.
- Los no pobres gozan de 38 veces más probabilidad de disfrutar una educación universitaria que los extremadamente pobres.

En cuanto al reparto de los **medios productivos, empleo e ingresos**, en Guatemala se constata una profunda polarización económica, no solo entre el capital y el trabajo, sino que, además, al interior de ambas esferas. Así, el excedente generado se queda altamente concentrado en la empresa grande mientras la micro y pequeña empresa enfrentan un contexto desfavorable que les imposibilita participar en igualdad de condiciones.

En cuanto al empleo, se observan altos niveles de informalidad que reducen el acceso a un empleo digno y seguro a una minoría. A ello se suma una gran disparidad de ingresos, siendo las mujeres indígenas quienes menos perciben.

La estratificación social muy marcada viene influida por el componente étnico.

Las profundas restricciones para el ejercicio de las libertades económicas que vive la mayoría de la población, empujan a millones de guatemaltecos a la pobreza (particularmente a ciertos grupos sociales como mujeres, indígenas y población rural), a la emigración, o a múltiples formas de economía ilícita que se desarrollan en paralelo y a veces con incontables vasos comunicantes con el circuito legal.

Los indicadores de desigualdad más destacados en este dominio son:

- El 1 % de las personas con mayores ingresos perciben lo equivalente al 50 % de menores ingresos.
- Las grandes empresas, que suponen apenas el 3 % del total de empresas formales, se llevan el 65 % del excedente generado.
- Las mujeres indígenas rurales reciben ingresos promedios que solo equivalen una tercera parte de lo que ganan los hombres mestizos urbanos.
- El trabajo reproductivo sigue siendo asumido por las mujeres: realizan 5 veces más tareas domésticas y de cuidado que los hombres.

- 43% de la población indígena se encuentra en el estrato más bajo de la sociedad, respecto a un 19% de la población mestiza en esta posición; en tanto el 6% de ésta se encuentra en el estrato más alto, frente al 1% de población indígena.

Respecto a las **condiciones de vida**, la desigualdad en el ámbito de la vivienda en Guatemala se refleja en factores como la calidad de la construcción, y el hacinamiento. Las desigualdades en estos dos aspectos son enormes entre extremadamente pobres y no pobres.

La calidad insuficiente de la vivienda repercute en otras áreas de la vida: una casa sin saneamiento básico, construida con materiales precarios, como pisos de tierra, afecta de forma desproporcionada a los hogares extremadamente pobres y los hace más vulnerables a enfermedades y eventos naturales. En Guatemala, vivir en un lugar habitable es un privilegio de quienes pueden pagarlo.

El acceso a servicios básicos como agua, energía y teléfono aún es desigual e insuficiente, y tiene consecuencias en otras dimensiones como salud, educación o acceso a información para una participación ciudadana informada.

Los indicadores de desigualdad más destacados en este dominio son:

- Las personas en extrema pobreza están expuestas entre 3 y 4 veces más al hacinamiento que las no pobres.
- Los pisos de tierra son casi 7 veces más frecuentes en hogares de pobreza extrema que en los no pobres.
- 7 veces más hogares del área urbana cuentan con saneamiento básico frente el área rural.
- En el departamento con más hidroeléctricas (Alta Verapaz), el acceso a energía eléctrica es más de dos veces menor que en el promedio del país.

Por lo que respecta a la **participación e influencia** en la vida política y social, se constata que la democracia en Guatemala está secuestrada. La estructura política está definida por un sistema de partidos políticos mercantilizado, así como por sectores económicos, militares y cuerpos ilegales que tienen capturado el Estado y se oponen a cualquier intento de acabar con la corrupción e impunidad. Ello tiene consecuencias alarmantes en términos de participación e influencia, como la desconfianza fuerte en la democracia como mejor forma de gobernar el país y tendencias a aceptar o incluso desear el autoritarismo, especialmente entre los grupos más excluidos.

Así, la participación política en el ámbito formal se limita a determinados grupos sociales, destacando hombres, mayores, blancos o mestizos y quedando excluidas las mujeres y los pueblos indígenas. Naturalmente, eso hace que ciertos grupos vean sobrerrepresentadas sus visiones e intereses y gocen de mayor influencia, lo que alimenta el círculo vicioso de la desigualdad.

En el ámbito territorial, donde la participación ciudadana de estos sectores excluidos encuentra su máxima expresión, se constata una grave persecución contra periodistas y

defensores de derechos humanos, lo cual inhibe la participación genuina de los grupos que luchan por ser escuchados en un contexto de desigualdad económica, social y política.

Los indicadores de desigualdad más destacados en este dominio son:

- Jóvenes con posgrado creen 3.5 veces más en la democracia que aquellos sin educación.
- Tanto mujeres como pueblos indígenas tienen alrededor de 3 veces menos representación en diputaciones con respecto al tamaño de su población.

En Guatemala, las principales causas de la desigualdad son los imaginarios dominantes (racistas y sexistas), el modelo de desarrollo y su estructura económica (incluyendo los mercados laborales), y el papel del Estado en la perpetuación de los privilegios de una minoría. Las desigualdades se han construido a lo largo de su historia, y las instituciones formales e informales las reproducen. Sirven para preservar un sistema de concentración, reproducción y ampliación de riqueza y poder. La captura del Estado por élites legales e ilegales perpetúan esta realidad y evitan la alteración del *statu quo*.

Por lo que respecta a las soluciones, se precisa un nuevo balance en la ecuación Estado-mercado-sociedad civil. Se requiere un nuevo modelo de desarrollo con tres objetivos estratégicos: la transformación de los imaginarios sociales, de la matriz económica y el tránsito hacia un Estado plenamente democrático. Para ello, hay que poner en marcha una serie de políticas en los distintos sectores analizados; impulsando como base para ello una reforma fiscal progresiva en el ingreso y el gasto, así como una Ley de inversión pública que la oriente hacia los más vulnerables.

SALUD

- Expandir los servicios de salud, construcción de nueva infraestructura e impulsar una política de acceso a medicamentos y métodos de planificación familiar baratos; garantizando seguro social a toda la población del país
- Asegurar el derecho a la alimentación de la población como una prioridad en términos de presupuesto y de andamiaje institucional funcional.

SEGURIDAD FÍSICA Y JURÍDICA

- Fortalecer los sistemas de justicia y garantizar continuidad en la profesionalización de la Policía Nacional Civil
- Reconocer la jurisdicción indígena y reforzar las instituciones informales de justicia.
- Impulsar de forma efectiva la Política de prevención, atención y sanción de violencia contra las mujeres.

EDUCACIÓN

- Aumentar el presupuesto para alcanzar el mismo nivel de inversión/PIB que el promedio de los países latinoamericanos.
- Instituir un programa nacional de desarrollo docente.
- Implementar un sistema nacional de subsidio educativo para mejorar el acceso y permanencia.

CONDICIONES DE VIDA

- Impulsar un programa nacional de saneamiento ambiental, drenajes y construcción masiva de letrinas, así como introducción de agua entubada.
- Recuperar el liderazgo público de los servicios de telefonía, internet y energía eléctrica.
- Aplicar tarifas sociales focalizadas para suministros (agua, electricidad, gas).
- Reformar la gestión de riesgos y preparación ante desastres y cambio climático para enfocarla a quienes son más vulnerables.

MEDIOS PRODUCTIVOS, EMPLEO E INGRESOS

- Romper con el patrón de concentración de los recursos productivos, para favorecer que las pequeñas empresas puedan ser viables en condiciones de formalidad.
- Retomar la política de desarrollo rural integral
- Revisar el sistema de protección social del país, incluyendo la creación de un ingreso mínimo, por medio de modelos que fortalezcan la igualdad de género.

PARTICIPACIÓN, INFLUENCIA Y VOZ

- Fortalecer las instituciones democráticas, el pleno respeto a la Constitución de la República, los convenios y tratados internacionales suscritos por Guatemala, con el fin de combatir la impunidad, la corrupción y la cooptación del Estado por parte de los cuerpos ilegales y clandestinos de seguridad, el crimen organizado y las redes político-económico ilícitas.

INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos de desigualdad, no nos referimos a las diferencias personales que existen por la propia naturaleza humana, por ser, en un sentido, único y tener diferentes talentos, habilidades, destrezas y aspiraciones, que hacen que, dos personas ante las mismas condiciones de recursos y oportunidades tendrán diferentes resultados. Eso recibe nombres como diversidad o diferencia. El análisis de desigualdad se centra en las inequidades económicas, sociales y políticas, que definen qué oportunidades tiene cada quien a su alcance.

Este análisis es necesario por varias razones: por un lado, la *desigualdad económica* tiene relación directa con la pobreza. A nivel de la región latinoamericana, Oxfam calculó que si entre 2011 y 2019 se redujera la desigualdad en cinco puntos, unos 17,4 millones de personas podrían salir de la pobreza. Y al contrario: un aumento de cinco puntos podría dar lugar a unos 18 millones de nuevos pobres.[1]

Esto se debe a que la desigualdad económica, especialmente en niveles como el existente en Guatemala, es perjudicial para el crecimiento económico sostenido. Así lo reconoce el Fondo Monetario Internacional[2] al concluir que la desigualdad encima del 0.27 de índice de Gini es negativa para el crecimiento. En Guatemala este índice se sitúa en el doble del límite recomendado.

La *desigualdad social,* el hecho de pertenecer a uno u otro grupo social -género, etnia, estrato socioeconómico o procedencia geográfica-, determina la capacidad de alcanzar una vida plena. Así quienes forman parte de grupos excluidos no llegan a disfrutar de los derechos humanos básicos, independientemente de su esfuerzo y mérito. Por el contrario, quienes pertenecen a los grupos privilegiados disfrutan plenamente de la vida, sin necesariamente haber mostrado ningún talento o esfuerzo fuera de lo común.

Finalmente, la extrema concentración de la riqueza y los ingresos van de la mano de la concentración del poder. *La desigualdad política* pervierte las instituciones y los procesos políticos poniéndolos al servicio de las élites, beneficiándoles a costa de perjudicar el ejercicio de los derechos de las mayorías.

Destacando como uno de los países más desiguales del planeta, Guatemala fue seleccionado como país piloto para aplicar un nuevo marco teórico para el análisis de la desigualdad desarrollado entre Oxfam y la *London School of Economics.* Este marco está basado en el enfoque de capacidades de Amartya Sen, y pretende medir la desigualdad más allá de las esferas económicas, visibilizando su carácter multidimensional que repercute en todos los ámbitos de la vida humana.

Como se verá en este informe, la desigualdad no se circunscribe solamente a diferencias extremas e injustificadas en el ingreso que perciben distintos segmentos de la sociedad, sino que comprende ámbitos tan variados como la salud, la educación, la economía, la cultura y la política. La desigualdad se expresa también en la existencia de condiciones de vida tan dispares que, aunque haya oportunidades disponibles, muchos no pueden acceder a ellas.

El informe consta de cuatro capítulos. Una *primera sección* introduce la metodología desarrollada para la medición multidimensional de las desigualdades, basada en el enfoque de capacidades de Amartya Sen. *El capítulo dos* presenta el análisis de la desigualdad en el país, a partir de seis de los siete dominios relevantes para la vida humana que la metodología contempla. Se verá que la mujer, indígena, rural y de bajo ingresos en Guatemala es la que más sufre las desigualdades en los distintos ámbitos de la vida. En ella se cruzan las principales desigualdades impidiendo el ejercicio pleno de sus derechos en salud, educación, participación social, empleo o vivienda. *El capítulo tres* analizará las causas subyacentes de tan excesivos niveles de desigualdad en Guatemala, que sólo se pueden entender desde una perspectiva histórica marcada por el colonialismo, la dominación y el sometimiento de los pueblos indígenas a los conquistadores españoles. Estos fenómenos configuraron una estructura económica y política que se mantiene y se basa en los privilegios de unos pocos y en la exclusión de las mayorías, especialmente las mujeres y los pueblos indígenas. El reporte concluye con una *sección de recomendaciones* de políticas a aplicar en el corto y mediano plazo para reducir estos nocivos niveles de desigualdad social, que dejan sin oportunidades de vida a una parte significativa de la población guatemalteca, llegando a expulsarla de su territorio natal en búsqueda de mejores oportunidades; generando conflictividad; y/u obligarla a participar en actividades criminales e ilícitas.

El esfuerzo comprendido en desarrollar este informe, que sólo es una síntesis de toda la información y datos recopilados, ha enfrentado desafíos importantes: la debilidad crónica del sistema estadístico nacional en la cantidad y la calidad de los registros estadísticos con los que cuenta; y el hecho de que a la fecha ninguna encuesta ha sido diseñada para recolectar información para la medición de la desigualdad. No medir los altos ingresos inviabiliza capturar la desigualdad real.

Se hizo un esfuerzo por complementar datos estadísticos con datos cualitativos actuales y, en la medida de lo posible, evidenciar la riqueza existente más allá de las estadísticas oficiales. Así esperamos que lo presentado tenga la fuerza suficiente para despertar el tan necesitado debate sobre la desigualdad económica, social y política predominante en el país, que no permite que la riqueza generada en el país se distribuya de tal forma que genere bienestar para las grandes mayorías, y no sólo para unos pocos.

1. UN NUEVO MARCO DE ANÁLISIS DE LA DESIGUALDAD

La mejor compresión del alcance, dimensiones y mecanismos de transmisión de la desigualdad es fundamental si se quiere tomar las decisiones de política pública más adecuadas para reducirla de una manera sostenida. Este es un paso esencial para construir sociedades más democráticas, con cohesión social y bienestar común.

La *London School of Economics* (LSE) a través de su Instituto de Desigualdades Internacionales, Oxfam y la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres (SOAS) decidieron sumar esfuerzos para impulsar un nuevo marco conceptual y de medición multidimensional de las desigualdades.

El Marco Multidimensional de Desigualdades (MMD) se construye sobre el enfoque de capacidades humanas de Amartya Sen[3]. Se trata de la misma orientación adoptada por la Comisión de Equidad y Derechos Humanos de Gran Bretaña que ha estado aplicando una herramienta de medición llamada *Equality Measurement Framework* para el estudio de las desigualdades multidimensionales. En sintonía con su antecesor, el MMD nace muy vinculado con los Derechos Humanos. Esto le permite ser válido para distintos países como herramienta de trabajo analítico, siempre con un necesario proceso de adaptación al contexto que enriquezca el proceso y el resultado de su aplicación.

EL ENFOQUE DE CAPACIDADES

El enfoque de capacidades de Amartya Sen para comprender las desigualdades se centra en evaluar la capacidad de los individuos para alcanzar el bienestar, y no exclusivamente en el bienestar subjetivo (utilidad) o en los recursos económicos (medios). Se trata de saber hasta qué punto una persona tiene la capacidad de vivir un tipo de vida que podría desear. A modo de ejemplo, se analiza en qué medida tiene capacidad para tener buena salud, tener una educación decente o conseguir un nivel de vida adecuado.

En opinión de Sen, enfocarse únicamente en los recursos económicos (medios) es inadecuado porque no logra captar el hecho de que las necesidades de los individuos varían en términos de su capacidad para convertir recursos en resultados valiosos. Un enfoque meramente económico no captura tampoco la distribución desigual de los recursos dentro de los hogares, por ejemplo, entre hombres y mujeres. Así en muchas sociedades -aún con ingresos similares a los de los hombres- las mujeres no tienen el mismo acceso a la educación, la propiedad o la participación política.

Este es un giro relevante, de fuertes implicaciones sociales, porque establece diferencias significativas sobre el foco de las acciones que deben emprender las instituciones de la sociedad -especialmente las públicas- para mejorar la calidad de vida de sus miembros.

El MMD adopta este enfoque de Sen inicialmente desarrollado para el análisis de la pobreza

para trasladarlo al estudio de la desigualdad, dándole una visión multidimensional, que también encaja perfectamente con el enfoque de la Agenda 2030, es decir, con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** que establecen diferentes ámbitos para la comprensión y medición del desarrollo y que pone la desigualdad en el centro de la agenda para su cumplimiento.

LAS DISTINTAS CARAS DE LA DESIGUALDAD

El marco de desigualdades entiende la desigualdad como un fenómeno que se manifiesta en distintas facetas, por lo que propone analizar los impactos de la desigualdad en diferentes áreas de la vida humana, en las capacidades de las personas de realizarse plenamente en esos ámbitos. Dicho de otro modo, el MMD divide la experiencia del individuo en distintas parcelas de la vida, en las cuales no tener capacidades similares impacta en aquello que se valora para una vida plena (estar sano, tener vida personal, estar seguro...).

El MMD llama dominios a estas áreas y cada uno de los dominios se estructura en subdominios en los que, mediante una serie de indicadores, las desigualdades pueden ser medidas. Esta mirada amplia nos permite analizar la sociedad en distintas áreas con el fin de ver qué brechas y con qué profundidad se producen en ella, brechas que impiden a determinados colectivos disfrutar de las mismas opciones que sí tienen otros.

Los dominios diseñados por el MMD son los siguientes:

- Dominio 1 - Vida y salud. Desigualdad en la capacidad para vivir y que esa vida sea sana.
- Dominio 2 - Seguridad personal y jurídica. Desigualdades en la capacidad de disfrutar de seguridad física y de recibir tratamiento equitativo y justo ante la ley.
- Dominio 3 - Educación y aprendizaje. Desigualdades en la capacidad de tener conocimiento, comprender y razonar, y de tener las habilidades necesarias para participar en la sociedad.
- Dominio 4 - Seguridad financiera y trabajo digno. Desigualdades en la capacidad de lograr seguridad e independencia financiera, acceso a empleo decente y reconocimiento del trabajo de cuidados no remunerado.
- Dominio 5 - Condiciones de vida seguras y confortables. Desigualdades en la capacidad de disfrutar condiciones de vida confortables, independientes y seguras
- Dominio 6 - Participación, influencia y voz. Desigualdades en la capacidad de participar en la toma de decisiones, de tener voz e influencia.
- Dominio 7 - Vida personal, familiar y social. Desigualdades en la capacidad de disfrutar de vida la vida personal, en familia y en la sociedad, de libertad de expresión y autoestima.

El MMD combina una mirada sobre la desigualdad económica o vertical (la relacionada con la posición de un individuo por el ingreso, las rentas o la riqueza que recibe) con otra mirada sobre la social u horizontal (la que se enfoca en la situación de grupos o colectivos y se relaciona con el género, la etnia o la situación geográfica). Con ello, trata de poner de relieve los distintos aspectos de las desigualdades que impiden a la ciudadanía alcanzar su plenitud vital.

Una vez planteadas las desigualdades más significativas, el marco incluye la posibilidad de identificar causalidades y soluciones[4] y reflexionar sobre ellas. De esta forma, el proceso se convierte en una oportunidad única para el establecimiento de debates y consensos en política pública para la lucha contra la desigualdad que puedan ser posteriormente aplicados y que estén basados en la evidencia.

La estructura del MMD puede adaptarse a cada contexto, como sucedio en Guatemala. Por un lado, el MMD se basa en fuentes secundarias de información, de estadísticas oficiales existentes, y como en el caso de Guatemala no se encontraron fuentes adecuadas para todos los dominios, se completaron con otros informes e información cualitativa. Por otro lado, la dificultad mayor fue encontrar datos para el dominio 7 (vida personal, familiar y social), temas posiblemente más estudiados en los países del Norte Global; por eso este dominio se omitió en el presente informe.

2. ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL DE LA DESIGUALDAD EN GUATEMALA

SALUD: DESIGUALDAD EN LA CAPACIDAD DE ESTAR VIVO Y GOZAR DE UNA VIDA SALUDABLE

La salud tiene un valor en sí mismo y además es fundamental para prosperar en otros ámbitos de la vida. Tener salud pasa por estar bien alimentado, por gozar de los derechos sexuales y reproductivos, y por acceder a servicios de salud y a métodos de planificación familiar. En este apartado se ha priorizado el estudio de las brechas en los resultados de salud en la infancia por su impacto permanente en el desarrollo futuro de las personas, tanto físico como mental. A su vez, la situación de salud puede estar influida por otros aspectos como la violencia o las condiciones de vida en que las que las personas se desenvuelven. Como se puede constatar en este apartado, en todos estos ámbitos hay grandes desigualdades en Guatemala, y están marcadas por la pertenencia étnica, el nivel educativo y los ingresos.

DESNUTRICIÓN CRÓNICA: UNA INFANCIA CONDENADA AL SUBDESARROLLO[5]

La desigualdad social en Guatemala adquiere su máxima expresión en la desnutrición crónica de la niñez. Siendo un país de ingreso medio, con un PIB anual per cápita de alrededor de USD 4,000, el 46.5 % de los niños y niñas menores de cinco años sufren desnutrición crónica y el 17 % lo padecen en grado severo.[6] Así, la mitad de la niñez sigue condenada a no alcanzar su máximo potencial, por carecer de la alimentación y nutrientes esenciales para su desarrollo físico e intelectual. Y las perspectivas son poco halagüeñas. Entre 1995 y 2015, la desnutrición se redujo en 8.5 %. A ese paso se necesitaría un siglo para erradicar la desnutrición infantil.

El grupo más afectado por la desnutrición crónica es el que está entre los 18 a 23 meses de edad: el 55 % padece desnutrición crónica. En otras palabras, a los dos años de edad, más de la mitad de los nacidos en Guatemala carecen ya casi definitivamente de la oportunidad de maximizar sus posibilidades de aprendizaje y adquisición de conocimientos.

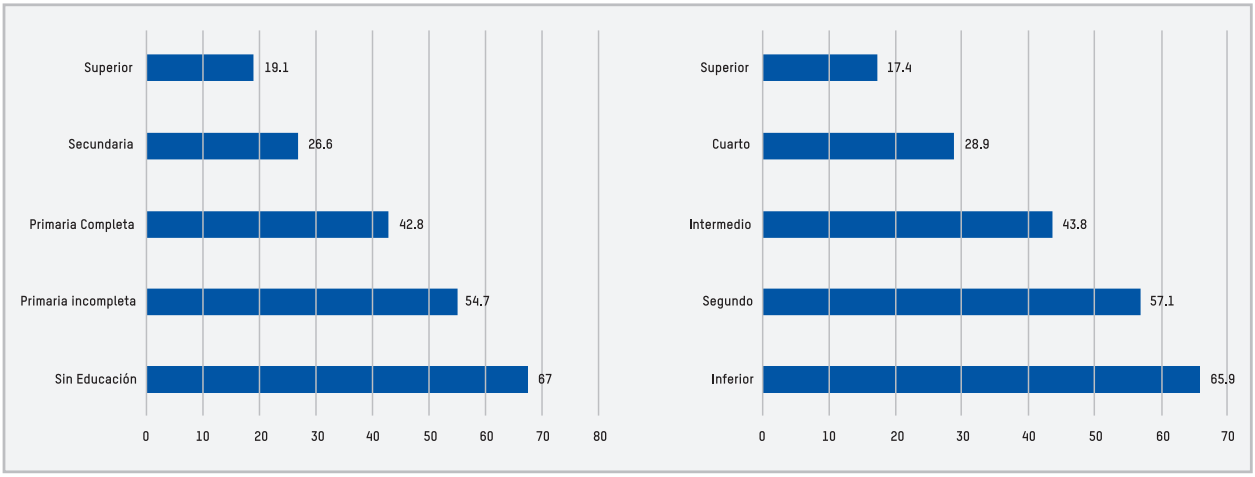
Poco sorprendente, la condición socioeconómica es el principal factor del estado nutricional. El 66 % de los niños y niñas de hogares situados en el último quintil de ingreso tienen desnutrición crónica, mientras que el 17 % de los que se encuentran en el primer quintil la padecen. La etnicidad es el siguiente marcador: 58 % de la niñez indígena está desnutrida.

Entre la no indígena, lo está el 34 %. Otra variable muy importante -y vinculada al estrato socioeconómico- es la

NIÑAS Y NIÑOS DEL NIVEL MÁS BAJO DE INGRESOS SUFREN 4 VECES MÁS DESNUTRICIÓN CRÓNICA

escolaridad de la madre: padece desnutrición crónica el 66 % de los menores cuyas madres nunca estuvieron escolarizadas y el 19 % de aquellos cuyas madres tienen educación superior[7].

GRÁFICA 1: PORCENTAJE DE NIÑEZ MENOR DE 5 AÑOS CON DESNUTRICIÓN CRÓNICA SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS Y POR NIVEL EDUCATIVO DE LA MADRE

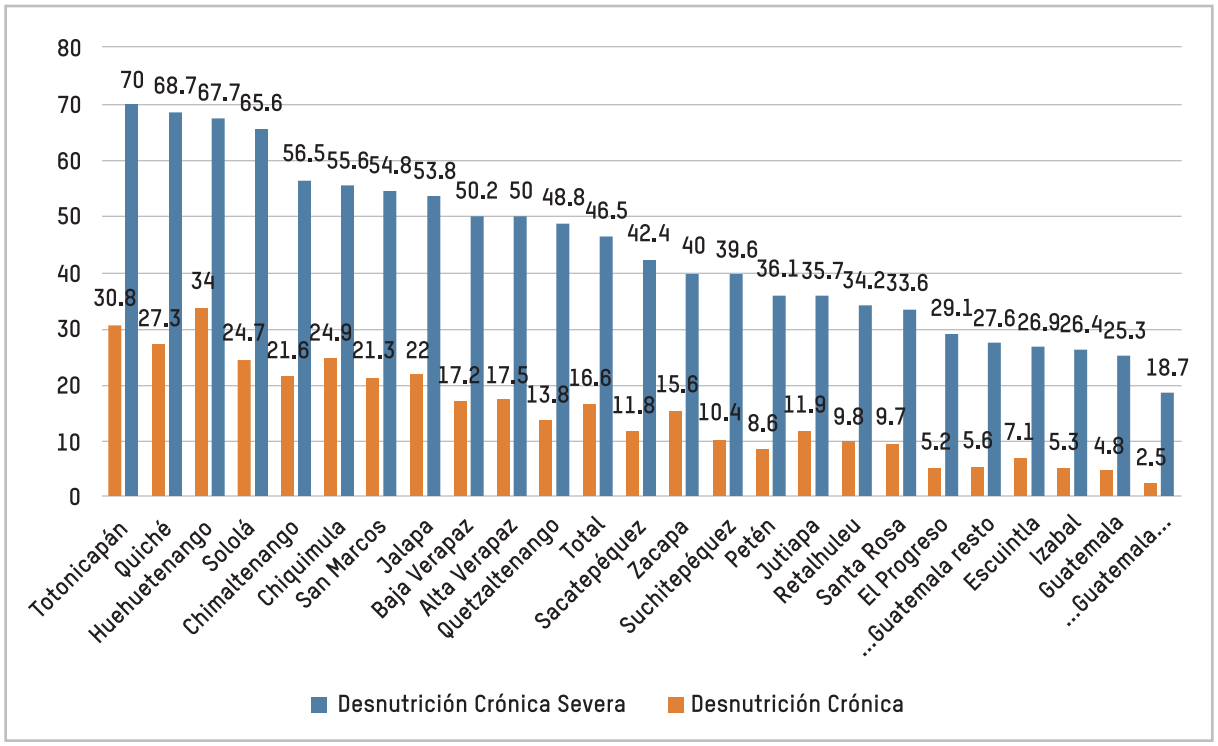


Fuente: elaboración propia en base a la ENSMI 2014-2015

El tiempo entre un parto y otro también desempeña un papel relevante: cuanto más corto es el intervalo, mayor es el porcentaje de desnutrición en la niñez: alcanza el 57 % si es menor a 24 meses. Ahí se evidencia la precariedad de los derechos sexuales y reproductivos (ver abajo) que deja a amplios segmentos de la población sin la posibilidad de decidir qué cantidad de descendientes desean tener.[8]

La desnutrición crónica también ocurre con mayor frecuencia en el área rural que en el área urbana (53 % frente a 35 %). Ocho departamentos del país concentran los mayores porcentajes de niñez con desnutrición crónica, muy por arriba de la media nacional. En todos ellos, se concentran también los mayores porcentajes de población indígena del país (Altiplanos Occidental y Central; Oriente con bolsones de población indígena). La desnutrición crónica en estos departamentos es entre 3 y 4 veces mayor que en la Ciudad de Guatemala, brecha que se agudiza observando la desnutrición severa: es en esos lugares entre 10 y 15 veces mayor que en la Capital del país.

GRÁFICA 2: DESNUTRICIÓN CRÓNICA Y SEVERA SEGÚN DEPARTAMENTOS



Fuente: elaboración propia en base a la ENSMI 2014-15

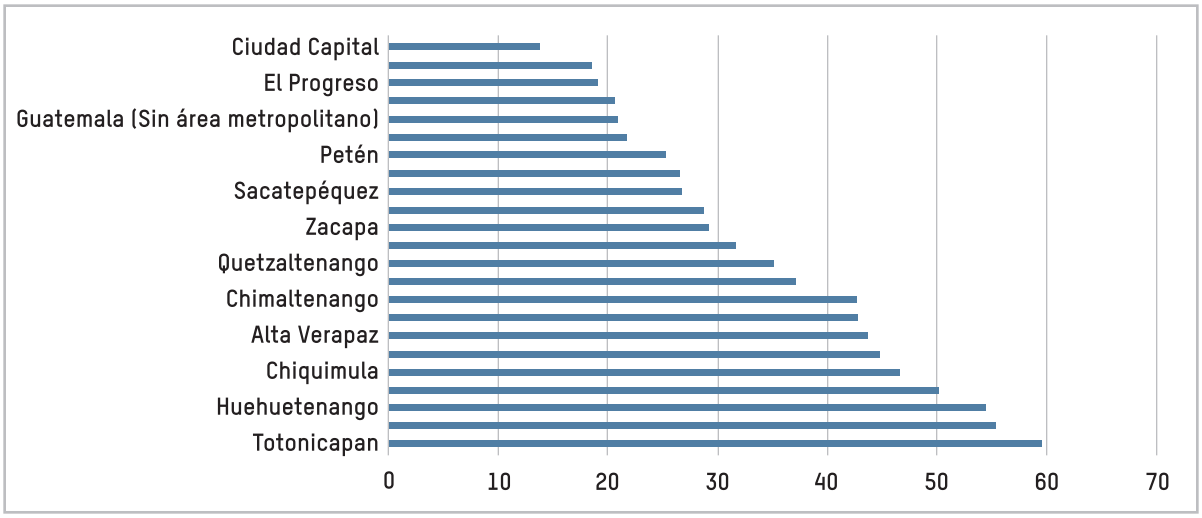
Las consecuencias de la desnutrición crónica que sufre la niñez guatemalteca se manifiestan en la talla y el peso cuando crecen. El censo de talla escolar del 2015 muestra que más de un tercio de la población escolar ha crecido menos de lo esperado a su edad, de manera irremediable; y casi uno de cada 10 va muy por debajo de lo esperado, con retardo severo. La talla es un indicador certero de las posibilidades perdidas para una persona de alcanzar su pleno potencial en desarrollo corporal y cognitivo, y resulta de un proceso acumulado de subalimentación en etapas críticas del período de crecimiento.[9]

Seis departamentos tienen población escolar con vulnerabilidad nutricional "muy alta" (por encima del 44.8; otros seis, la mayoría con alto porcentaje de población indígena y mayor nivel de ruralidad, tienen tasas consideradas "altas" (entre el 31.7 % y el 44.8 %) de retardo de talla en su población escolar.[10]

A una edad de 7 años, ya se pueden apreciar diferencias de talla de casi 13 centímetros promedio entre escuelas de los municipios más pobres y con mayor población indígena (por ejemplo, Santa Barbara, Huehuetenango) y escuelas de la Ciudad de Guatemala.[11] En estas escuelas la desnutrición crónica asciende a un 100% frente a un 1.7% en algunos establecimientos públicos capitalinos.

LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA ES 60 VECES MAYOR EN ALGUNAS ESCUELAS INDÍGENAS RURALES QUE EN MESTIZOS URBANOS.

GRÁFICA 3: PORCENTAJE DE NIÑOS Y NIÑAS CON RETARDO EN TALLA POR DEPARTAMENTO



Fuente: elaboración propia en base a MINEDUC, Cuarto Censo Nacional de Talla para Niños de Primero Primaria 2015

Detrás de cada niño o niña con baja talla, hay un hogar que no puede satisfacer adecuadamente sus requerimientos nutricionales y alimenticios. En el caso de Guatemala, solamente un 22.7 % de los hogares tienen seguridad alimentaria y nutricional. El resto se debate entre un déficit leve (40.4 %), un déficit moderado (24.9 %) y un déficit severo (12 %)[12].

MORTALIDAD INFANTIL Y MATERNA: UN RIESGO ELEVADO

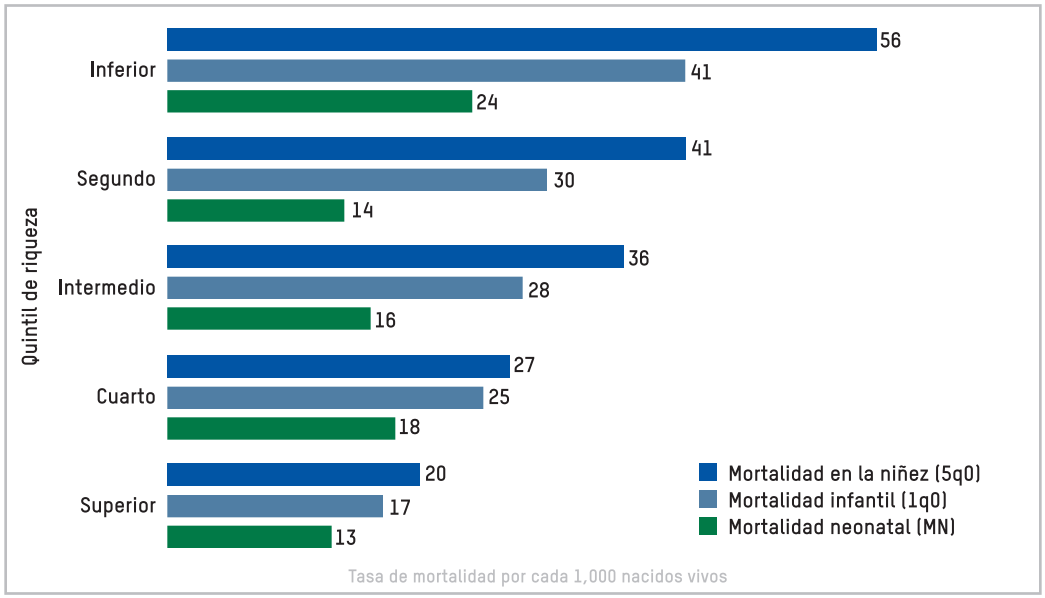
La tasa de *mortalidad perinatal*[13] para el país es de 22 muertes por cada 1,000 nacidos vivos. Sin embargo, hay importantes disparidades cuando el indicador se desagrega según nivel educativo de la madre, el quintil de ingreso y el territorio. Así en madres sin ninguna educación, la tasa de muerte perinatal está 10 puntos por encima del promedio nacional y es casi 3 veces mayor que en madres con educación superior; madres en el quintil de riqueza inferior tienen 19 puntos más que las madres en el quintil superior; y en tres departamentos -Huehuetenango, Alta Verapaz y Chiquimula, todos con alto porcentaje de población indígena- se observa una tasa de mortalidad perinatal significativamente por encima del promedio nacional (43, 35 y 34 por 1000 nacidos respectivamente)[14].

De la misma manera, si bien el país ha venido haciendo progresos importantes en la reducción de la *mortalidad infantil*, con un descenso sostenido del indicador a lo largo de 25 años, ha conservado un patrón sistemático de desigualdad en dicho descenso que afecta negativamente a los infantes del área rural, con madres con ningún o bajo nivel educativo y hogares ubicados en quintiles inferiores en la distribución de la riqueza[15].

LA MORTALIDAD INFANTIL ES CASI TRES VECES MAYOR EN EL QUINTIL INFERIOR QUE EN EL SUPERIOR

Con respecto a la distribución territorial, las tasas más altas se encuentran nuevamente en el altiplano occidental (destacando Huehuetenango), Alta Verapaz, y los departamentos orientales de Chiquimula y Jutiapa.

GRÁFICA 4: TASA DE MORTALIDAD NEONATAL, INFANTIL Y EN LA NIÑEZ, EN LOS 10 AÑOS ANTERIORES A LA ENCUESTA, SEGÚN QUINTIL DE RIQUEZA



Fuente: ENSMI 2014-2015

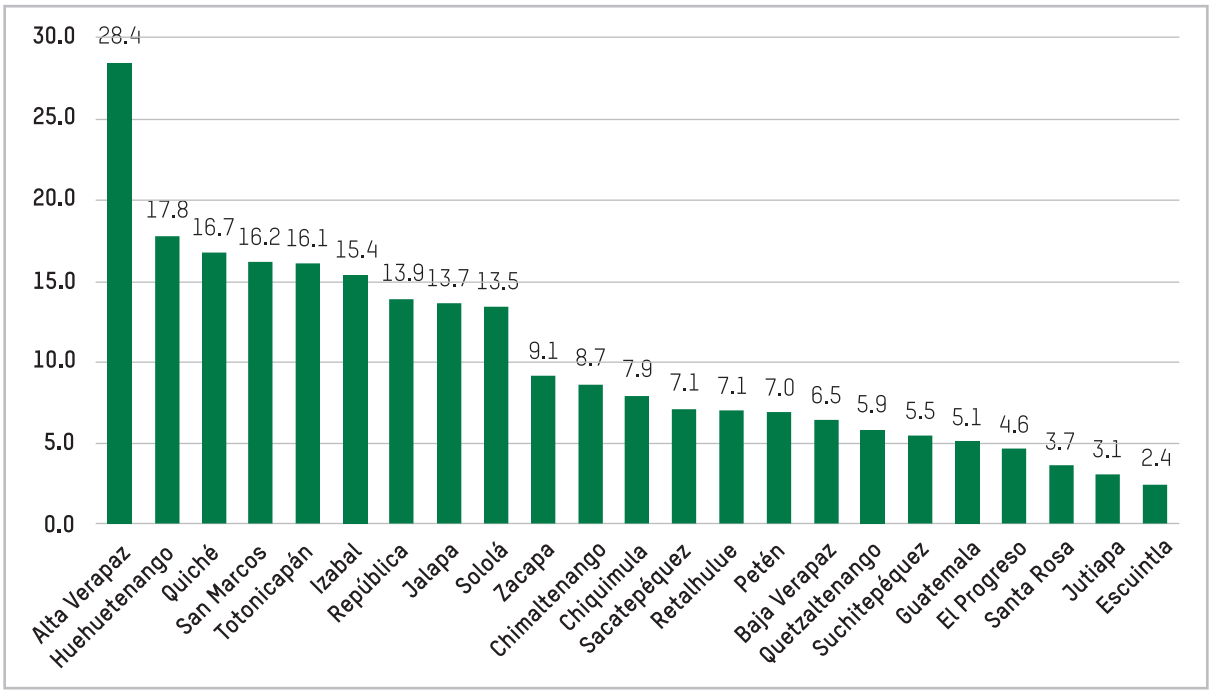
Una de las principales causas de la muerte infantil es la diarrea. Es uno de los factores epidemiológicos más claramente asociados con el subdesarrollo y carencia de las condiciones más elementales para la vida: nutrición, higiene y un entorno libre de contaminación de materiales orgánicos humanos y animales. Si bien las tasas de mortalidad por diarrea se han reducido ostensiblemente en los últimos 40 años, la diarrea sigue siendo una de las primeras causas de consulta en los servicios públicos de salud para menores de cinco años.

En cuanto a la mortalidad, 16 departamentos se ubican por debajo de la tasa promedio nacional 13.9 por 100,000 habitantes. Ocho lo hacen por encima. Alta Verapaz aparece en primer lugar, con una tasa de 28.4 por 100,000, mientras la del departamento de Guatemala es 5 por 100,000[16].

Los departamentos con tasas de mortalidad por diarrea superiores al promedio nacional son predominantemente indígenas, con excepción de Petén y Jalapa. Esto se asocia también con el acceso a agua potable y condiciones mínimas de saneamiento del hogar y del entorno inmediato de vida de la niñez.

LA MORTALIDAD POR DIARREA EN ALTA VERAPAZ ES CASI 6 VECES MÁS ALTA QUE EN EL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA

GRÁFICA 5: TASA DE MORTALIDAD POR DIARREA POR CADA 100,000 HABITANTES POR DEPARTAMENTO

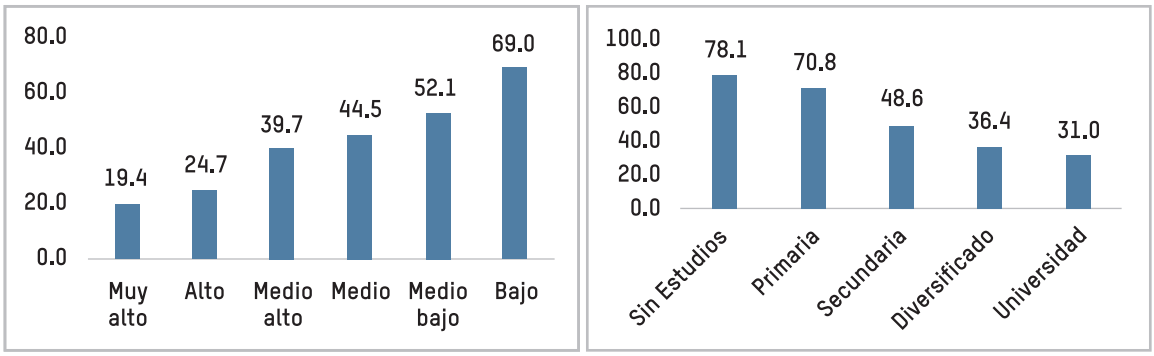


Fuente: Elaboración propia, en base a INE, Estadísticas Vitales

LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS NO ESTÁN AL ALCANCE DE LA MAYORÍA

El ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos está condicionado por el nivel educativo y el estatus socioeconómico. Es decir, las desigualdades educativas y socioeconómicas son fuentes de desigualdad en materia de derechos sexuales y reproductivos. Que alguien con educación universitaria utilice métodos de protección resulta más de 3 veces más probable a que lo haga alguien con primaria, y casi 3 veces que lo haga alguien de estrato alto que alguien de estrato bajo.

GRÁFICAS 6 Y 7: PORCENTAJE DE JÓVENES QUE NO USARON ANTICONCEPTIVO EN SU PRIMERA RELACIÓN SEXUAL, POR ESTRATO SOCIOECONÓMICO Y NIVEL EDUCATIVO



Fuente: elaboración propia, en base a la Encuesta de Juventud (ENJUVE) 2011

La tendencia se repite en el uso de anticonceptivos. No utilizaron preservativos en su última relación sexual casi el triple de jóvenes sin estudios (63.9 %) que aquellos que asistieron a la universidad (21.4 %)[17].

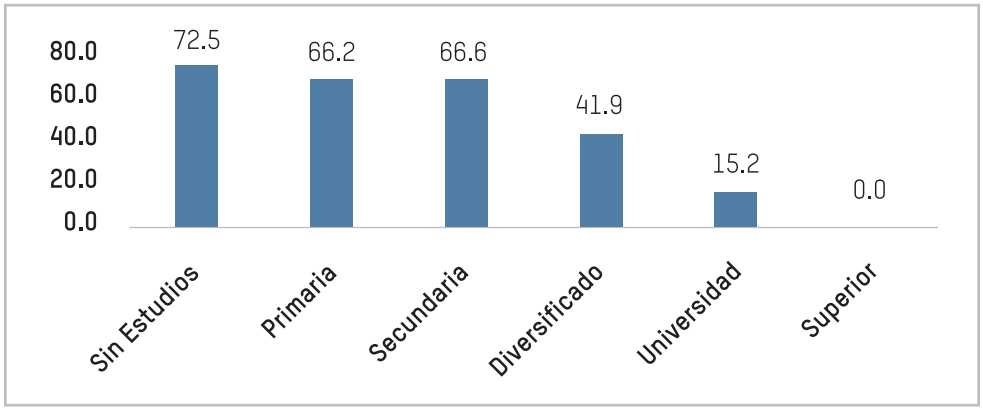
EL PORCENTAJE DE EMBARAZO EN ADOLESCENTES SIN ESTUDIOS ES CASI 5 VECES EL DE LAS UNIVERSITARIAS

La posibilidad de planificar la descendencia en Guatemala tiende a ser un privilegio de las personas de estratos medio-altos y altos con acceso a educación universitaria; no siempre por desconocimiento, sino porque además suele existir una vinculación directa con la violencia contra la mujer. De acuerdo a una entrevista realizada en un estudio sobre violencia sexual: "cuando le preguntamos por qué no planifica, ella dice que es porque a su esposo no le gusta. No es que no quieran, sino que es porque el esposo no las deja que tengan un método anticonceptivo y las controlan y les cuestionan ¿por qué van al Centro de Salud? y ¿por qué a esa hora?" [18]. (sic).

Como no hay educación sexual y reproductiva, y tanto el conocimiento como la aplicación de los métodos de planificación familiar son escasos, los embarazos en niñas y mujeres adolescentes son otro pilar de la precaria realidad social de Guatemala.

La Encuesta de Juventud de 2011 exhibe las enormes desigualdades entre grupos sociales: el 72.5 % de los jóvenes sin estudio ya tuvieron que enfrentar un embarazo entre los 15 y 19 años, mientras sólo el 15.2 % de los universitarios tuvo esa misma experiencia en su adolescencia, determinante para futuras oportunidades de vida.

GRÁFICA 8: PORCENTAJE DE JOVENES CUYO PRIMER EMBARAZO FUE ENTRE 15 Y 19 AÑOS, POR NIVEL EDUCATIVO*



Fuente: elaboración propia, en base a datos de la Encuesta de Juventud 2011

* Esto se refiere a mujeres que han experientado un embarazo y hombres que han provocado alguno.

RECUADRO 1
ABORTO: DESIGUALDAD EN ACCESO A SERVICIOS SEGUROS

A pesar de su ilegalidad, el aborto es una práctica recurrente entre mujeres de todos los estratos socioeconómicos, regiones y etnias, como consecuencia de la enorme cantidad de embarazos no deseados. Lo que caracteriza la desigualdad en Guatemala no es el hecho del aborto en sí, sino la posibilidad de salir físicamente sana del mismo.

La clandestinidad impide una medición precisa, pero se calcula que cada año ocurren en Guatemala unos 65,000 abortos inducidos, alrededor de 24 abortos por 1,000 mujeres en edad reproductiva (15-49) cada año. La tasa es similar a la de 21 por 1,000 que publicó la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la región centroamericana para el 2000. Cada año, uno de cada tres (36 %) embarazos no planeados en Guatemala se terminan mediante aborto inducido, en su mayoría no practicado por profesionales capacitados. Se estima que las comadronas tradicionales practican casi la mitad (49 %), y solo una fracción pequeña es desarrollada por médicos (16 %).

Las mujeres indígenas y las que viven en el medio rural (la mayoría de ellas, pobres) tienen tres veces más probabilidades que las mujeres urbanas no pobres de usar los servicios inseguros de una comadrona tradicional, pues los profesionales médicos cobran cerca de diez veces más que las comadronas. En consecuencia, tienen más alta probabilidad de sufrir complicaciones. Seis de cada diez mujeres que tienen un aborto inducido sufren complicaciones que requieren tratamiento en un hospital. Alrededor de unas 22,000 mujeres guatemaltecas (8 de cada 1,000 mujeres en edad reproductiva) anualmente reciben tratamiento en instituciones de salud debido a complicaciones de aborto inducido. Las mujeres pobres del medio rural y las indígenas enfrentan el mayor riesgo de tener complicaciones de no recibir el debido tratamiento.

Si bien los datos presentados se originan en un estudio de 2006, de acuerdo a un artículo de Plaza Pública, en años recientes se han manejado esas mismas cifras. Por los "eufemismos que usan las instituciones oficiales para contabilizar tanto los fallecimientos como las mujeres atendidas, impiden tener una panorámica real" del problema[19].

Fuente: Prada, E. et al (2006). Embarazo no planeado y aborto inseguro en Guatemala: causas y consecuencias. Nueva York: Instituto Guttmacher; y Carmen Quintela (2016). El Gobierno disfraza la muerte de mujeres por abortos inseguros. En: Plaza Pública (12/10/2016)

CONCLUSIONES

- Disfrutar de un nivel adecuado de salud en este momento es una utopía en Guatemala. Ante la ausencia de un sistema universal de salud, preventivo y curativo, las condiciones sociales, económicas y ambientales en que vive la mayor parte de la población impiden tener una vida saludable, la cual es un valor en sí misma y una condición básica para el ejercicio de otras capacidades.
- La carencia de salud se evidencia en condiciones nutricionales inapropiadas (sea por déficit, por exceso o por falta de una dieta adecuada), ausencia de derechos sexuales y reproductivos, y condiciones de vida y habitabilidad poco dignas que contribuyen a la proliferación de enfermedades evitables y la muerte prematura, como la diarrea.
- A ello se contrapone un mercado de servicios médicos y de atención a la enfermedad abundante en oferta y de buena calidad, disponible para unos pocos, pero inasequible para la mayoría.
- Este es el sustrato esencial en que se gestan las desigualdades en salud en Guatemala. Al igual que en otros dominios, las desigualdades en salud tienen rostro de mujer, joven, indígena, rural, y se asocian estrechamente con la posición que el individuo o grupo humano ocupa en la sociedad.

VIOLENCIA: DESIGUALDAD EN LA CAPACIDAD DE VIVIR EN SEGURIDAD FÍSICA

La inseguridad física o jurídica generan daños físicos y psicológicos en las personas y dificultan su avance en otros aspectos vitales como la educación (provocando absentismo o bajo rendimiento escolar), la participación social (por miedo a la represión) o el empleo (ahuyentado empresas o deteriorando condiciones laborales). Por ello, en este ámbito se analizan las brechas respecto al impacto de la violencia, pero también se exploran las desiguales oportunidades que la ciudadanía guatemalteca tiene de acceder a la seguridad adecuada. Los imaginarios que construyen el género desempeñan un rol especial en este ámbito, afectando de forma particular a hombres jóvenes pobres (principales víctimas de homicidios), a las mujeres y niñas que sufren la violencia de una manera especial (en la calle y en el hogar) y a las personas bajo custodia institucional.

EL AZOTE DESIGUAL DE LA VIOLENCIA HOMICIDA

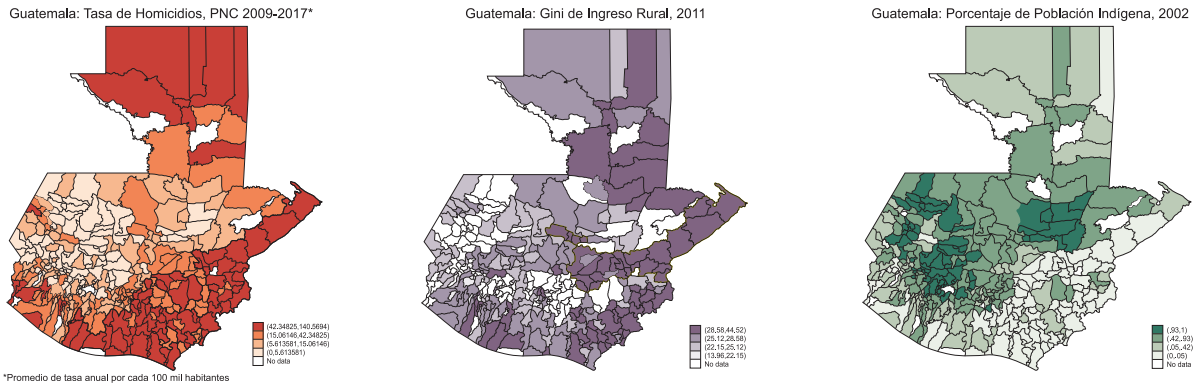
Guatemala ha sido calificada como uno de los países más inseguros y violentos del mundo, junto con El Salvador y Honduras. En el Índice Internacional de Seguridad y Policía, que se calculó por primera vez en 2017, Guatemala ocupó el puesto 118 de 127 países evaluados[20]. A pesar de que en la última década los índices de homicidios han tendido a la baja - descendió desde un máximo de 46 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2009 a 26 en 2017 -, la tasa sigue en niveles de epidemia.

La explicación de la violencia para Guatemala exhibe algunos patrones habituales, pero también ciertas peculiaridades.

La literatura que intenta explicar los determinantes de la violencia homicida en las sociedades modernas ha mostrado durante los últimos 50 años que la desigualdad está correlacionada con las tasas de homicidios: a mayor desigualdad, más homicidios, por dos razones. Por un lado, la desigualdad implica menor capital social, es decir, menos confianza y cooperación entre individuos. Y por otro, los individuos de altos ingresos no contribuyen con sus recursos para la provisión de bienes y servicios públicos (educación, la salud, el transporte y la seguridad), lo que dificulta la movilidad social y aboca a muchas personas al uso de la fuerza y los medios ilícitos[21].

En Guatemala, la relación entre homicidios y desigualdad no nos da ninguna sorpresa: es decir, a mayor desigualdad, más violencia homicida. Sin embargo, sí lo hace la pobreza, que -a diferencia de otros países- se correlaciona de forma negativa con la violencia[22]: es decir, a mayor pobreza, menos homicidios.

MAPAS 1-3: MAPAS A NIVEL MUNICIPAL, TASA DE HOMICIDIOS, POBLACIÓN INDÍGENA, GINI INGRESOS



Fuente: Carlos Mendoza (2018), op.cit.

Una explicación para este fenómeno puede ser que, en los municipios pobres, que coinciden en buena medida con los municipios indígenas (correlación del 46 %), la riqueza se distribuye de manera más igualitaria, es decir, la población es igualmente pobre. A ello se suman los mecanismos de resolución de conflictos y control social propios de las comunidades indígenas. De los 126 municipios con un promedio de tasa menor a diez homicidios por 100,000 habitantes, el 83 % son lugares con mayoría de población indígena, y sólo 22 tienen mayoría de población no indígena. Por el contrario, de los 207 municipios violentos (tasa de dos o hasta tres dígitos), el 26 % son de mayoría indígena, mientras el resto son mayoritariamente ladinos o mestizos.

TABLA 1: CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE GUATEMALA SEGÚN SU NIVEL DE VIOLENCIA Y EL PORCENTAJE DE POBLACIÓN INDÍGENA[23]

Municipio	Mayoría Ladina	Mayoría Indígena	Total
Pacífico (tasa < 10 homicidios/100,000)	22	104	126
Violento (tasa > 10 homicidios/100,000	154	53	207
Total	176	157	333

Fuente: Carlos Mendoza (2018), op.cit.

Las instituciones informales propias de los pueblos indígenas (el llamado derecho consuetudinario maya) contribuyen a explicar tanto el menor nivel de violencia cuanto la existencia de comunidades más equitativas pese a que las condiciones históricas y estructurales han lastrado su desarrollo económico.

LOS MUNICIPIOS VIOLENTOS SE DUPLICAN CUANDO MUESTRAN UN ALTO NIVEL DE DESIGUALDAD

TABLA 2: CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE GUATEMALA SEGÚN SU NIVEL DE VIOLENCIA (HOMICIDIO/100 MIL HABITANTES) Y DE DESIGUALDAD (GINI DE TIERRAS)[24]

Municipio	Desigualdad moderada	Desigualdad alta	Total
Pacífico (tasa < 10 homicidios/100,000)	101	25	126
Violento (tasa > 10 homicidios/100,000	66	141	207
Total	167	166	333

Fuente: Carlos Mendoza (2018), op.cit

Si la tasa nacional de violencia homicida en Guatemala es menor a la esperada por sus niveles de pobreza y desigualdad, se debe a las bajas tasas de los municipios con mayoría indígena. Casi cinco millones de personas habitan en dichos territorios que son pacíficos, según estándares internacionales de violencia homicida.

UN SECTOR PRIVATIZADO: SEGURIDAD PARA UNOS POCOS

La percepción de que la violencia es generalizada abarca todos los estratos socioeconómicos. Y se debe a que la tasa de víctimas por hechos delictivos es sumamente alta: se reportaron 35,169 víctimas en 2017 (207.7 por 100,000 habitantes a nivel del país). El departamento de Guatemala contribuye con casi la mitad de los hechos (15,340) a esta enorme cantidad de hechos delictivos[25].

Sin embargo, las opciones de protección varían de un grupo social a otro. Según los datos oficiales, en 2017 se contaba con 13,584 policías distribuidos en todo el país. Había 162 policías por cada 100,000 habitantes. En realidad, ese número de agentes es el disponible para cubrir los tres turnos de cada jornada. Por lo tanto, la cifra de agentes se reduce en cualquier momento concreto a 54 policías por cada 100,000 habitantes. Lo recomendado por la ONU es disponer al menos de 222 agentes, más del cuádruple. Si bien la Policia Nacional Civil es pequeña, la cantidad de agentes privados de seguridad es una de los más altas del mundo, en términos relativos. La Dirección General de Servicios de Seguridad Privada reporta 174 empresas autorizadas a prestar servicios de seguridad, creciendo año por año. Están acreditadas como guardias privados 17,647 personas, aunque, según esa entidad, la cifra de quienes trabajan como tal puede llegar a 45,258. La gremial eleva el número a 150 mil personas, entre guardaespaldas y agentes de seguridad. Estos últimos datos contrastan de forma alarmante con los agentes acreditados y con el número de policías públicos.

GUATEMALA CUENTA APROXIMADAMENTE CON 10 VECES MÁS AGENTES PRIVADOS DE SEGURIDAD QUE POLICÍAS PÚBLICOS

LAS MUJERES Y LAS NIÑAS, LAS QUE MÁS SUFREN LA VIOLENCIA SEXUAL

Mientras la violencia homicida afecta principalmente a los hombres jóvenes de estratos bajos, la violencia sexual e intrafamiliar afecta principalmente a las mujeres. Los tipos y patrones de violencia sexual observables en Guatemala son acoso y tocamientos, incesto y abuso de menores, iniciación sexual forzada, violación sexual, negar uso de anticonceptivos, humillación sexual, embarazos forzados, violencia sexual virtual, trata y prostitución forzada, y adiestramiento de la violencia sexual[26]. De acuerdo con un estudio sobre violencia sexual en espacios públicos de la ciudad de Guatemala, el 100 % de mujeres entrevistadas habían sufrido alguna forma de acoso sexual en su vida. Entre los lugares en que las mujeres se sintieron víctimas de acoso prevalecieron los servicios públicos: transporte público (48 %), parada de buses (14 %), parques (13 %), calles (11 %), pasarelas (8 %) y mercados (7 %)[27].

El número de denuncias recibidas por la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) en materia de abuso sexual evidencia desigualdades notables por edad y sexo. En el 2015, hubo 1190 denuncias por parte de niñas entre 7 y 12 años, mientras las de las adolescentes ascendieron a 3295. Se denunciaron 603 casos de abusos a niñas en primera infancia.

Las denuncias de abuso sexual de niños hombres en primera infancia supone casi cuatro de cada diez para esta edad. Entre los 7 y 12 años, cae a menos de dos de cada diez. Y en la adolescencia, solo cuatro de cada cien denuncias son puestas por hombres.

Si bien, como se ha mencionado, los homicidios tienen un sesgo fuerte en hombres jóvenes -en 2017 a nivel nacional, la tasa de los homicidios a hombres multiplicaba casi por 7 la de las mujeres (46.1/100,000 versus 6.9/100,000 respectivamente)[28] -, los asesinatos de mujeres suelen tener una causa de género.

Entre 2010, cuando murieron asesinadas 695 mujeres, y 2016, con 573 muertes, la cifra de homicidios a mujeres se redujo un 22 %. Pero la proporción de femicidios, asesinatos que se producen por el solo motivo que la victima es mujer, aumentó en esos seis años desde un 30.5 % del total de homicidios a mujeres a un 42%[29].

A pesar del subregistro, el número de casos denunciados de violencia sexual es alto. También lo es la proporción de mujeres que sufren alguna forma de violencia, como se infiere de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (fecha).

TABLA 3: NÚMERO DE MUJERES AGRAVIADAS POR DELITOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y FEMICIDIO DURANTE 2017

Delito	Femicidio	Violencia psicológica	Violencia física	Violencia sexual	Violencia no registrada	Violencia no registrada	TOTAL
No. Denuncias	161	22749	17786	257	5611	260	46,824

Fuente: Alvarado/del Cid (2018), op.cit

Aquellas personas que están bajo **custodia institucional** como resultado de abandono, violencia, discapacidad y negligencia son las más vulnerables de la sociedad guatemalteca. La violencia que enfrentan tiene su expresión máxima en el caso de las Niñas del Hogar Seguro, que llamó la atención pública global inicios del año 2017.

RECUADRO 2
41 NIÑAS CALCINADAS EN EL HOGAR SEGURO VIRGEN DE LA ASUNCIÓN

El Hogar Seguro Virgen de la Asunción albergaba a niños, niñas y adolescentes que vieron vulnerado alguno de sus derechos fundamentales, principalmente a causa de violencia o el abandono. En reiterados informes de verificación por parte de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), se había denunciado ante el Ministerio Público la situación en la cual se encontraban los menores. La PDH había solicitado medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en consideración a los maltratos a los que les sometían los monitores, los indicios de reclutamiento para trata, las condiciones de hacinamiento e infraestructura deficiente, la presencia de 15 adolescentes varones con cargos penales pendientes que estaban en el Hogar y la seguridad insuficiente que prestaba la PNC y guardias privados.

En la noche del 7 de marzo de 2017, hubo un amotinamiento y una fuga en la que escaparon 104 menores. Tras capturarlos, los policías encerraron en un salón con llave a 56 adolescentes mujeres. El presidente de la República fue informado, pero ni él ni el director de la Secretaría de Bienestar Social tomaron decisión alguna para proteger su vida. A la mañana siguiente, las menores protestaban por la situación de abusos sexuales y físicos que sufrían en el recinto. En medio del caos, quemaron unas colchonetas y quedaron atrapadas en el salón. Las fuerzas de socorro no pudieron asistir a las víctimas porque no podían acceder al área. Aquel 8 de marzo de 2017 murieron 41 niñas por intoxicación y quemaduras que llegaron hasta el hueso. Quince más sufrieron lesiones. El albergue tenía una capacidad para 500 personas. Se calcula que lo habitaban entre 600 y 800 menores.

De acuerdo a José Bergua, asesor regional de UNICEF para América Latina y El Caribe, tras su visita a Guatemala en septiembre de 2017, "lo que pasó en el Hogar Seguro no fue un simple accidente, sino el síntoma de una enfermedad mucho más profunda: el colapso de un sistema de protección que castiga a quienes debe proteger, la falta de voluntad política para resolverlo y la conveniencia de distintos actores que se aprovechan de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables".

Las familias de las 41 niñas y adolescentes fallecidas y las 15 sobrevivientes no recibieron atención estatal. Solamente han sido asistidas por parte de organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional. La familia que luchó por esclarecer los hechos (acompañaba junto a otros padres el proceso penal contra tres altos exfuncionarios de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia y del Hogar Seguro) fue asesinada en su conjunto en julio de 2018 en Petén.

Fuente: Elaboración propia con información de El Periódico, 9/7/2018; UNICEF (2017). Crisis Hogar Seguro.

CONCLUSIONES

- En Guatemala, la desigualdad condiciona en gran medida la violencia homicida. En los municipios menos desiguales tienden a existir menos muertes violentas que en los municipios con mayores niveles de desigualdad.

- En los ámbitos más violentos, el acceso a servicios de seguridad se vuelve la clave. Los estratos socioeconómicos medios y altos cada vez contratan más los servicios de seguridad privada para crear burbujas en medio de una sociedad violenta, mientras las poblaciones urbanas pobres no logran protección.

- Hay diferentes patrones de violencia contra hombres y mujeres, ambos determinados por los imaginarios sociales predominantes. Mientras los hombres -principalmente jóvenes de áreas marginales- son las principales víctimas de los homicidios, las mujeres y niñas sufren en gran y mayor dimensión la violencia doméstica y sexual.

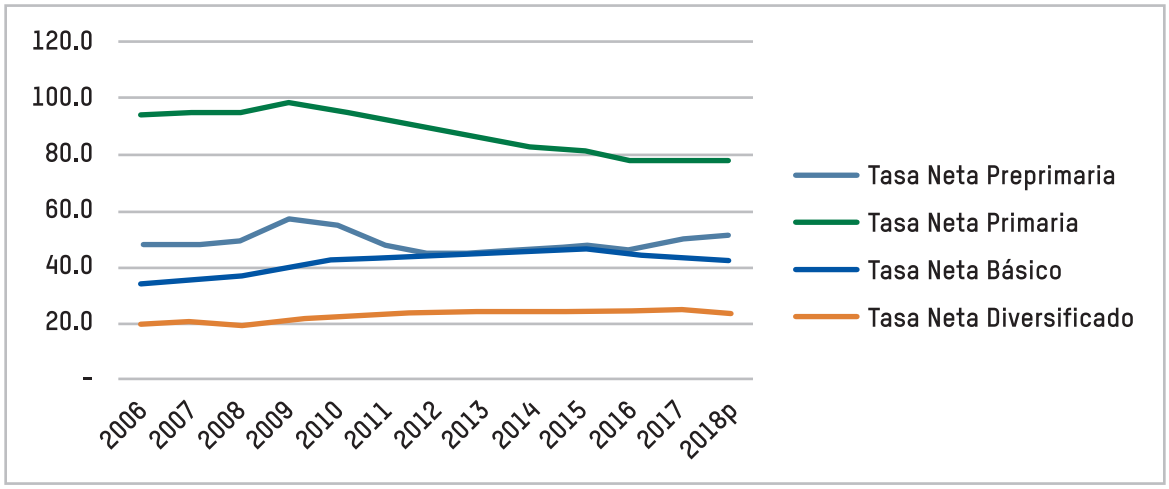
EDUCACIÓN: DESIGUALDAD EN LA CAPACIDAD DE CONOCER, COMPRENDER Y RAZONAR, Y DE TENER LAS HABILIDADES PARA PARTICIPAR EN LA SOCIEDAD

La educación puede ser un instrumento de realización vital completa, así como una poderosa herramienta para impulsar la participación ciudadana y la movilidad social, si funciona adecuadamente. Dado que la educación debe ser concebida como un proceso que sucede a lo largo de todo el ciclo vital, se analizan las brechas existentes tanto en los primeros niveles educativos como en los más avanzados. Así, se estudia el acceso y los resultados escolares alcanzados junto al impacto que en ellos tienen el género, la etnia del estudiantado, así como las características socioeconómicas de sus progenitores.

COBERTURA EDUCATIVA: EDUCACIÓN BÁSICA RESTRINGIDA A CIERTOS GRUPOS SOCIALES

Cerca de completarse la segunda década del siglo XXI, los niveles de cobertura promedio según ciclo educativo todavía son apabullantes: datos preliminares sobre tasas netas de inscripción en 2018 muestran solo un 51.5 % de cobertura en preprimaria; 77.5 % en primaria; 42.4 % en el ciclo básico y 24.3 % en el diversificado.

GRÁFICA 9: TASA NETA DE COBERTURA



Fuente: elaboración propia, en base a datos de Ministerio de Educación (MINEDUC) 2018

El retroceso es marcado. Después de haber llegado en el 2009 al 98.7 % de cobertura de la primaria, en los últimos gobiernos ha descendido en más de 20 puntos porcentuales. Guatemala tiene la cobertura más baja de Centroamérica.

Y si bien la escolaridad promedio para población de 15 años y más ha ido aumentando, sigue siendo baja y marcada por desigualdades de género (los hombres promedian 6 años de escolaridad, por 5.3 de las mujeres), geográficas (Guatemala: 7.6 años;

LA BRECHA DE FINALIZACIÓN DE LA SECUNDARIA ES DE 22 PUNTOS ENTRE EL QUINTIL MÁS RICO Y MÁS POBRE

Huehuetenango: 4.2 Chiquimula: 4.1; Alta Verapaz: 4) y particularmente de estrato socioeconómico: la ratio de completar Secundaria en Guatemala es de 22.7 entre el quintil más rico y el más pobre; una ratio que en el promedio de los países de América Latina está en 4.[31]

Uno de cada dos niños guatemaltecos entre 4 y 17 años no está matriculado en la escuela[32]

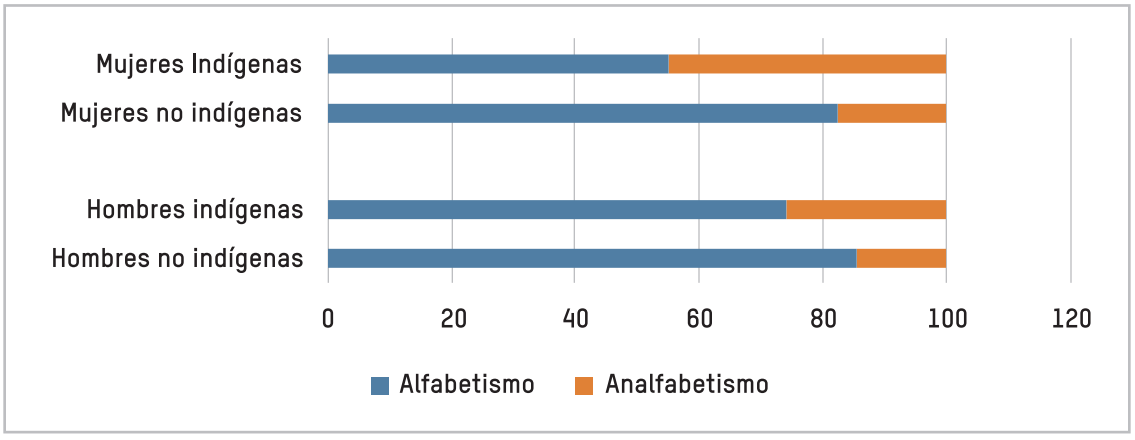
A esa población a la cual le es negado el derecho a educarse, le cae la mayor exclusión y compite en condiciones de severa desigualdad. Sin embargo, no hay mucha información sobre ella, más allá de una primera consecuencia directa que afecta a parte de esta población: la falta de habilidades básicas para vivir una vida laboral y ciudadana satisfactoria.

HABILIDADES BÁSICAS: RESULTADOS CONDICIONADOS POR LA POSICIÓN DE LA FAMILIA

Aunque el **analfabetismo** cayó de 31.67 % en el año 2000 a 12.37 % en 2016[33], todavía es un fenómeno importante, con desigualdades marcadas, tanto entre personas no indígenas e indígenas, como entre hombres y mujeres. La suma de estas desigualdades da que entre hombres no indígenas y mujeres indígenas hay una brecha de 30.6 puntos.

EL ANALFABETISMO ES TRES VECES MÁS FRECUENTE EN MUJERES INDÍGENAS QUE EN HOMBRES NO INDÍGENAS

GRÁFICA 10: ALFABETISMO POR GÉNERO Y ETNICIDAD



Fuente: elaboración propia, en base a datos de CONALFA 2016, www.conalfa.edu.gt

En términos geográficos Quiché, Alta Verapaz, Chiquimula y Huehuetenango, departamentos con alto porcentaje de población indígena, encabezan, como en muchos otros indicadores, el nivel de analfabetismo (26.03 %, 24.88 %, 22.15 % y 19.24 %, respectivamente).

Por el lado positivo, se evidencia un importante cambio generacional: en los jóvenes (15-29 años) la tasa de alfabetismo alcanza el 91 %; es decir, se ha logrado reducir significativamente la falta de esta capacidad básica. Sin embargo, en la población adulta (30-54 años), que está en plena edad productiva, la carga de analfabetismo todavía es muy alta. Casi un tercio de las personas en este rango de edad (29.7 %) no saben leer y escribir.

En cuanto a las **capacidades de lectura y matemática,** sólo se examina ya la mitad "privilegiada" de quienes sí se encuentran en el sistema educativo y llegan a finalizar Primaria, Básico o Diversificado. Debido a un censo que anualmente se realiza sobre los graduandos, es ésta la población sobre la cual más información existe. Se observan dos fenómenos: por un lado, un nivel promedio de logro educativo muy bajo; y por el otro, impresionantes desigualdades en cuanto al nivel socioeconómico, el área de residencia (urbano-rural) y pertinencia étnica (indígena-no indígena).

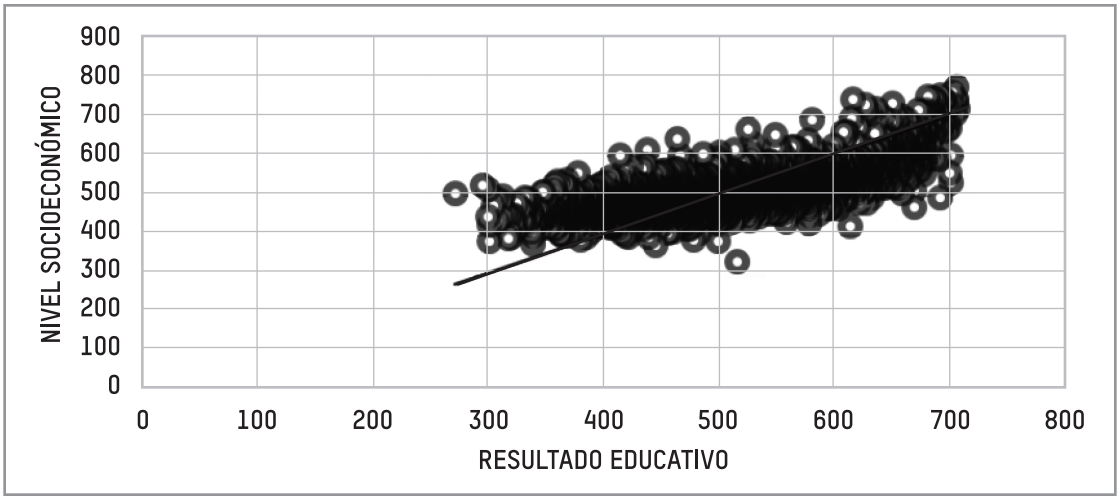
TABLA 4: LOGRO EDUCATIVO SEGÚN ETNIA, ÁREA, PLAN DE ESTUDIO Y DEPARTAMENTOS

		Lectura	Matemática
Etnia	Mestizo/ladino	37 %	11 %
	Maya	20 %	6 %
Área	Urbana	33 %	10 %
	Rural	25 %	7 %
Plan de Estudio	Regular	37 %	12 %
	Fin de Semana	17 %	2 %
Departamentos	Guatemala	40.9 %	14.9 %
	Quiché	21.2 %	4.87 %

Fuente: Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (DIGEDUCA), Trifoliar Informativo 2017

Mientras hay grupos sociales que atienden colegios privados y tienen niveles de logro educativo comparables con los países europeos, otros están lejos de acercarse a los resultados básicos que se espera de estudiantes que terminan el ciclo educativo previsto. Ello se puede apreciar en la siguiente gráfica de dispersión, que correlaciona nivel socioeconómico promedio por establecimiento de graduandos y logro educativo. Se analizan más de 4,000 establecimientos y se observa una tendencia clara: entre mayor nivel socioeconómico, mayor logro educativo.

GRÁFICA 11: NIVEL SOCIOECONÓMICO Y LOGRO EDUCATIVO DE GRADUANDOS DE 2017

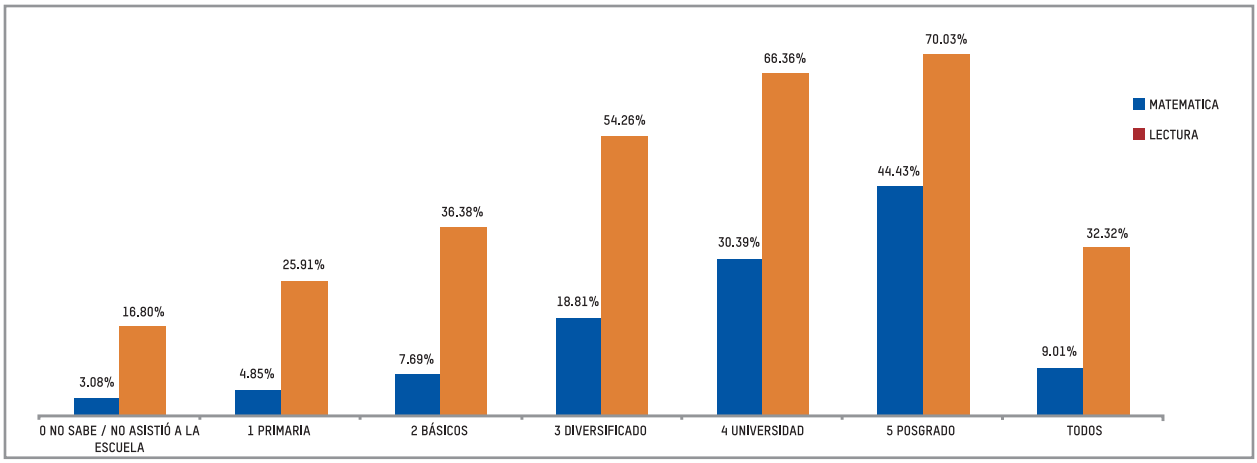


Fuente: El Intercambio, en base a datos del MINEDUC 2018, http://www.elintercamb.io/desigualdad/

La baja movilidad social generada por el sistema educativo guatemalteco se evidencia también en la escolaridad de la madre relacionada al logro en lectura y matemática. Es un indicador importante sobre las condiciones de gestación, nacimiento y desarrollo de los primeros años de los hijos. Una madre que no asistió a la escuela primaria o que interrumpió la primaria, tiene una mayor probabilidad de haber tenido su primer embarazo durante el fin de la adolescencia; e ingresos que probablemente no serán suficientes para atender las necesidades de una familia. Los resultados son contundentes, más del 70 % de los graduandos con madres con posgrado lograron la prueba de lectura, y el 44 % la de matemática. Mientras tanto, de los graduandos con madres que no estudiaron o no terminaron Primaria sólo superaron las pruebas un 16.8 % y un 3 % respectivamente.

ESTUDIANTES CON MADRES CON POSGRADO ALCANZAN EL LOGRO EDUCATIVO 4 VECES MÁS FRECUENTEMENTE EN LECTURA Y 15 VECES MÁS EN MATEMÁTICA QUE ESTUDIANTES CON MADRES SIN EDUCACIÓN BÁSICA

GRÁFICA 12: PORCENTAJE DE ESTUDIANTES GRADUADOS EVALUADOS EN 2016 QUE ESTÁN EN EL LOGRO ESPERADO EN MATEMÁTICA/LECTURA, POR LA ESCOLARIDAD DE LA MADRE

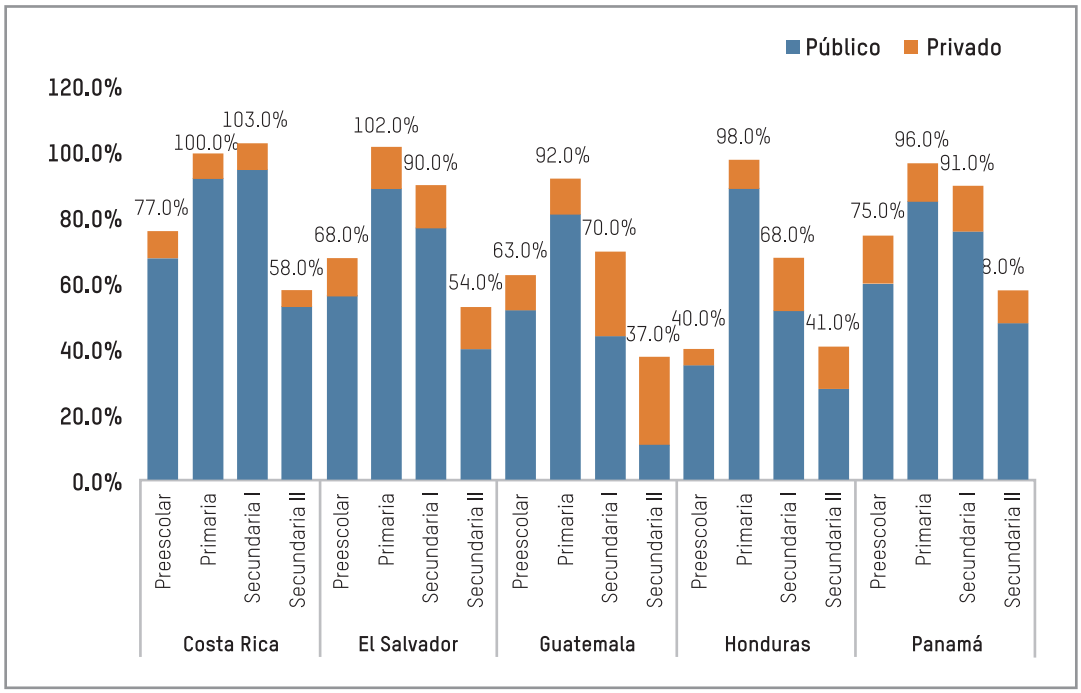


Fuente: Noriega, E. (2018). El desafío del logro educativo en una Guatemala con clases sociales. http://gazeta.gt/el-desafio-del-logro-educativo-en-una-guatemala-con-clases-sociales/

Entre los elementos que explican el rendimiento escolar bajo es la falta de preparación básica para ingresar al sistema educativo, la desnutrición crónica excesiva, la alta fragmentación y segmentación del sistema educativo guatemalteco. Fragmentado, en términos de las instancias que proveen la educación, y segmentado por capacidad de pago. La oferta educativa en el ciclo de educación diversificada (secundaria) responde a esa segmentación de mercado y se refleja también, en la distribución territorial de la oferta educativa privada. Esta, a su vez, es muy flexible para adaptarse a la capacidad de pago de los diversos segmentos socioeconómicos. En otras palabras, hay escuelas privadas para cada bolsillo. De hecho, ir a una escuela privada da por sí un estatus diferente a las personas en el imaginario social, independientemente de la calidad educativa que estos centros privados ofrezcan.

En ningún país centroamericano hay tanta participación del sector privado en la educación como en Guatemala, aspecto que se agudiza en la educación del ciclo básico y diversificado. Compitiendo con Honduras entre el último lugar en cobertura de estos ciclos, es marcada la diferencia de la participación privada que en Guatemala llega a aproximadamente una tercera parte en el ciclo básico y casi dos terceras partes en el ciclo diversificado, ciclo en el cual baja drásticamente la diversidad étnica -sólo 17 % del estudiantado se define como maya (comparado con un porcentaje poblacional de 40 % de población maya).

GRÁFICA 13: COBERTURA BRUTA POR NIVEL EDUCATIVO SEGÚN SECTOR



Fuente: ICEFI (2019) op.cit., en base en anuarios estadísticos y sistemas informáticos de ministerios de educación e institutos de estadística según país, recopilados en 2018.

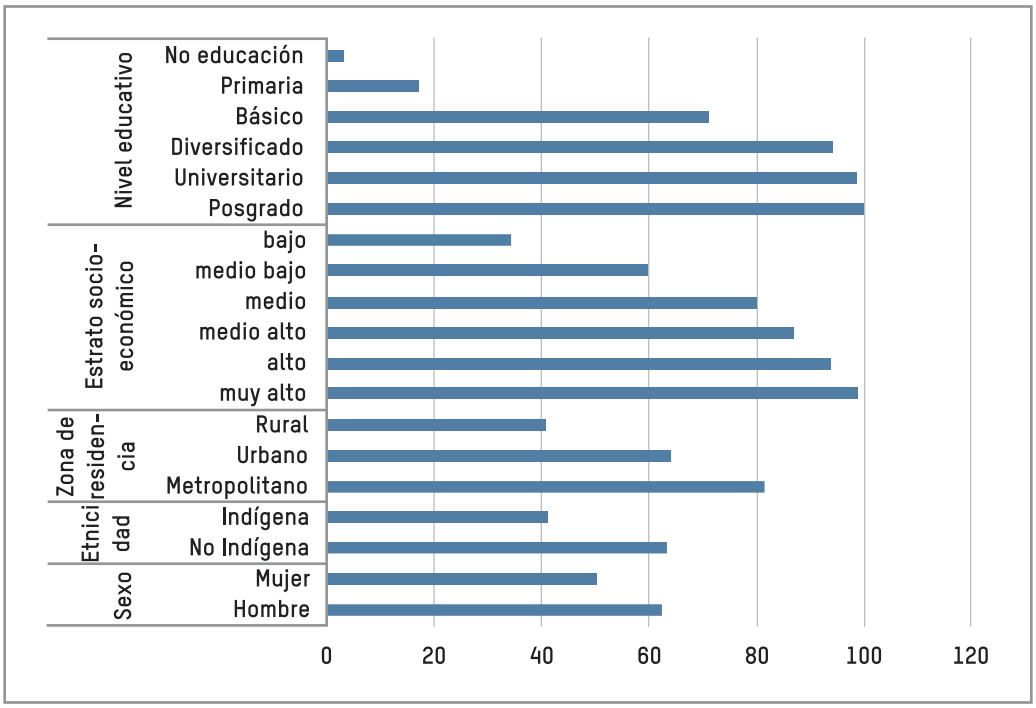
LOS NO POBRES GOZAN DE 38 VECES MÁS PROBABILIDAD DE DISFRUTAR UNA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA QUE LOS EXTREMADAMENTE POBRES

En el aprendizaje postescolar se repiten los mismos patrones del sistema educativo formal (Primaria y Secundaria). La inscripción en la educación terciaria es una opción sólo para el 0.4 % de los extremadamente pobres, mientras el porcentaje entre los no pobres llega a15.1 %.[34]

Finalmente, en el uso de la **tecnología de información,** la información desagregada disponible muestra para el uso de computadora (y en consecuencia uso de internet) marcadas brechas que ponen en desventaja a las mujeres, a indígenas, a estratos socioeconómicos bajos, a jóvenes que viven en áreas rurales y, en el extremo inferior de las disparidades más amplias, a los jóvenes con ninguno o bajo nivel educativo.

EL USO DE LA COMPUTADORA ES 33 VECES MÁS FRECUENTE EN JÓVENES CON EDUCACIÓN UNIVERSITARIA QUE JÓVENES SIN EDUCACIÓN

GRÁFICA 14: BRECHAS EN EL USO DE LA COMPUTADORA



Fuente: Elaboración propia, con base en la Encuesta de Juventud de 2011

CONCLUSIONES

- El sistema educativo falla como motor de movilidad social. Quien nace en una familia pobre, con padres y madres de niveles educativos bajos, muchas veces está destinado a reproducir esta posición, con marcadas dificultades de acceder a niveles educativos que pudieran contribuir a transformar su situación y a lograr resultados adecuados en áreas como matemática y lectura.
- Son las mujeres indígenas quienes continúan sufriendo mayor exclusión en el ámbito educativo: el analfabetismo se concentra en este grupo social, y el nivel promedio de escolarización sigue siendo mucho más baja.
- El elevado peso de la participación privada en la educación en Guatemala, principalmente en la Secundaria -una tercera parte de establecimientos educativos en el ciclo básico y dos terceras partes en el ciclo diversificado-, abona a este fenómeno, pues tiende a dejar fuera del sistema al estudiantado pobre e indígena sin que la actuación pública consiga compensar esa exclusión.
- El acceso a la tecnología, en el siglo XXI clave para desarrollar otros ámbitos, sigue concentrado en la población con altos niveles educativos.

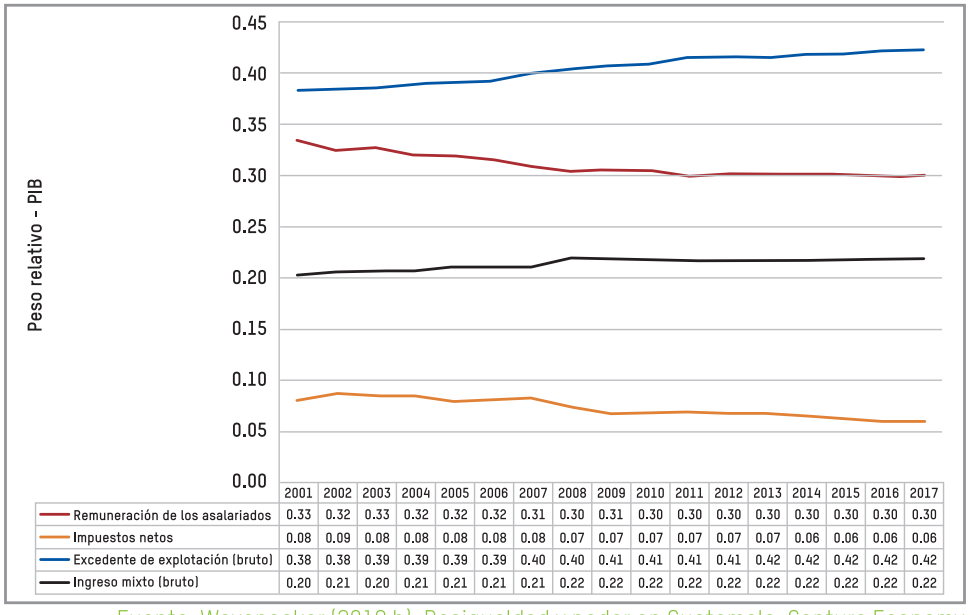
MEDIOS PRODUCTIVOS, EMPLEO E INGRESOS: DESIGUALDAD EN LA CAPACIDAD DE SER FINANCIERAMENTE INDEPENDIENTE, SER PRODUCTIVO Y LOGRAR SEGURIDAD FINANCIERA

La desigualdad económica es un elemento fundamental de la situación general de desigualdad y un factor explicativo de otras desigualdades estudiadas en este informe. Esto se debe a las posibilidades que una mejor posición económica ofrece de acceder a servicios privados de salud, educación o seguridad, así como a su cercana conexión con el poder y la influencia en las decisiones políticas. Por ello, en este apartado se estudia el trabajo como fuente principal de generación de ingreso para amplias capas de la población, las disparidades existentes en salarios y beneficios, así como en el acceso a recursos productivos como la tierra. También se analiza la situación de (in)movilidad social existente el país. Género, etnia y ruralidad aparecen como condicionantes relevantes en este ámbito.

DESIGUALDAD CRECIENTE ENTRE CAPITAL Y TRABAJO

El ingreso generado en el país se distribuye en cuatro categorías: ingreso mixto, remuneración del trabajo, excedente de explotación e impuestos. La tendencia que esa distribución ha mostrado en Guatemala en este siglo es ilustrativa. Mientras el ingreso mixto solo ha crecido levemente y la remuneración por trabajo se ha reducido en términos relativos (de 0.33 en 2001 a 0.30 en 2017), el "excedente de explotación" (como lo denomina el Banco de Guatemala) ha crecido en términos absolutos y relativos. Se incrementó del 0.38 a 0.42 del PIB entre 2001 y 2017. Resalta también la reducción relativa del ingreso percibido por el Estado, es decir los impuestos. Esto significa que la función redistributiva del sector público está en franco retroceso desde principios del nuevo milenio y la distribución del valor generado es cada vez más desigual.

GRÁFICA 15: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR EL ENFOQUE DE INGRESOS, 2001-2017

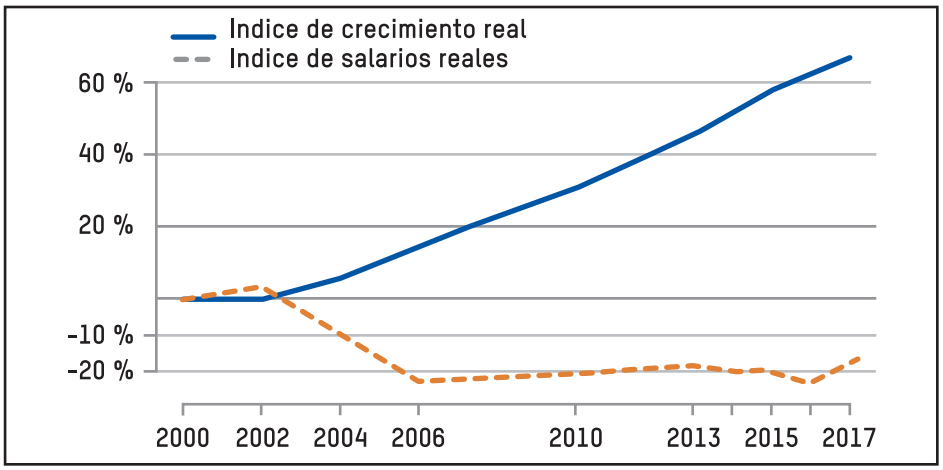


	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Remuneración de los asalariados	0.33	0.32	0.33	0.32	0.32	0.32	0.31	0.30	0.31	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30
Impuestos netos	0.08	0.09	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.06	0.06	0.06	0.06
Excedente de explotación (bruto)	0.38	0.38	0.39	0.39	0.39	0.39	0.40	0.40	0.41	0.41	0.41	0.41	0.42	0.42	0.42	0.42	0.42
Ingreso mixto (bruto)	0.20	0.21	0.20	0.21	0.21	0.21	0.21	0.22	0.22	0.22	0.22	0.22	0.22	0.22	0.22	0.22	0.22

Fuente: Waxenecker (2018 b), Desigualdad y poder en Guatemala: Capture Economy
www.paraisodesigual.gt

El mismo fenómeno de la ampliación de la brecha de desigualdad se puede observar en la siguiente gráfica. Esta imagen muestra que el Producto Interno Bruto (el pastel) creció y que los salarios se redujeron, una vez descontada la inflación. Los asalariados han perdido poder adquisitivo, es decir, el crecimiento económico se ha distribuido de forma desigual entre las partes capital y trabajo.

GRÁFICA 16: ÍNDICE DE CRECIMIENTO DEL PIB Y DE LOS SALARIOS REALES. AÑOS 2001-2017

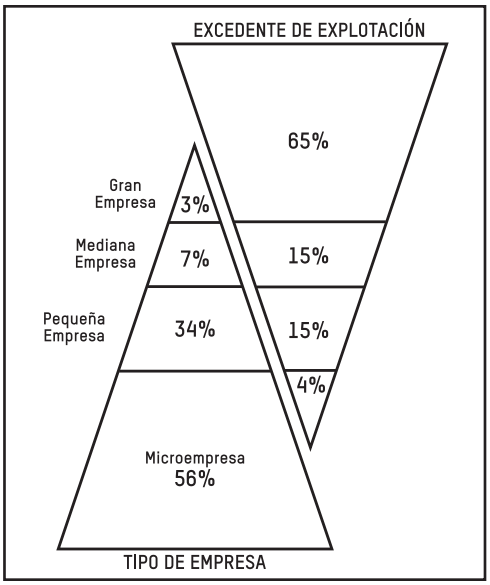


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Guatemala (BANGUAT) y de INE

Por otro lado, se constata una enorme desigualdad, parecida a la de la tenencia de la tierra, si se analiza cómo se distribuye el excedente de explotación entre empresas formales de diferente tamaño.

EL 3 % DE LAS EMPRESAS (LAS GRANDES) SE LLEVA EL 65 % DEL EXCEDENTE GENERADO, EL 56 % DE LAS (MICRO) EMPRESAS ACCEDEN AL 4 %

GRÁFICA 17: ESQUEMA PIRAMIDAL DE DISTRIBUCIÓN DEL EXCEDENTE DE EXPLOTACIÓN DE LA ECONOMÍA

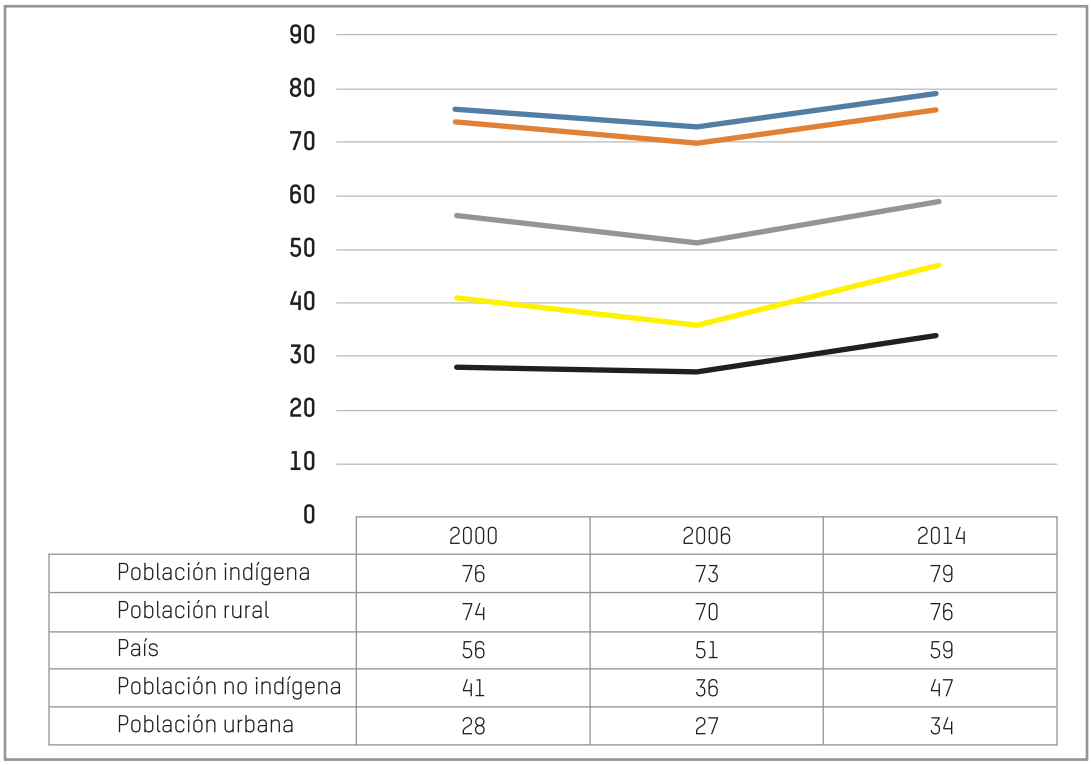


Fuente: Waxenecker (2018 b), op. cit.

UNA POBREZA QUE NO AFECTA A TODAS LAS PERSONAS POR IGUAL

Luego de un período en el que la pobreza venía descendiendo, entre 2006 y 2014 hubo una inflexión y volvió a ascender de manera marcada. En ningún momento se rompió la desigualdad que se ha visto reflejada en cada uno de las dimensiones ya examinadas: la pobreza, independientemente del momento de la medición, y de si iba a la baja o volvía al alza, es siempre mucho mayor entre la población indígena y rural, que entre la no indígena y urbana. En 2014, la población indígena tiene 1.6 veces mayor porcentaje de pobreza que la no indígena, y la rural, 1.8 veces más que la urbana. Entre 2000 y 2014, la pobreza de las poblaciones indígenas y las rurales siempre estuvo alrededor de 20 puntos por encima del promedio nacional.

GRÁFICA 18: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN GUATEMALAX (% DE LA POBLACIÓN TOTAL). AÑOS 2000-2014



	2000	2006	2014
Población indígena	76	73	79
Población rural	74	70	76
País	56	51	59
Población no indígena	41	36	47
Población urbana	28	27	34

Fuente: elaboración propia en base a las ENCOVI 2000, 2006 y 2014

LA TIERRA SE CONCENTRA CADA VEZ MÁS

La precariedad estadística del país encuentra su mayor expresión en los datos sobre la tenencia y propiedad de la tierra. El último Censo Agropecuario se realizó en 2003 y si bien ya en esa época la concentración en la tenencia de la tierra era extremadamente alta (con un coeficiente Gini de 0.84), hay indicios de que hoy en día es mucho más marcada aún.

Un ejemplo es la expansión del monocultivo de palma aceitera que acontece justo en áreas en las que predominó la agricultura campesina familiar (de población de origen maya *Q'eqchi*), en la Franja Transversal del Norte (municipios de Chisec, Raxruhá, Fray Bartolomé en Alta Verapaz, Sayaxché en el Sur de Petén, y el Valle del Polochic, Alta Verapaz e Izabal). El área de cobertura de palma creció entre 2003 y 2016 alrededor de 130,000 hectáreas, de 35 mil a 165 mil[35].

Producto del impacto de esta expansión en la vida de muchas comunidades, la conflictividad ha aumentado en esta zona y se refleja en ataques frecuentes a defensores y defensoras de derechos humanos.

Como otro ejemplo de reconcentración de la tierra pueden mencionarse testimonios como el de una investigadora que relata que, al diseñar un estudio sobre condiciones laborales en el agro en 14 departamentos del país en 2011, se identificaron 2,936 fincas. Cuando en 2012 llegaron a realizar el estudio, sólo se encontraron 906. En muchos casos ya no se veían fincas, sino ingenios y corporaciones que habían acaparado varias de ellas.

En la tenencia de la tierra se evidencia la gran desigualdad que enfrentan las mujeres en cuanto a su acceso a medios de producción. Si bien es necesario basarse en un dato antiguo, el 7.8 % de las explotaciones agrícolas encabezadas por mujeres en 2003 da indicios claros del fenómeno.[37]

EMPLEOS INFORMALES Y MAL PAGADOS

En Guatemala, la tasa de desempleo nunca ha sido un indicador relevante para entender lo que ocurre en el mercado laboral. Las tasas de desempleo abierto siempre han sido bajas. Dadas los altos índices de informalidad (69 % de la población)[38] y subempleo (11 % con tendencia creciente), es evidente que lo que define la desigualdad en el mercado laboral es el acceso a un empleo formal y una jornada laboral de tiempo completo. Conforme la jornada laboral se va acercando a las 48 horas o las supera, el ingreso se va acercando al salario mínimo. Es decir, para obtener ingresos suficientes para solo algunas de las necesidades básicas, en promedio hay que trabajar más que una jornada laboral.[39]

El 69 % de la población ocupada se emplea de manera informal. La informalidad es más habitual en las áreas rurales, pues trabaja en actividades productivas informales más del 80 % de la fuerza laboral, frente a un 46.2 % en el área urbano metropolitana. No hay mucha diferencia entre hombres y mujeres (73 % de las mujeres y el 68 % de los hombres ocupados están en la informalidad). Al desagregar los datos por etnicidad, se evidencia el predominio de la informalidad en la población ocupada indígena (82.4 %), aunque el porcentaje de población no indígena en la informalidad también es alto (62.4 %).[40]

El poco nivel de empleo formal se refleja en otros indicadores como acceso al Seguro Social, disponibilidad de contratos formales, prestaciones laborales como el Bono 14 o el aguinaldo (salarios 13 y 14). Muestran una misma tendencia: sólo el 32 % de la población asalariada cuenta con acceso al Seguro Social (IGSS) (en área rural 19 %); 32.7 % recibe bono 14 (en el área rural 17.4 %); y el 31.8 % cuenta con un contrato (en el área rural es solo el 18 %), del cual el 25 % lo tiene por tiempo indefinido y el 6.6 % temporal.[41]

RECUADRO 3
LOS "NINIS", JÓVENES QUE NO ESTÁN EN EDUCACIÓN, CAPACITACIÓN O EMPLEO

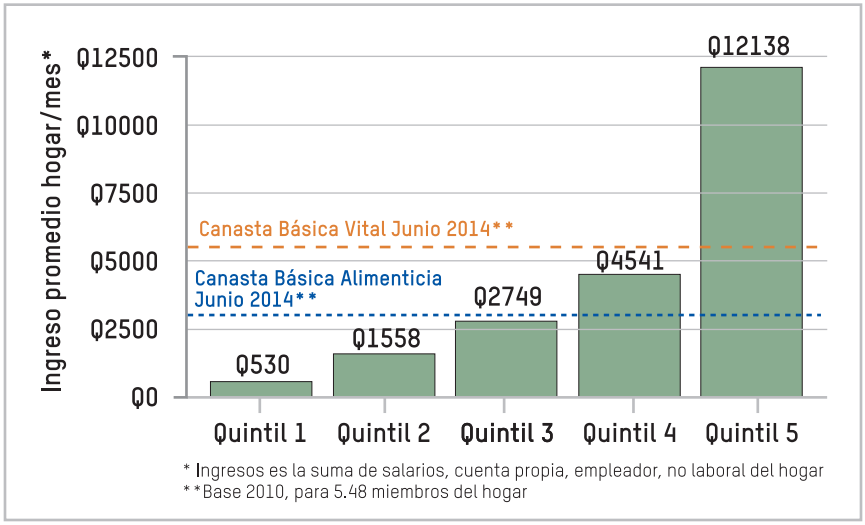
La más cruda expresión de la falta de empleo y oportunidades para jóvenes se observa en el fenómeno de los así denominados "ninis". Este término se refiere a hombres y mujeres entre 15 y 24 años que no están inscritos en el presente ciclo escolar y que tampoco tienen un trabajo remunerado de ningún tipo. Incluye también a los que dicen estudiar pero lo hacen por cuenta propia. Según la ENEI 2017-3, había 1,202,652 hombres y 1,289,859 mujeres entre los 15 y 24 años. Al indagarse sobre su ocupación durante la semana anterior a la encuesta, el 86 % de los hombres y el 28.5 % de las mujeres estaban trabajando. Un 3.4 % de los hombres y un 3 % de las mujeres buscaban trabajo. El resto, el 10.6 % de los hombres y 68.5 % de las mujeres podían clasificarse como personas de este grupo de edad que no están en educación, capacitación o empleo (con el matiz de que el 62.9 % de las mujeres se dedicaban a los quehaceres del hogar, es decir a un trabajo no remunerado).

Fuente: elaboración propia, en base a la ENEI 2017-3

INGRESOS BAJOS Y DISPARES

Aun considerando el subregistro de la riqueza extrema en las encuestas, las brechas de ingreso son altas. Mientras el 20 % de la población ocupada generó ingresos por trabajo de un promedio de Q. 530 mensuales (alrededor de USD$70), el 20 % en el quintil de ingresos más alto, ganó en promedio 23 veces más (Q. 12,138).

GRÁFICA 19: INGRESOS TOTALES POR HOGAR/MES



Fuente: Elaboración propia con datos ENCOVI 2014

Más marcado aun lo captado por el percentil de más alto ingreso. El 1% de las personas encuestadas que tienen mayores ingresos (sin contar a las élites económicas del país y asalariados o rentistas de altos ingresos), concentra el 14% del total. Esto equivale a lo que recibe el 50% del resto. Además, el 1% de mayor ingreso recibe 151 veces más que el ingreso promedio del quintil 1, es decir el 20% de quienes tienen los ingresos más bajos.[42]

EL 1% DE LAS PERSONAS CON MAYORES INGRESOS PERCIBEN LO MISMO QUE EL 50% DE MENORES INGRESOS

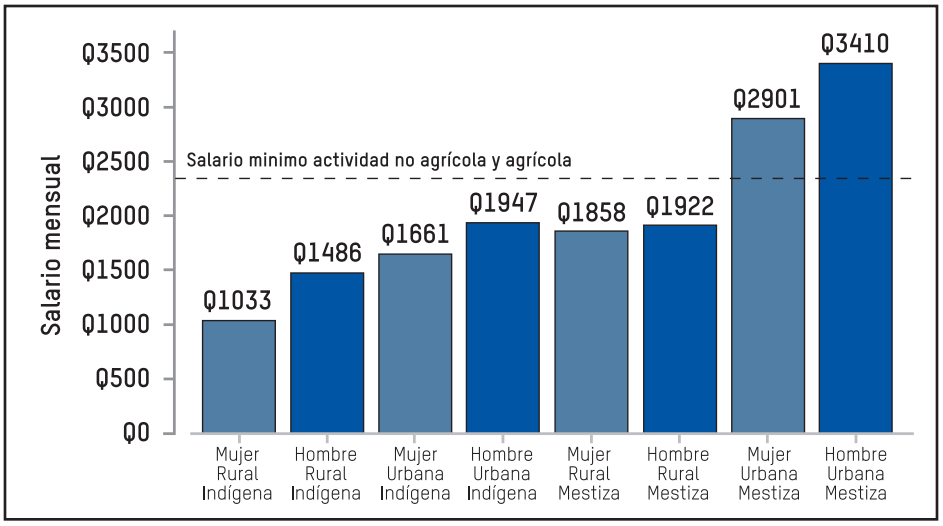
Las desigualdades de ingresos no son el simple resultado de diferencias de productividad o del lugar que se ocupa en la empresa o la actividad económica, sino que están condicionadas por la discriminación étnica, de género y políticas públicas que marginan el área rural.

UNA MUJER INDÍGENA RURAL GANA EN PROMEDIO 3 VECES MENOS QUE UN HOMBRE MESTIZO URBANO

Muestra de ello la brecha de ingresos entre la mujer indígena rural (un promedio de Q1,033 al mes) y el hombre urbano mestizo (Q3,410).

En otros términos, por el simple hecho de ser mujer indígena que vive en el área rural, está condenada a tener un salario equivalente al 30 % de lo que gana el hombre mestizo que vive en la ciudad.

GRÁFICA 20: SALARIO MENSUAL POR SEXO, ÁREA GEOGRÁFICA Y ETNIA



Fuente: Elaboración propia con datos ENCOVI 2014

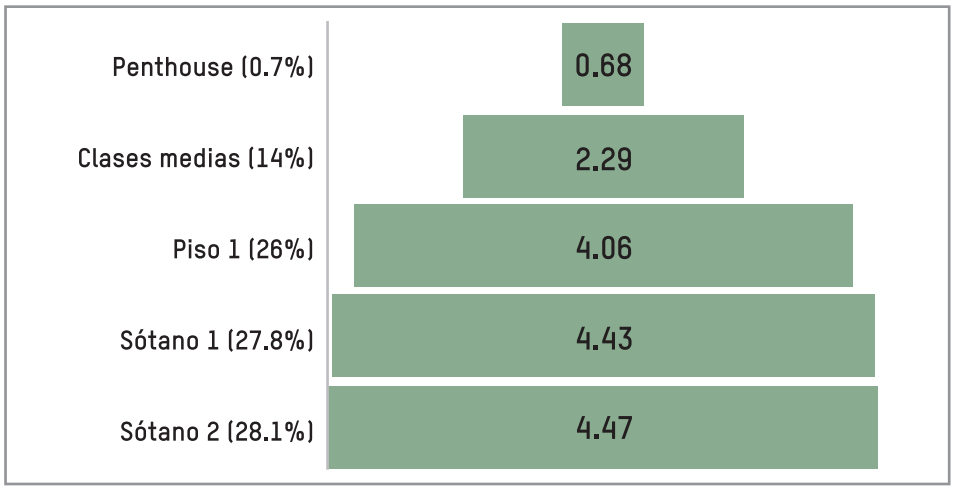
CINCO VECES MÁS MUJERES QUE HOMBRES SE HACEN CARGO DE LAS TAREAS DOMÉSTICAS

Observando las brechas de ingresos entre hombres y mujeres resalta que siguen siendo las mujeres quienes, con mucha diferencia, asumen las responsabilidades de las tareas domésticas, incluyendo el cuidado. 8 de cada 10 mujeres, pero sólo 1.6 de cada 10 hombres se hacen cargo de tareas domésticas permanentemente.[43]

"MOVILIDAD SOCIAL": EL EDIFICIO DE CINCO PISOS

El índice de estratificación social[44] fue el punto de partida para un ensayo que abordó lo referente a la movilidad social en el país -o la falta de ella-.[45] Conceptualiza la sociedad como un edificio con dos sótanos y tres niveles, sin ventanas y solo una puerta de entrada. No tiene ascensores y solo unas pocas escaleras, una de ellas, la educación (con poca efectividad como se pudo apreciar en la sección anterior). Dos estratos sociales que, cual sótanos de un edificio, nunca ven la luz de las oportunidades. Un primer piso que apenas logra arañar el suelo y ver hacia afuera, que es lo que se denomina el estrato socioeconómico medio-bajo. Y una modesta y reducida clase media -apenas el 14 % de la población total, unos 2.9 millones de habitantes-. Es a esta población que se pretende responsabilizar por una futura transición a una sociedad moderna y democrática, pero que tiende a vivir más preocupada por aparentar ser como los dueños del pent-house, los dueños del país o los dueños de la "finca", como aún se les denomina.

GRÁFICA 21: UN EDIFICIO DE CINCO PISOS.
EN MILLONES DE HABITANTES Y PORCENTAJES

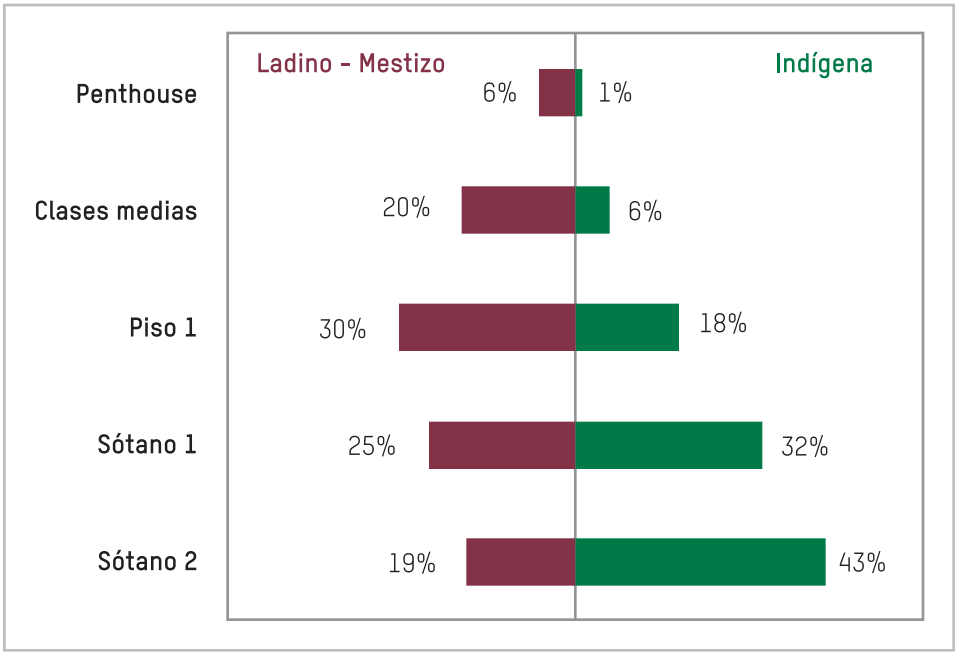


Fuente: Torres-Rivas, E. (2017) Un edificio de 5 pisos. Análisis preliminar de la estratificación e inmovilidad social en Guatemala. Actualización.

El segundo elemento que aporta este análisis de estratificación social de Guatemala es su marcada **desigualdad étnica.** La mayor parte de la población indígena se ubica en los sótanos. Apenas un 24 % de esta población puede considerarse como conformando las capas medias, pero con la mayoría habitando en el estrato medio-bajo. En la cúspide del edificio, se encuentra apenas un 1 % de indígenas, con posibilidades económicas, pero poca o nula integración con la élite que ha habitado históricamente el pent-house.

EL 75 % DE LA POBLACIÓN INDÍGENA VIVE EN LA PROFUNDIDAD DE LOS SÓTANOS DE LA ESTRUCTURA SOCIAL.

GRÁFICA 22: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y MESTIZA SEGÚN ESTRATIFICACIÓN SOCIAL



Fuente: Torres-Rivas, E. (2017). Un edificio de 5 pisos. Análisis preliminar de la estratificación e inmovilidad social en Guatemala. Actualización.

CONCLUSIONES

- En Guatemala no solo ha crecido la brecha entre capital y trabajo en lo que va del siglo XXI sino el excedente generado se queda hiperconcentrado en la empresa grande. La micro y pequeña empresa enfrentan un contexto desfavorable que les imposibilita participar en igualdad de condiciones.

- La disparidad en la percepción de los ingresos es enorme: el 1 % más rico supera en más de 50 veces los ingresos del quintil más pobre; y las mujeres indígenas ganan notablemente menos que los hombres mestizos o blancos.
- La estratificación social es muestra fehaciente del nivel de discriminación étnica que afecta a la sociedad guatemalteca: una población indígena de alrededor de 40 %, sólo participa con 1 % en el grupo más alto de la escala social.
- Los orígenes de esta situación están en la manera en que se ha configurado históricamente la matriz económica nacional. Se manifiesta en la falta de la capacidad de ejercer las libertades económicas que supuestamente son fundamentales en el capitalismo: producir y emprender, consumir, trabajar sin coacción, no tener que migrar empujado por la necesidad, sentir satisfacción con la actividad productiva que se realiza y también, el derecho a disfrutar de los frutos del esfuerzo, gozando de un ingreso digno.
- Las profundas restricciones para el ejercicio de las libertades económicas que vive la mayoría de la población empujan a millones de guatemaltecos a la pobreza (particularmente a ciertos grupos sociales como mujeres, indígenas y población rural), a la emigración, o a múltiples formas de economías ilícitas que se desarrollan en paralelo y a veces con incontables vasos comunicantes con el circuito legal.

CONDICIONES DE VIDA: DESIGUALDAD EN LA CAPACIDAD DE DISFRUTAR DE FORMA CÓMODA, INDEPENDIENTE Y EN CONDICIONES SEGURAS

Condiciones de vida adecuadas, independientes y seguras son cuestiones esenciales si se quiere asegurar la independencia y libertad necesarias para llevar la vida que se desee elegir. Incluye aspectos como el acceso seguro a vivienda y sus condiciones, así como a servicios relacionados como agua limpia, energía, e higiene básica. Este dominio también se refiere a la ausencia de desplazamientos forzados por causa de eventos naturales, que sin la debida prevención y atención se convierten en desastres sociales. Los énfasis de este ámbito se encuentran en la influencia de los ingresos de las personas en los indicadores estudiados, así como un foco territorial. Como se ha indicado anteriormente, este ámbito tiene una relación directa con la situación de salud de las personas, pero también afecta a su empleabilidad y las posibilidades de participación en la vida social.

LA VIVIENDA: ENTRE EL LUJO PARA UNOS POCOS Y LAS VULNERABILIDADES PARA MUCHOS

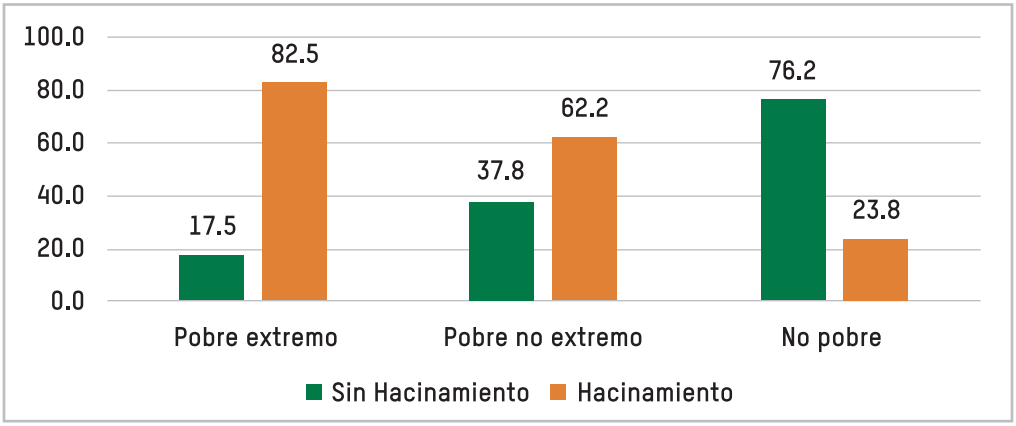
En Guatemala, la propiedad de la vivienda no es una variable relevante en las desigualdades socioeconómicas, étnicas o de área geográfica. La vivienda en propiedad predomina en los tres estratos de hogares (pobres extremos, pobres no extremos y no pobres). De hecho la tendencia a alquilar crece cuanto más dinero se tiene.

Lo que sí evidencia las desigualdades estructurales es el hacinamiento, la calidad de la construcción, la ubicación o lugar de la vivienda, y el acceso a servicios básicos.

El 82.5 % de las personas en pobreza extrema viven hacinadas. La cifra cae a dos tercios para quienes viven en pobreza general.

LAS PERSONAS EN EXTREMA POBREZA ESTÁN EXPUESTAS ENTRE 3 Y 4 VECES MÁS AL HACINAMIENTO QUE LAS NO POBRES.

GRÁFICA 23: PORCENTAJE DE FAMILIAS EN CONDICIONES DE HACINAMIENTO SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA



Fuente: elaboración propia, en base a ENCOVI 2014

En cuanto a la **calidad de la construcción,** la mayoría de hogares son casas formales[46] tanto en el área urbana como en la rural. Este indicador tampoco muestra grandes diferencias entre hogares en pobreza extrema y no pobres. Lo que varía es la calidad de materiales con que se construyen dichas viviendas formales. A nivel nacional, el 58.2 % del total de hogares tiene paredes de bloc. Este tipo de viviendas es más frecuente en el área urbana (72.3 %) que en el área rural (41.4 %). De los hogares en pobreza extrema solo el 22 % tiene paredes de bloc, frente a un 75 % de los que no están en pobreza.

En los hogares rurales predomina el techo de lámina metálica (82.8 %), por el 63.4 % en el área urbana. El techo de lámina también prevalece en los hogares en pobreza extrema (82 %).

LOS PISOS DE TIERRA SON CASI 7 VECES MÁS FRECUENTES EN HOGARES DE POBREZA EXTREMA QUE EN LOS NO POBRES

El indicador que mejor denota la desigualdad en la calidad de la casa formal es el piso de tierra. El 43.6 % de casas en el área rural tienen piso de tierra, en contraste con el 14 % en el área urbana. Igualmente, en los hogares de pobreza extrema el 67 % tiene piso de tierra, mientras en los hogares no pobres es el 10 %. En términos territoriales, solo seis departamentos tienen un porcentaje de hogares con piso de tierra por debajo del promedio nacional (27 %); doce departamentos, en su

mayoría con alto porcentaje de población indígena, tienen las tasas más altas. Alta Verapaz y Jalapa tienen porcentajes que exceden el 50 % de hogares con piso de tierra.

RECUADRO 4
LA VIVIENDA EN BARRIOS MARGINALES Y/O ASENTAMIENTOS INFORMALES

La mayoría de los asentamientos son recientes. Muchos se formaron durante el periodo la última década del siglo XX como resultado de la migración del campo a la ciudad durante y después del conflicto armado. Los inmigrantes se instalaron en laderas y barrancos que rodean las ciudades o en áreas sin valor e inadecuadas para habitar. Viven hacinados, con dos o más hogares en una misma vivienda y muchas personas en una habitación; reestructuran las casas ellos mismos, sin asesoría técnica o consideraciones de riesgo, y los lotes se van fragmentando hasta que tienen dimensiones minúsculas, y luego se saturan de personas.

El desempleo y la informalidad laboral son la norma. Muchos menores sin edad para trabajar trabajan. Más de la mitad de las familias que los habitan reciben remesas del extranjero y con ellas satisfacen necesidades inmediatas. Reciben el agua principalmente a través de la red municipal con contador o con cuota fija (63 %), pozos con contador o sin contador (11 %), y de camiones cisterna (9.2 %). La cobertura y frecuencia del servicio es muy limitada.

El 53 % de los asentamientos se conecta a la red general de drenajes, seguida del drenaje individual por lote (26 %). La mayor parte del agua de lluvia y las aguas negras va directamente a los barrancos (60 %), ríos y canales (30 %). El servicio más utilizado (53 %) para la basura es el de camiones (empresas públicas o privadas), seguido de la disposición individual en áreas del mismo asentamiento no autorizadas (31.5 %), como el cauce de los ríos o terrenos baldíos. El acceso a servicios comunitarios es muy limitado: a la mayoría de los asentamientos se ingresa a pie (38 %) o en transportes populares (camionetas, tuc-tuc o microbuses).

Fuente: Techo, 2016, Censo de Asentamientos, 2016. Censo en 308 asentamientos de cinco municipios del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala

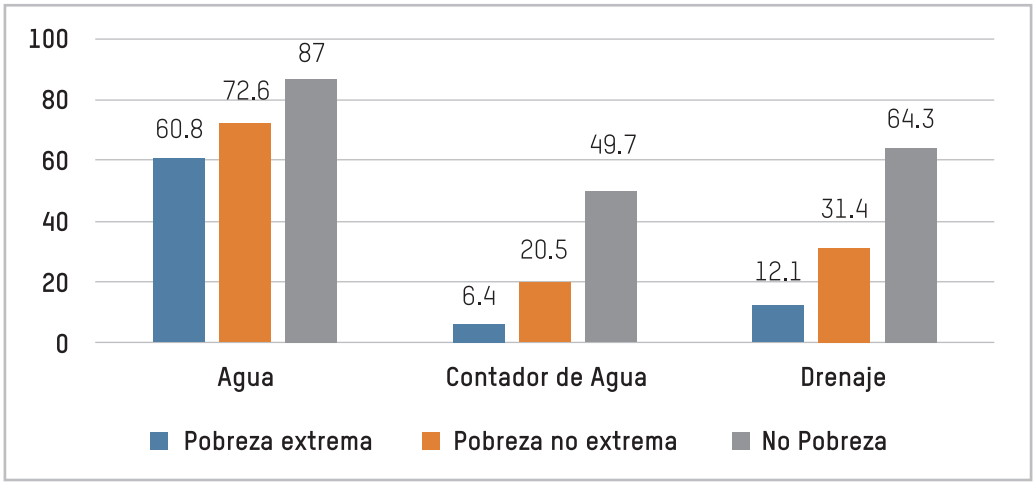
SITUACIÓN SANITARIA: NO TODAS LAS PERSONAS ACCEDEN A CONDICIONES DE HIGIENE BÁSICA

Guatemala ha mejorado el acceso al agua y al saneamiento básico desde los Acuerdos de Paz, pero no ha roto el patrón de desigualdad. La población en situación de pobreza extrema y general, así como en el área rural, carece de esos servicios en mayor medida.

7 VECES MÁS HOGARES DEL ÁREA URBANO CUENTAN CON SANEAMIENTO BÁSICO FRENTE EL ÁREA RURAL

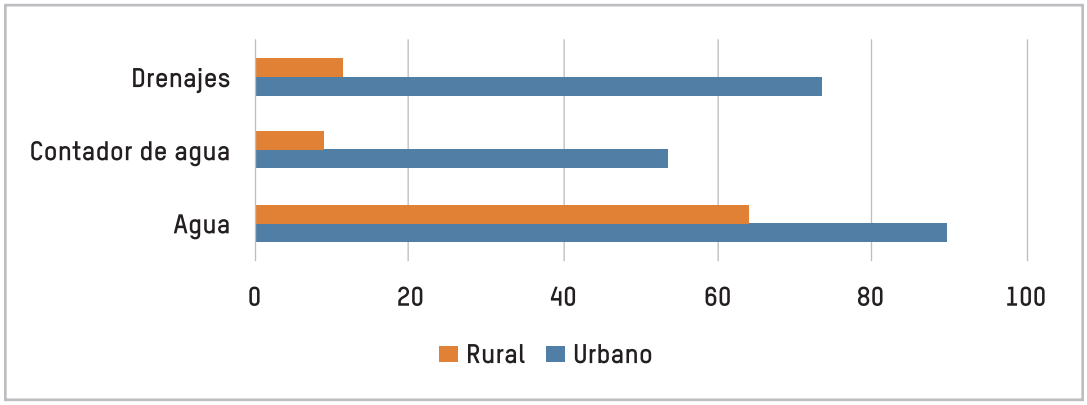
La carencia de drenajes está todavía más extendida que la falta de acceso al agua. Y de la misma forma es grande la escasez de un instrumento vital para la buena administración del recurso: los contadores del consumo.

GRÁFICA 24: ACCESO A AGUA Y SANEAMIENTO, POR NIVEL DE POBREZA



Fuente: elaboración propia, con base en ENCOVI 2014

GRÁFICA 25: ACCESO A AGUA Y SANEAMIENTO POR ÁREA GEOGRÁFICA



Fuente: elaboración propia, en base a ENCOVI 2014

LA DESIGUALDAD ANTE LOS DESASTRES

Una persona pobre no tiene la posibilidad de elegir un lugar seguro para vivir. Por eso, los eventos naturales, que en condiciones básicas de prevención no tienen por qué convertirse en desastres, afectan de forma desproporcionada a las personas más pobres y marginadas. Atacar las causas de la desigualdad que empujan a las personas a la pobreza es fundamental para reducir el número de afectados por eventos naturales.

RECUADRO 5
LA ERUPCIÓN DEL VOLCÁN DE FUEGO – LA MUERTE Y LA DESTRUCCIÓN NO SE REPARTEN DE FORMA IGUAL

El 3 de junio de este 2018 el volcán de Fuego tuvo su mayor erupción desde 1973. El Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH) emitió avisos desde las ocho de la mañana. Sin embargo, las autoridades no los hacían llegar a las comunidades en alto riesgo asentadas en la bajada de los flujos piroclásticos del volcán y tampoco les avisaron sobre el incremento de la actividad y la inminente descarga de material volcánico que horas más tarde dejaría sepultada a la comunidad de San Miguel los Lotes.

En contraposición, la administración de un exclusivo club de golf, ubicado a la misma altura que la comunidad que sepultó el volcán, sí estaba al tanto de los avisos y antes del mediodía el club fue evacuado completamente, poniendo a salvo a los huéspedes y al personal administrativo.

¿Qué hizo la diferencia entre los cientos de muertos que dejó la erupción del volcán en San Miguel los Lotes y las cero muertes en el club de golf? La respuesta es relativamente sencilla, en el club de golf había una persona dedicada a velar por la seguridad de los huéspedes y, en consecuencia, de revisar y consultar los avisos sobre la actividad del volcán, tomando acciones concretas para poner a salvo a todas las personas en cuanto la situación lo demandara. Los habitantes de San Miguel los Lotes no tuvieron los mismos recursos a su alcance.

Este es un ejemplo lamentable de la máxima que se repite constantemente por los trabajadores de organizaciones de ayuda humanitaria: los desastres afectan de manera más severa a las poblaciones más empobrecidas, es decir, el impacto es desigual. Pero esa puntería tan fina de los desastres, no está dada por que el evento tenga un problema con los pobres, ocurre porque las personas en situación de pobreza viven en zonas de alto riesgo, baratas precisamente por el riesgo que entrañan.

Fuente: Techo, 2016, Censo de Asentamientos, 2016. Censo en 308 asentamientos de cinco municipios del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala

UNOS SERVICIOS PARA LOS HOGARES VEDADOS A MUCHOS

El acceso a **energía eléctrica**, si bien ha mejorado, lo ha hecho sin romper el patrón estructural de desigualdad. El 80.9 % de los hogares están conectados a la red de energía eléctrica, y el 99 % dispone de contador. En el área urbana la tasa de conexión es del 90.5 % mientras que, en el área rural, solo llega al 69.6 %. El 92 % de los hogares que no están en pobreza tienen energía eléctrica, pero solo poco más de la mitad de los pobres extremos cuentan con el servicio.[47]

Diez departamentos tienen tasas de conexión a la energía eléctrica por debajo de la media nacional de 80.9 %. En Alta Verapaz, donde abundan los proyectos hidroeléctricos, solo una tercera parte de los hogares tienen electricidad (35.1 %).[48] Es decir, mientras algunos pocos capitales nacionales y extranjeros se apropian de los recursos naturales territoriales, la mayoría se queda sin nada - sin el mismo acceso a los recursos naturales y sin beneficios de esas operaciones. Un ejemplo por excelencia de la desigualdad.

EN EL DEPARTAMENTO CON MÁS PROYECTOS HIDROELÉCTRICOS EL ACCESO A ENERGÍA ELÉCTRICA ES MAS DE DOS VECES MENOR QUE EN EL PROMEDIO DEL PAÍS

El 70 % de la población usa **leña para cocinar,** y el porcentaje se eleva al 94 % en el área rural y al 99 % en los grupos de pobreza extrema. Llama la atención que entre los "no pobres" el uso de leña para cocinar alcanza a la mitad de los hogares. En 14 de los 22 departamentos, más del 80 % de los hogares siguen usando leña para cocinar. En Sololá, Totonicapán, Alta y Baja Verapaz más del 95 % de los hogares depende de ella.

CONCLUSIONES

- La desigualdad de la vivienda en Guatemala no depende de si se es propietario o si se alquila. Son más importantes factores como su calidad (de la que dependen la comodidad y la seguridad) y el hacinamiento. Son enormes las desigualdades entre extremadamente pobres y no pobres en estos dos aspectos.
- La calidad de la vivienda repercute en otras áreas de la vida: una casa sin saneamiento básico, construida con materiales precarios, como pisos de tierra, afecta de forma desproporcionada a los hogares extremadamente pobres y los hace más vulnerables a enfermedades y eventos naturales.
- El acceso a servicios básicos como agua, energía y teléfono aún es desigual e insuficiente y tiene consecuencias en dimensiones como salud, educación o acceso a información para una participación ciudadana informada. Es propio de un país tan desigual como Guatemala que proyectos extractivos como hidroeléctricas se apropien de los recursos de quienes ni siquiera cuentan con estos servicios básicos.
- La vulnerabilidad ante eventos naturales que se convierten desastres sociales es particularmente alta en la población más pobre. En Guatemala, vivir en un lugar habitable es un privilegio de quienes pueden pagarlo.

PARTICIPACIÓN, INFLUENCIA Y VOZ: LA DESIGUALDAD EN LA CAPACIDAD DE PARTICIPAR EN LA TOMA DE DECISIONES, TENER VOZ E INFLUENCIA

La participación en la esfera pública puede darse tanto a través de mecanismos formales como informales. La participación y la voz refuerzan el sentimiento de pertenencia a una comunidad así como modelan la acción pública. Por eso, en este ámbito se analizan las diferencias en la capacidad de influencia en el proceso político, que condiciona la orientación de las políticas públicas y con ello el acceso a servicios de salud, educación vivienda y empleo, tratados en otros dominios. La participación política se expresa a través de elecciones libres y en condiciones de igualdad, pero también en los espacios institucionales a través de los que la sociedad puede ejercer distintos controles sobre políticas públicas, presupuesto, transparencia y rendición de cuentas. Es clave también el análisis de la libertad de acción de quienes defienden los derechos humanos, debido a su relevancia para fortalecer el sistema democrático. Los cruces que se analizan especialmente en este apartado son los de género y etnia.

SECUESTRO DE LA DEMOCRACIA Y CAPTURA DEL ESTADO

Existe una clara relación entre las desigualdades económicas y las desigualdades en la capacidad de participar en la toma de decisiones. Las elites económicas tienen una mayor influencia en la toma de decisiones políticas porque tienen mayor probabilidad de obtener posiciones de poder para los miembros de familias ricas y poderosas y porque disponen del poder de las donaciones a los partidos políticos para influir en formulación de políticas públicas, tales como las económicas, la fiscal, entre otras; porque usan las puertas giratorias y porque pueden influir en los organismos del Estado mediante el financiamiento de campañas electorales u otro tipo de campañas.[49]

RECUADRO 5
INFLUENCIA DEL SECTOR EMPRESARIAL EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Mediante un análisis de redes sociales y la aplicación de técnicas estadísticas, se establecieron las relaciones entre el Congreso de Guatemala y el Cacif: "Son 35 los congresistas que mantienen con Cacif un lazo que podría llamarse especialmente sólido, porque sus índices de grado de la red resultan estables. Se podría afirmar que estos forman la base política del CACIF dentro del Congreso (...) Tras evaluar el peso del Cacif dentro de la red total del Legislativo podemos evidenciar que su peso total es de 84.24, es decir un índice de influencia de 0.60 dentro de una escala de 0 a 1, siendo 1 influencia total. (...) Esto nos indica que dicha Coordinadora ejerce una influencia significativa dentro del Congreso y supera con ella a cualquier partido político, a la misma Junta Directiva, y también a cualquier comisión de trabajo. Esto coloca al Cacif como un centro en sí mismo dentro del legislativo. Esto se debe a que ejerce influencia de forma directa sobre los diputados, sin tener en cuenta incluso a qué partido pertenece cada uno de ellos"[50].

La base de influencia se canaliza a través de las estructuras legislativas, construyendo afinidades corporativas mediante los partidos políticos que tienen mayor respaldo popular. El sector privado, a través de Cacif, emplea a sus representantes para encaminar sus iniciativas y tener un poder de veto cuando su dirigencia determine que los intereses gremiales se encuentran en riesgo.

Fuente: Herrarte (2012). El CACIF es más influyente que los partidos en el Congreso. Plaza Pública, 15/08/12

Sin embargo, no es sólo la elite económica que ejerce poder político en Guatemala. Más bien se pueden identificar dos grupos con un nivel de influencia "indebida": aparte del bloque económico hegemónico (oligarquía tradicional y grupos empresariales poderosos emergentes) destacan el poder militar, cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad y organizaciones de tráfico de drogas. Las últimas dos, estructuras del crimen organizado, se han convertido en poderes fácticos, con capacidad de influir desde dentro y fuera del Estado guatemalteco en los procesos políticos propios de la democracia y la paz. En este sentido, la cooptación del Estado no la ejercen actores estrictamente económico-empresariales, sino que está muy vinculada con la historia reciente de anticomunismo, contrainsurgencia y autoritarismo militar.[51]

Guatemala es de los países en los que la captura del Estado es una realidad que en el siglo XXI se ha hecho más evidente. De intuiciones y secretos a voces ha pasado a ser objeto de investigaciones profundas, en su mayoría apoyadas por la Comisión Internacional Contra la Impunidad y la Corrupción (CICIG). Esta comisión, en conjunto con el Ministerio Público, ha judicializado diversos casos de mecanismos y entramados ilícitos, ha conducido a detenciones de gobiernos enteros y ha visibilizado y sustentado con pruebas contundentes el ejercicio del poder, la adquisición indebida de riqueza y de impunidad.

Los casos que ha destapado van desde financiamiento electoral ilícito, sobornos y estructuras criminales que usan los fondos públicos para enriquecerse personalmente. Puede observarse en las redes político-económicas ilícitas (RPEI)[52] que han hecho de la obra pública un botín. El fenómeno se ha intentado cuantificar en un estudio sobre captura económica, que revela que entre 2004 y 2017 sólo en cinco sectores del mercado público-privado (obra pública, salud, alimentación, transporte y seguridad) se estima una corrupción (o apropiación del "excedente extraordinario") de Q. 19.5 mil millones, un 19 % del valor total adjudicado en este mercado. Dicho "excedente extraordinario" se divide en partes casi iguales entre contratistas y contratantes: Q. 10.2 mil millones representan el "excedente de captura" (lo capturado por las empresas contratistas más allá de lo que su posición en el mercado haría esperar), y Q. 9.3 mil millones del así denominado "incentivo comercial monetario" (el soborno que reciben las entidades contratantes). Este fenómeno profundiza la desigualdad, no solo por afectar las arcas públicas, sino por beneficiar de sobre manera a las empresas grandes.[53]

A todo ello se suma un sistema de partidos políticos que se caracteriza por ser un sistema democrático unipolar fraccionado, integrado por múltiples fuerzas particulares y coyunturales: "...unipolar desde el punto de vista de la continuidad del statu quo, fraccionado por la disputa y la interacción de poderes complejamente entrelazados. Se trata de un sistema político...

sin contrapesos, cuyo manejo de poder real se despliega desde complicadas zonas grises y se constituye en garante del statu quo." Así que la resistencia al cambio proviene de la confluencia de actores políticos, el poder militar (institucional y extrainstitucional), feudos oligárquicos y redes criminales.[54]

Ante esta realidad no sorprende que la democracia, reestablecida apenas hace unos 33 años, esté, como dice Waxenecker (2018 a)

"En crisis por no haber cumplido con las expectativas sociales. Sólo el 26 % de la población guatemalteca está satisfecha con la democracia existente, un ínfimo 20 % confía en el gobierno ... y los indicadores de soporte social al sistema democrático son alarmantes: la tolerancia política es la más baja en América Latina (29.5 %) y únicamente el 7.5 % tiene actitudes favorables para una democracia estable. En estas condiciones, el régimen democrático podría estar en riesgo de deteriorarse o incluso de colapsar, dando un giro hacia un modelo autoritario. Los partidos políticos (11 %) y el Congreso (17 %) gozan poca confianza ciudadana ..."

Llama la atención que, entre los jóvenes (15-29 años), la falta de confianza en la democracia muestra grandes diferencias entre estratos socioeconómicos o entre niveles educativos (proxy de estrato socioeconómico): mientras 86 % de las y los jóvenes que estudiaron un posgrado están de acuerdo con que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, sólo el 24 % de jóvenes con ningún nivel educativo opina lo mismo[55], lo que evidencia que entre más excluida más defraudada por la política actual se siente la población joven.

3.5 VECES MÁS JÓVENES CON POSGRADO CREEN EN LA DEMOCRACIA FRENTE A AQUELLOS SIN EDUCACIÓN

EL ACCESO DESIGUAL A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Si se observa la representatividad política en meros términos formales, se nota que aun así es excluyente. En los comicios de 2015, 22 mujeres, solo una de ellas indígena, fueron electas para los 158 curules. Constituyen el 13.9 % del Congreso de la República. Peores cifras tienen aún los representantes indígenas: solo son el 11,4 % de los diputados. Únicamente ocho mujeres -2.4 %- fueron electas como alcaldesa en las 338 municipalidades del país. Ninguna de ellas es indígena. Y sólo el 10 % de cargos de las corporaciones municipales lo ocupan mujeres[56].

A esto se suman mecanismos de exclusión de jóvenes y tendencias que minan la participación de los pueblos indígenas. Todo ello tiene como consecuencia que el representante de la política guatemalteca es el hombre blanco mayor.

En cuanto a la exclusión de jóvenes, se observa una diferencia entre porcentaje de votantes en ciertos rangos de edad y candidatos a cargos de elección popular. La mayor diferencia se detecta en las edades comprendidas entre los 18 años y los 30. Mientras que, en 2015, solo

existieron un 11 % de candidatos, este grupo de edad en el padrón electoral figura con un 33 %. Por otro lado, en las edades de 41 a 50 y la de 51 a 60 hay menor número de votantes, pero mayor porcentaje de candidatos.[57]

En cuanto a la desigualdad que enfrentan las mujeres, en las elecciones de 2015, las mujeres figuraron como mayoría en inscripción (53.90 %) y participación (54 %). Sin embargo, por cada una que se postulaba, cinco hombres lo hacían. Entre las candidatos y candidatas electas, la desigualdad es aún mayor, aunque la tendencia haya ido disminuyendo mínimamente la brecha existente.[58]

TANTO MUJERES COMO PUEBLOS INDÍGENAS TIENEN ALREDEDOR DE TRES VECES MENOS REPRESENTACIÓN EN DIPUTACIONES QUE EN POBLACIÓN

En términos de participación de pueblos indígenas, no sólo existe poca representatividad en candidatos electos (y con un crecimiento de solamente 3.79 % de presencia indígena entre la elección de 2011 y la de 2015), sino que se han ido minando los mecanismos de participación tradicional de los pueblos, los comités cívicos.

En este siglo una de las reformas que marcaron la brecha de desigualdad fue prohibir que los comités cívicos compitieran por diputaciones y limitar su participación al ámbito municipal. A partir de la reforma de 2006 la participación de los comités cívicos se redujo en un 48 %.

TABLA 5: NÚMERO DE PARTICOS POLÍTICOS Y COMITÉS CÍVICOS POR ELECCIÓN 2003-2015

	2003	2007	2011	2015
Comités Cívicos	186	147	104	98
Partidos Políticos	22	16	18	21
Diputados indígenas	11.50%	9.50%	10.76%	13.29%

Fuente: elaboración propia con datos del TSE

A pesar de haberse minado los espacios formales de participación política de los pueblos indígenas, existe una activa participación que rebasa las coyunturas electorales. Las autoridades y comunidades indígenas intervienen no sólo en asuntos internos y territoriales, sino cada vez más en temas de interés nacional.

DEFENSORES Y DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS: VOCES CONTRA LA DESIGUALDAD PERSEGUIDAS

El ataque constante a quienes defienden los derechos humanos limita que las personas exijan sus derechos y manifiesten sus opiniones. Además de constituir actos de violencia,

pone serias restricciones a la participación ciudadana, y en consecuencia a las bases de la democracia. Mientras en años anteriores las denuncias de ataque a defensores y defensoras descendieron levemente, en los últimos 3 años hubo un repunte. Según el Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público, hubo 169 denuncias por ataques a activistas y 121 por agresiones a periodistas entre enero 2016 y mayo 2017. En 2018, la organización guatemalteca de derechos humanos, la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (Udefegua), contabilizó 135 agresiones en contra de defensores de Derechos Humanos durante los primeros cinco meses del año. Estos hechos no han sido esclarecidos. También siguen sin esclarecerse los 24 asesinatos, que Udefegua contabilizó en el transcurso del 2018 (a 10 de octubre).

La mayoría de estas personas se enfrentan con poderes que explotan recursos territoriales. De allí la importancia en el análisis de la desigualdad, pues evidencia que la participación política y oposición a la apropiación de los bienes naturales, que profundizan los niveles de desigualdad, en Guatemala termina cobrando saldos trágicos.

CONCLUSIONES

- La democracia en Guatemala está secuestrada. Un sistema de partidos políticos mercantilizado, sectores económicos, militares y cuerpos ilegales que tienen capturado el Estado y se oponen a cualquier intento de acabar con corrupción e impunidad, caracterizan el ambiente político. Ello tiene consecuencias como la desconfianza fuerte en la democracia como mejor forma de gobernar el país y tendencias a aceptar o incluso desear el autoritarismo, especialmente entre los grupos más excluidos.

- La participación política en el ámbito formal se limita a determinados grupos sociales, destacando hombres, mayores, blancos o mestizos y quedando excluidas las mujeres y los pueblos indígenas.

- En el ámbito territorial, acontece una grave persecución contra periodistas y personas que defienden los derechos humanos. Esta persecución inhibe la participación genuina de los grupos que luchan por ser escuchados en un contexto de desigualdad económica, social y política.

3. CAUSAS SUBYACENTES DE LA DESIGUALDAD EN GUATEMALA

La desigualdad tiene múltiples causas y manifestaciones. La preponderancia de cada factor hay que situarla en las condiciones concretas del país. Estas se relacionan con los contextos histórico, socioeconómico y político, que afectan de forma significativa la distribución del poder y de los recursos de la sociedad.

Las desigualdades se han construido en Guatemala a lo largo de su historia y las instituciones formales e informales las preservan y reproducen. Es decir, están determinadas estructuralmente y mantienen un sistema de concentración, reproducción y ampliación de riqueza y poder. Dicho de otro modo, las desigualdades de partida excluyen a numerosos grupos sociales de los beneficios que produce el crecimiento y desarrollo.

Para Guatemala se considera que entre los principales determinantes de la desigualdad están el "ethos" y la mentalidad predominante, marcada por un profundo racismo (y sexismo); el modelo de desarrollo y su estructura económica, incluyendo los mercados laborales; y el papel del Estado en la perpetuación de los privilegios de una minoría.

DESIGUALDAD ÉTNICA Y SU ORIGEN HISTÓRICO

Este informe ha evidenciado que la desigualdad más marcada en Guatemala tiene que ver con la pertenencia étnica, producto de cómo se originó y evolucionó el Estado guatemalteco. Sus raíces se plantaron durante la conquista y, en los tres siglos que duró la época colonial, sobrevivió al período de la Independencia y a la fundación de la República. Pervive, todavía, cinco siglos después. El ordenamiento social desigual se basó, por un lado, en el dominio y la posesión de las tierras conquistadas y arrebatadas, en el control de las rutas de comercio con España, y también en el sometimiento, por parte de los conquistadores españoles, de los pueblos que habitaban estas tierras. Surge así el "indio": el aborigen cuyos rasgos fenotípicos eran diferenciables de los rasgos españoles. Eran portadores de una cultura y cosmovisión distinta que había que subyugar para poder convertirlos en siervos útiles.[59] Allí se origina el racismo, como "la ideología y la práctica de la discriminación basada en diferencias que pueden originarse en criterios de poder, raza, clase o cultura"[60].

La tierra y la posesión de indígenas eran los bienes de capital más valiosos en ese período de acumulación originaria. Allí se pusieron los cimientos de la economía basada en la agricultura latifundista de exportación que dominó el país hasta bien entrado el siglo XX. Esta economía coexistió con la del minifundio y la agricultura de subsistencia, que obligaba a la población indígena a desplazarse estacionalmente hacia las áreas de cultivos de extensión para sobrevivir. En esa dialéctica se fincaron las bases de la desigualdad social (y económica) y del racismo como instrumento para perpetuarla.

A ello se suma la desigualdad de género. Su fundamento parte de una lógica similar de ejercicio de poder empleada de manera más amplia, pero no exclusiva, en relación con la etnia o el estrato socioeconómico. Sus raíces históricas están bien documentadas. La superposición de estas categorías (pertenencia étnica y estrato socioeconómico) con la de género profundiza aún más la dominación y exclusión. Así se explica por qué las mujeres indígenas pobres conforman el grupo social más excluido.

Se ha intentado imponer las instituciones y los valores de la Ilustración y la Modernidad sobre este *ethos* o mentalidad. Por eso buscan su nicho, a contracorriente, los principios de la igualdad, de la vigencia y supremacía de los derechos humanos, de la democracia participativa, de la inclusión social, de la equidad, del civismo, de la laicidad del Estado y del Estado garante universal.

MODELO Y ESTRUCTURA ECONÓMICA

Otro factor estructural de la sociedad guatemalteca es que se trata de un régimen concentrador de los beneficios y socializador de los costos, las pérdidas y las externalidades negativas, que adolece de mecanismos de regulación y control débiles a lo largo de todo el proceso de producción, distribución y consumo de esa riqueza. Pocas manos acaparan los recursos vitales para la producción agrícola: la tierra, el agua y la mano de obra indígena.

Si bien los productos agrícolas primordiales han ido cambiando a lo largo de los siglos, no es sino hasta los últimos 30 o 40 años que la economía comenzó a diversificarse. Los capitales que se acumularon originalmente en el sector agrícola de exportación y agroindustrial han incursionado en otros ámbitos: las finanzas, los servicios y la industria. De esa cuenta, aunque se haya diversificado, siguen siendo las mismas familias -junto con unos cuantos "nuevos ricos"- las que dominan la actividad económica en otros sectores y concentran los beneficios. Este régimen, sobra decirlo, ha sido diseñado políticamente.

En el siglo XXI se reproduce la tendencia de exclusión del modelo de desarrollo histórico, y se agrava con la instauración del neoliberalismo: la implementación de las políticas de ajuste estructural y del Consenso de Washington. El resultado ha sido estabilidad macroeconómica y un crecimiento sostenido que promedia el 3.5 anual con un alto costo social que ha venido profundizando desigualdad y pobreza.

El eslabón entre modelo neoliberal y desigualdad está en la estrategia de crecimiento sobre la base de la apertura comercial y desregulación financiera. Tiene como fin elevar la exportación de productos agrícolas y minerales; y el libre tránsito de capitales, en particular el capital transnacional y especulativo. La competitividad espuria en los mercados externos, que genera ganancias extraordinarias al sector exportador en base de bajos salarios, privilegios fiscales y deterioro del medio ambiente. Por otro lado, los capitales orientados hacia la agroexportación, la especulación y los servicios en el mercado interno son de los más dinámicos, y suponen un alto porcentaje de la producción y del ingreso nacional, pero generan poco empleo. Esta matriz productiva por sí misma se convierte en una fábrica de desigualdad.

En cada sector (ya sea el primario, la manufactura o los servicios) se evidencia la heterogeneidad estructural y de distribución del ingreso nacional. Por un lado, el grupo de empresas con alta tecnología y productividad, particularmente la destinada al mercado exterior, y por otro, la agricultura de subsistencia, las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES) que en su mayoría carecen de capital, acceso al crédito y tecnología. Ello refleja la atención marginal por parte de las políticas públicas, a pesar de su alto nivel de empleo. Esto lleva a que el excedente se reparta de forma desigual entre trabajo y capital, y dentro de este, favoreciendo a las empresas grandes frente a las pequeñas y medianas.

Más que un interés por expandir las capacidades productivas de más gente y modificar esta situación, en la última década se ha priorizado un nuevo ciclo de acumulación de capital a través de alianzas entre capitales nacionales y transnacionales para la apropiación y explotación de los recursos naturales de suelo y subsuelo. Ello a una escala tal que está generando incontables focos de conflictividad en los territorios entre comunidades enteras que se resisten a verse afectadas y desplazadas por las actividades de mineras y empresas hidroeléctricas o de explotación de hidrocarburos.

EL MERCADO LABORAL

El precio del trabajo depende del poder de negociación de quienes intervienen en el mercado. Esta negociación ha sido asimétrica a favor de los patronos, pero con las flexibilización y desregulación implementada en el neoliberalismo, el desequilibrio se ha hecho mayor. En Guatemala facilitaron el proceso los antecedentes de la represión y destrucción de buena parte del movimiento sindical, y lo profundizó el hecho de que el servicio civil ha sido sometido en buena medida a las políticas clientelares de los gobiernos.

Este desequilibrio entre la capacidad de negociación del empresariado y la desestructuración de las luchas laborales explica otra fuente importante de la desigualdad social. Se refleja en la mencionada distribución del ingreso nacional, en la que la participación del salario se redujo entre el 2001 y el 2017 mientras las utilidades aumentaron. En términos relativos, es una relación de suma cero, donde una reducción del salario implica un aumento de la ganancia empresarial.

> Un ejemplo ilustrativo es el Acuerdo Gubernativo 297-2017, que favorece un salario inferior para las actividades exportadora y de maquila de Q 2,508.16 mensuales. Comparado con el resto de actividades económica que tienen un salario mínimo vigente de Q2,742.37, quienes se emplean en el sector exportador pierden Q234.21 mensuales, equivalente a Q3,278.94 al año para quienes reciben prestaciones laborales. Los Q3,278.94 es una ganancia extraordinaria para los exportadores por cada trabajador.

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA PERPETUACIÓN DE PRIVILEGIOS PARA UNA MINORÍA

Ha permeado en parte importante de la población la idea de que las instituciones políticas y su corrupción son responsables del atraso y la pobreza. Sin ser falsa, este discurso oculta el intento de generar una opinión general negativa hacia lo público y privilegiar el mercado. En países con una institucionalidad débil, con estados reducidos, como Guatemala, las élites y capital ilícito capturan y sustituyen al Estado.

Vale resaltar nuevamente la desigualdad en la participación política. Con el financiamiento de las campañas electorales, compra de funcionarios y cooptación de entes públicos estratégicos como el Congreso, ministerios y entidades claves en la movilización y distribución de recursos, se ha debilitado el papel del Estado como promotor del desarrollo y medio para la reducción de la desigualdad social. Al sumar la desestructuración de la institucionalidad pública y su captura por intereses económicos y políticos particulares queda un Estado endeble para reducir las brechas económicas, políticas, sociales, ambientales, y sin capacidad para consolidar la democracia y el bienestar.

En ese sentido destaca una política pública, que, dada la debilidad estatal, tiende a beneficiar intereses económicos y políticos, que tienen como resultado ampliar la brecha de la desigualdad. Entre las principales políticas figuran la política fiscal, la política laboral y la política de apertura comercial.

La *política fiscal* sigue lejos de principios como progresividad y redistribución del producto social creado en los mercados. De hecho, la desigualdad existente en el país aumenta[61] o al menos no se reduce[62] tras el pago de impuestos, dado que los impuestos indirectos tienen mucha más participación (alrededor de 65 %) que impuestos directos al trabajo o al capital. El hecho de que los impuestos directos al trabajo y al capital se cobren como *flat tax* (el mismo porcentaje para todos) y que las industrias más poderosas gocen de privilegios fiscales (agroindustria, industrias extractivas) suman a esta regresividad en el sistema tributario. El nivel de recaudación es el más bajo de toda América Latina. Alcanza poco más del 10 % del PIB, incumple las metas modestas de los Acuerdos de Paz (firmados en 1996) y constituye apenas la mitad del porcentaje previsto en los ODS (20 %).

La *política de apertura comercial* y el Tratado de Libre Comercio (DR-CAFTA, por siglas en inglés) benefician al capital nacional y transnacional, a los grandes exportadores e importadores, con pocos o nulos beneficios hacia el pequeño productor y los consumidores.[62] Igualmente sucede con la *política laboral*, que es laxa frente al incumplimiento y violación de los derechos humanos laborales, con legislaciones que favorecen el proyecto neoliberal.

Finalmente, se añade mayor complejidad a los factores determinantes de los niveles de desigualdad existente en Guatemala cuando se consideran los elementos del contexto global y su influencia. Bajo el influjo de la globalización neoliberal, otras tres áreas han modificado el papel del Estado en la salvaguarda de la soberanía nacional y en su capacidad para hacer frente a los cambios que induce la creciente transnacionalización de las economías: (1) el auge de los fenómenos delictivos de carácter regional y global, en particular, la narcoactividad,

la corrupción trans y nacional y las múltiples formas de trata; (2) la recomposición de la geopolítica global y sus posibles efectos sobre la subregión centroamericana; y (3) el cambio climático, que está acrecentando la vulnerabilidad socioeconómica y ambiental que ya se vive en países como Guatemala.

Todos estos ingredientes constituyen poderosos factores estructurales para el subdesarrollo nacional, que obligan a que vastos contingentes de la población en edad de trabajar, inclusive niños, se vean obligados a buscar sus ingresos y medios de vida en la economía informal, en la emigración internacional o en su inserción en las economías ilícitas.[64]

4. RECOMENDACIONES

Este informe evidencia las condiciones sociales, económicas y ambientales en que vive la mayor parte de la población en Guatemala. Son condiciones que no dan la posibilidad de disfrutar una vida plena, del ejercicio de las capacidades, tales como educarse, participar en la sociedad o llevar una vida activa y productiva.

El actual escenario político, económico y socialmente tan complejo y dividido no facilita abordar los problemas estructurales ni coyunturales de desarrollo. Sin embargo, la desigualdad social es evitable y existe una serie de acciones que se podría llevar a cabo, tanto en el corto como en el largo plazo. Como marco general, es necesario impulsar procesos orientados a establecer un nuevo balance en la ecuación Estado-mercado-sociedad civil que privilegie una ciudadanía activa y organizada, que incida fuertemente en definir el rumbo del país a favor de la democracia, la equidad y la inclusión. Se requiere que ponga en marcha un nuevo modelo de desarrollo que tenga como finalidad alcanzar tres objetivos estratégicos:

- Cambiar los imaginarios sociales: transitar de un ethos dominante excluyente, racista y concentrador a uno democrático, incluyente y promotor de la equidad.
- Transformar la matriz económica: transitar conforme a un patrón territorial y ecológicamente sustentable a un modelo intensivo en trabajo digno y que redistribuya de manera más equitativa los recursos y los frutos de la actividad económica entre los diversos sectores y grupos sociales.
- Transitar a un estado plenamente democrático: rescatar al Estado de las taras que lo tienen cautivo y que le impiden constituirse en un elemento articulador social, dinamizador del desarrollo equitativo e incluyente.

Para llegar a ellos, es necesario impulsar una serie de medidas en los diferentes ámbitos analizados en los que se manifiestan las desigualdades en el país. Se trata de apostar por alternativas concretas de política pública para la reducción continuada de las desigualdades y la promoción de un modelo de desarrollo más incluyente y sostenible.

Como condición previa al impulso de todas estas políticas, debe apostarse a sistemas estadísticos confiables y actualizados para diseñar y ejecutar con mayor efectividad las políticas públicas.

Desde el punto de vista fiscal, como base para desarrollar estas políticas, sería necesario impulsar una reforma fiscal progresiva en el ingreso y el gasto, eliminando privilegios y exenciones, combatiendo la evasión y la elusión, y revisando el Impuesto Sobre la Renta tanto a nivel del ingreso individual como corporativo (mayor porcentaje para quienes perciben más ingresos). Asimismo, habría que aprobar una Ley de inversión pública que la oriente hacia donde exista más necesidad de desarrollo y exclusión como criterios fundamentales para las asignaciones.

Aparte de ello, a la vista del análisis mostrado en el informe, las medidas políticas que se proponen son:

SALUD

- Incrementar el financiamiento público para el Ministerio de Salud, para que pueda cumplir con metas institucionales vinculadas con la expansión de los servicios, la construcción de nueva infraestructura y la remodelación de la ya existente; inversión en tecnología y recurso humano calificado.
- Plantear una política de acceso a medicamentos y medidas que bajen su costo en el mercado (priorizar genéricos de calidad y certificados, compras globales, regulación más estricta, evitar monopolios)
- Revisar el sistema de protección social del país, incluido el seguro social, procurando la universalización del sistema, la eliminación de los regímenes complementarios de tipo público y manteniendo un pilar básico de aseguramiento público que garantice a todo ciudadano la prestación mínima para vivir con dignidad.
- Asegurar que el Derecho a la Alimentación de la población es una prioridad en términos de presupuesto y de andamiaje institucional funcional. Esto incluye garantizar la alimentación
    * por medio del acceso: proveer los nutrientes esenciales en el embarazo y los primeros dos años de vida, asi como alimentación escolar y protección social para quienes no obtienen los ingresos necesarios para cubrir las necesidades básicas alimentarias de la familia;
    * por medio de la producción alimentaria: garantizar acceso a tierra, a créditos, almacenamiento y creación de reservas alimentarias estratégicas, programas de extensión para la producción de infra subsistencia, subsistencia y excedentaria;
    * por medio de la educación para una alimentación sana y nutricionalmente completa, sensibilizando a la población y desincentivando la venta de productos nocivos para la salud.

SEGURIDAD FÍSICA Y JURÍDICA

- Fortalecer los sistemas de justicia y garantizar continuidad en la profesionalización de la Policía Nacional Civil.
- Reconocer la jurisdicción indígena: reforzar las instituciones informales de justicia, ya que en los territorios indígenas funcionan mejor para cohesionar socialmente y reducir violencia.
- Impulsar diálogos reales sobre la gestión y el uso de territorios indígenas y rural con la población afectada, por medio de la consulta previa, libre e informada para reducir la conflictividad territorial.

- Impulsar de forma efectiva -con presupuesto y calidad- la política de prevención, atención y sanción de violencia contra las mujeres.

EDUCACIÓN

- Cobertura: Aumentar el presupuesto para alcanzar el mismo nivel de inversión/PIB que el promedio de los países latinoamericanos, para recuperar las coberturas de preprimaria, primaria y expansión acelerada de la educación media hasta el duodécimo grado.
- Formación docente: instituir un programa nacional de desarrollo docente, dirigido a reclutar a los mayores talentos nacionales -dentro y fuera del sistema- que tengan vocación docente.
- Llevar a cabo un desarrollo curricular para que el sistema educativo deje de reproducir la estructura de privilegios y que se convierta en el eje que articula un nuevo ethos nacional dominante: incluyente, democrático, respetuoso de la diversidad y laico.
- Implementar un sistema nacional de subsidio educativo para asegurar que toda la niñez acceda, permanezca y aprenda en el sistema, con prestaciones pecuniarias y no pecuniarias al derechohabiente hasta que finalice la educación superior, técnica o universitaria.

CONDICIONES DE VIDA

- Impulsar un programa nacional de saneamiento ambiental, drenajes y construcción masiva de letrinas, así como introducción de agua entubada.
- Asegurar el acceso al agua y a condiciones sanitarias adecuadas.
- Recuperar el liderazgo público de los servicios de telefonía, internet y energía eléctrica para universalizar su acceso y evitar abusos al consumidor o a la consumidora final.
- Aplicar tarifas sociales focalizadas para suministros (agua, electricidad, gas) que permitan que todas las personas tengan acceso y que disminuyan prácticas ambientales nocivas.
- Reforzar la gestión de riesgos y preparación ante desastres y cambio climático, adaptación al cambio climático, recuperación de suelos, protección de cuencas, fortalecimientos del sistema de protección civil en caso de desastres.

MEDIOS PRODUCTIVOS, EMPLEO E INGRESOS

- Romper con el patrón de concentración de los recursos productivos en pocas manos y dotar a micro, pequeños y medianos productores de los recursos necesarios para producir, insertarse en los mercados y desarrollar sus capacidades productivas, promoviendo un crecimiento económico más incluyente. Hacer hincapié en el empoderamiento económico de las mujeres.

- Desarrollar los mercados públicos (institucionales) para la pequeña y mediana producción (tanto para agricultura familiar como para MPYMES),

- Generar el contexto fiscal favorable para que las pequeñas empresas puedan ser viables en condiciones de formalidad.

- Retomar la política de desarrollo rural integral, fortaleciendo el acceso a recursos productivos (tierra y capital) así como programas estratégicos como el de Agricultura Familiar, generando apoyos y oportunidades específicas para las mujeres.

- Impulsar un ingreso mínimo, aplicable en base a criterios objetivos de niveles de ingresos y pobreza y derechos humanos y -de acuerdo con las evaluaciones- universalizable en un mediano plazo. Debería estar especialmente dirigido a las mujeres, abonando de esta forma su autonomía frente al ethos patriarcal que restringe su libertad.

PARTICIPACIÓN, INFLUENCIA Y VOZ

- Fortalecer las instituciones democráticas, el pleno respeto a la Constitución de la República, los convenios y tratados internacionales suscritos por Guatemala, con el fin de combatir la impunidad, la corrupción y la cooptación del Estado por parte de los cuerpos ilegales y clandestinos de seguridad, el crimen organizado y las redes político-económico ilícitas.

NOTAS

1 Oxfam (2015), *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe.* Santo Domingo: Editora Buhó.

2 Grigoli, F. y Robles, A. (2017): *Inequality Overhang;* WP/17/76.

3 Amartya Sen: economista y filósofo indio, profesor en diversas universidades en el mundo (Calcuta, Oxford, Harvard, MIT, Cambridge, etc.) En 1998 fue galardonado con el 'Nobel' de Economía su contribución al análisis del bienestar económico.

4 En este informe, se han agrupado las causas y soluciones en apartados específicos a cada ámbito de las desigualdades.

5 El hecho de que se aborde en el capítulo de salud no pretende reducir a este ámbito este gravísimo problema: se vincula también con acceso a recursos productivos, ingresos, condiciones de vida y educación. Es decir, con casi todos los dominios examinados en este reporte.

6 Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta de Salud Materno-Infantil (ENSMI) 2014-15

7 ENSMI 2014-15

8 ibid

9 Ministerio de Educación (MINEDUC), Cuarto Censo Nacional de Talla para Niños de Primero Primaria 2015, http://www.siinsan.gob.gt/DcxEscuela

10 ibid

11 A una promedio de 7.4 años en una escuela en Santa Barbara miden 109.8 cm. mientras en las zona 7 capitalina 122.5 cm., ibid

12 INE, Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2014

13 El período perinatal se refiere al período entre la semana 28 de gestación y los primeros siente días de vida, mientras el período neonatal se refiere a los primeros 28 días de vida.

14 ENSMI 2014-15

15 ibid

16 INE, Estadísticas Vitales

17 ENJUVE 2011

18 Citado en: Maya Alvarado/Paula del Cid (2018). *Investigación sobre violencia sexual en contra de mujeres: es un derecho vivir, y es un derecho saber.* Guatemala: Tierra Viva.

19 Plaza Pública, 12/10/2016

20 Ver https://imco.org.mx/seguridad/indice-mundial-de-seguridad-interna-y-policia-via-ipsa

21 Carlos Mendoza (2018), *Diagnóstico sobre Desigualdad y Violencia en Guatemala,* http://paraisodesigual.gt/content/diagnostico-sobre-desigualdad-y-violencia-en-guatemala/

22 ibid.

23 Los 7 municipios recientemente creados no son tomados en cuenta por falta de datos demográficos.

24 Los municipios con "desigualdad moderada" son aquellos por debajo del percentil 50, es decir, con Coeficiente de Gini de Tierras (INE 2002) menor a 0.64; mientras que los municipios con "alto nivel de desigualdad" son los que están por arriba.

25 INE, Unidad de Estadísticas Socioculturales y de Seguridad, basados en los datos de la Policía Nacional Civil, PNC,

26 Alvarado/del Cid (2018), op.cit.

27 ONU Mujeres Guatemala y Dirección de la Mujer de la Municipalidad de Guatemala (2017). *Estudio sobre Acoso Sexual y otras formas de Violencia Sexual contra las Mujeres y las Niñas en Espacios Públicos de la Ciudad de Guatemala.*

28 INE, Unidad de Estadísticas Socioculturales y de Seguridad, basados en los datos de la Policía Nacional Civil, PNC

29 Policía Nacional Civil (PNC) 2016 y SICOMP, 2016.

30 Tomado de PNUD (2014), en base a ENCOVI 2014, http://desarrollohumano.org.gt/estadisticas/estadisticasgenero/escolaridad-promedio-por-sexo-segun-departamento/

31 Oxfam (2015), *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe.* Santo Domingo: Editora Buhó.

32 ICEFI (2019). *Otra Centroamérica es posible. Agenda fiscal para la construcción de sociedades desarrolladas, incluyentes y sostenibles.* Trabajo en progreso.

33 CONALFA 2016, www.conalfa.edu.gt

34 Datos de ENCOVI 2014

35 https://www.indexmundi.com/agriculture/?country=gt&commodity=palm-oil&graph=area-harvested

36 Entrevista Leiria Vay, CODECA.

37 INE, Censo Agropecuario 2003

38 Cuando hablamos de informalidad, nos referimos a las definiciones que OIT ha hecho al respecto (ver https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/guidelines/defempl.pdf). Principalmente se refiere a trabajo por cuenta propia en el marco de una empresa no formalmente constituida; o empleo que no se ejerce en el marco de lo establecido por la Ley (seguridad social, prestaciones etc.).

39 Por ejemplo, de acuerdo a la Encuesta de Empleo e Ingresos, tercer semestre de 2017 (ENEI 2017-3), un trabajador independiente con menos de 20 horas semanales laborales devenga un ingreso promedio mensual de Q.692.00; el mismo se incrementa a medida que crece el número de horas laboradas, hasta llegar a Q.2,362.00 si trabajan más de 48 horas por semana. En el caso de los asalariados ocurre algo similar: si trabajan menos de 20 horas semanales, su ingreso mensual laboral es de Q.870.00 en promedio. Si excede las 48 horas semanales, llega a devengar en promedio Q. 2,362.00 al mes (el salario mínimo en 2017 fue alrededor de Q. 2,500)

40 ENEI 2017-3

41 ibid

42 Elaboración propia en base a la ENCOVI 2014

43 ENEI-3 2017

44 Diseñado e instrumentado en 2007 por Gustavo Arriola para el Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD Guatemala.

45 Torres-Rivas, E (2007). *Guatemala, un edificio de 5 pisos sin ascensor.* Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano de Guatemala. Guatemala: PNUD

46 ENCOVI 2014

47 ENCOVI 2014

48 ibid

49 Movimientos de altos cargos entre el sector público, el sector privado y viceversa.

50 Herrarte (2012). *El CACIF es más influyente que los partidos en el Congreso*. Plaza Pública, 15/08/12

51 Waxenecker (2018 a). *Desigualdad y poder en Guatemala. Captura de Estado.* www.paraisodesigual.org

52 La CICIG describe en el informe a las redes político-económicas ilícitas (RPEI) como redes políticas que se construyen en torno al poder local (alcaldes), a nivel distrital (diputados), con la nacional (Ejecutivo a través de ministerios y otras dependencias) figurando como el engranaje central para el financiamiento ilícito.

53 Waxenecker (2018 b), op.cit.

54 Waxenecker (2018 a), op.cit.

55 Elaboración propia, en base a Encuesta de Juventud (2011)

56 Waxenecker (2018 a), op. cit.

57 Datos del Tribunal Supremo Electoral (TSE) 2015

58 ibid

59 Bastos (2012). *Barillas: La ciudadanización y el enemigo interno en la Guatemala postpaz.* Plaza Pública 31/05/2012.

60 PNUD (2005) *Diversidad étnico-cultutral: la ciudadanía en un Estado plural. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005.* Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. P 243

61 Pape (2016), *Sistema tributario y desigualdad social*, Revista Análisis de la Realidad Nacional, Año 4, Edición 14, Octubre/diciembre 2015, pp.58 - 108. USAC.

62 ICEFI (2016), https://www.icefi.org/ publicaciones/ guatemala-incidencia-de-la-politica-fiscal-en-la-desigualdad-y-la-pobreza

63 Gauster (2017), *¿Trato igual entre desiguales? Reflexiones sobre el DR-CAFTA y el libre comercio en Guatemala*, Revista de Análisis de la Realidad Nacional, Año 6, Edición 21, Julio/septiembre 2017, pp.116-133. USAC.

64 PNUD (2008), *Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?,* Informe nacional del desarrollo humano 2007/2008, Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 20 organizaciones que trabajan conjuntamente en 92 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia. www.oxfam.org/es

Los informes de investigación de Oxfam se elaboran con la finalidad de compartir resultados de investigación, contribuir al debate público y suscitar comentarios sobre políticas, y prácticas humanitarias y de desarrollo. No reflejan necesariamente las políticas de Oxfam. Las opiniones expresadas son las del autor y no necesariamente las de Oxfam.

Para más información o para aportar comentarios sobre este documento, envíe un correo electrónico a: susanne.gauster@oxfam.org

© Oxfam Internacional, Marzo 2019

Esta publicación está sujeta a copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a la imprenta.

IDIES/URL

El Instituto de Investigación y Proyección sobre Economía y Sociedad Plural (IDIES) de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección (VRIP-URL) inició sus actividades en 1975. El IDIES realiza investigaciones desde la perspectiva de la población excluida colocando en el centro del análisis el desarrollo del ser humano y su dignidad. En los últimos 15 años los temas prioritarios han sido: pobreza y desigualdad, desarrollo territorial, inversión pública, economía de género y mercados laborales.

OXFAM
EN GUATEMALA

OXFAM

6 Calle 3-66, Zona 10
Guatemala, Ciudad
PBX: (+502) 2505-0255

OXFAM

VRIP
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN

idies
Instituto de investigación y proyección sobre economía y sociedad plural

Universidad Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

www.oxfam.org