

REVISTA ECONOMÍA

IIES USAC

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES



<http://iies.usac.edu.gt/>

AÑO LXI

ENERO - MARZO 2023

EDICIÓN 235



"ANTRONELY ENSEÑAD A TODOS"

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-

CONSEJO DIRECTIVO

Dr. Byron Giovanni Mejía Victorio, decano en funciones
Lic. Jorge Roberto Cancino Toledo
MSc. Edgar Arturo Marroquín López

DIRECTOR

MSc. Edgar Arturo Marroquín López

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Dra. Herlem Isol Reyes López
Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume
MSc. Mónica Floridalma Hidalgo Motta
MSc. Andrely Maelí Cisneros Flores
Lic. Miguel Ángel Castro Pérez
Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz
Dr. Jorge Víctor Murga Armas
Lic. Carlos Morales López
Lic. Carlos Enrique Solís García

CORREO ELECTRÓNICO

hilinreyes@gmail.com
malupol@yahoo.com
hidalgo.monica@usac.edu.gt
cisneros.andrely@usac.edu.gt
cpma5050@yahoo.com
franklinvaldez2000@yahoo.com
jmurga@usac.edu.gt
carlosml@usac.edu.gt
carlosolis_2103@hotmail.com

REVISIÓN

Lcda. Loida Iris Herrera Girón

DIAGRAMACIÓN

Ana Corina Janet Canel Ich

REPRODUCCIÓN

Marlon Gadiel Velásquez Escobar
Rolando Enrique Briones García



IIES

Edgar Arturo Marroquín López

Director

e-mail: edgarmarro@yahoo.com

Presentación

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-, como parte de sus funciones investigativas presenta al público lector la Revista Economía No. 235, enero – marzo de 2023, con artículos diversos sobre temas relacionados con el mercado laboral en Guatemala; las brechas de género en las remuneraciones laborales; alcances y límites de la democracia en Guatemala; el empleo de la fuerza de trabajo en la sociedad guatemalteca; y, la inversión pública y la reestructuración del CIV para la asignación clientelar de obras.

En esta oportunidad la Revista No. 235 contiene cinco artículos elaborados por miembros del equipo de investigación del Instituto, los cuales se titulan: “El mercado laboral en Guatemala a la luz de la ENEI 2021”, escrito por *la MSc. Andrely Maelí Cisneros Flores*; “Guatemala: Brechas de género en las remuneraciones laborales. Un análisis sobre la segregación ocupacional en el Área urbana de la Región Metropolitana”, escrito por *la Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume*; “Alcance y límites de la democracia en Guatemala (Segunda parte final)”, escrito por *el Dr. Jorge Víctor Murga Armas*; “El empleo de la fuerza de trabajo en la sociedad guatemalteca -Siglo XXI-”, escrito

por el Lic. *Franklin Roberto Valdez Cruz*; y, “La inversión pública y reestructuración del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda (CIV) para la asignación clientelar de obras”, escrito por el Lic. *Carlos Morales López*.

Firme con su compromiso con la sociedad guatemalteca, el IIES enfatiza su obligación académica e institucional de realizar sus investigaciones económicas y sociales de forma objetiva, crítica y constructiva, con el fin primordial de identificar las causas y buscar e indicar alternativas de solución a la problemática socioeconómica y política del país.

Guatemala, marzo de 2023

“Id y enseñad a todos”

REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL

Año LXI, enero - marzo 2023, No. 235

Contenido	Página
El mercado laboral en Guatemala a la luz de la ENEI 2021 <i>MSc. Andrey Cisneros</i>	1
Guatemala: Brechas de género en las remuneraciones laborales. Un análisis sobre la segregación ocupacional en el Área urbana de la Región Metropolitana <i>Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume</i>	53
Alcance y límites de la democracia en Guatemala (Segunda parte final) <i>Dr. Jorge Murga Armas</i>	93
El empleo de la fuerza de trabajo en la sociedad guatemalteca -Siglo XXI- <i>Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz</i>	153
La inversión pública y reestructuración del ministerio de comunicaciones infraestructura y vivienda (CIV) para la asignación clientelar de obras <i>Lic. Carlos Morales López</i>	187

RESUMEN

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presenta a sus lectores la Revista Economía 235, correspondiente al trimestre enero-marzo del año 2023.

En el primer artículo, **El mercado laboral en Guatemala a la luz de la ENEI 2021**, la *MSc. Andrely Cisneros*, expone que actualmente muchos países aún no han logrado una recuperación económica como la que tenían previo a la pandemia del covid-19; el empleo es una de las principales variables económicas que se vio afectada, donde millones de personas en todo el mundo pasaron a la desocupación, o redujeron su jornada laboral y su nivel de ingreso. Esta situación impulsó aún más el alto porcentaje de informalidad laboral, característica de muchos países latinoamericanos.

Guatemala por su parte, registró una contracción en su economía y un incremento en el desempleo, que, aunque fue leve, acentuó los rasgos estructurales del país, como los ya altos niveles de pobreza. Es importante mencionar que la tasa de desempleo ha sido relativamente baja en los últimos 10 años (2.5% en promedio), sin embargo, el subempleo llegó casi al 10% en 2019, además, alrededor del 70% de la Población Económicamente Activa (PEA) trabajaba en el sector informal de la economía.

Si bien, antes que el covid-19 impactara en la economía, ya se contaba con alto nivel de informalidad en Guatemala, los resultados de

El contenido, redacción y enfoque de los artículos publicados en esta revista, en su formato digital e impreso, son responsabilidad de sus autoras y autores.

la nueva Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), realizada durante el 2021, deberían mostrar cambios significativos en cuanto al nivel de desempleo, subempleo e informalidad.

En este sentido, en el presente documento se exhibe un análisis del mercado laboral desde el enfoque de la oferta de trabajo, considerando los datos registrados en la encuesta mencionada, y resaltando el nivel de informalidad laboral, misma que ha sido una constante del detrimento en el desarrollo social de Guatemala.

En el segundo artículo, **Guatemala: Brechas de género en las remuneraciones laborales**. Un análisis sobre la segregación ocupacional en el Área urbana de la Región Metropolitana, la *Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume*, indica que la existencia de brechas entre las remuneraciones laborales recibidas por hombres y mujeres es una problemática que ha sido abordada desde distintos enfoques a lo largo del tiempo. A nivel mundial y nacional esta situación ha variado con el incremento de la participación de las mujeres en la economía de mercado, sin embargo, aunque las brechas se han modificado siguen presentes y pueden ser más o menos significativas en distintos lugares, actividades o sectores de la economía.

Considerando que el Área urbana de la Región Metropolitana (o Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala), tiene dinámicas económicas, y por tanto laborales, que condicionan de manera específica la inserción de las mujeres en la economía del país, en la cual se manifiestan de manera particular las diferencias de género respecto al trabajo y las remuneraciones en actividades económicas

diversas, en este estudio se recurre a información documental y a los datos estadísticos provenientes de la ENEI 2021 para caracterizar y analizar cuáles son las causas, las condiciones y cómo se expresa la segregación existente respecto al trabajo y los ingresos laborales, considerando que las brechas existentes se asocian principalmente con la mayor inserción de las mujeres en ocupaciones menos valoradas y condiciones laborales desfavorables asociadas con las relaciones de género prevalecientes.

En el tercer artículo, **Alcance y límites de la democracia en Guatemala (Segunda parte final)**, el *Dr. Jorge Murga Armas*, manifiesta que con el propósito de restaurar la democracia, los acuerdos de paz abordaron de manera integral diversos temas económicos, políticos, jurídicos, institucionales, sociales y culturales y propusieron una agenda y un camino a seguir para alcanzar la paz, el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia. Pero la implementación de los acuerdos de paz no se llevó a cabo de manera integral: si bien es cierto que su implementación significó importantes avances para el país, no es menos cierto que todos ellos lograron sólo resultados parciales. De hecho, la restauración de la democracia propuesta por los acuerdos de paz no logró suprimir la estructura autoritaria del régimen anterior, ni consolidar una democracia donde la soberanía residiera en el pueblo. Hoy, el problema de la democracia guatemalteca es aún más grave porque la tolerancia a la corrupción y a la impunidad ha permitido que el crimen organizado y las estructuras del narcotráfico desvirtúen y utilicen en su beneficio las instituciones democráticas, el sistema de partidos políticos y los diversos mecanismos de participación y representación. Tanto es así

que los últimos informes de la CICIG hablan de captura del Estado y secuestro de la democracia.

En el cuarto artículo, **El empleo de la fuerza de trabajo en la sociedad guatemalteca -Siglo XXI-**, el *Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz*, expone que las estadísticas oficiales nos presentan el empleo de la fuerza de trabajo en Guatemala en porcentajes sumamente elevados, incluso, superiores a los países capitalistas más desarrollados como los que integran el grupo de los 7 -G7-, lo que nos da la apariencia de que, en nuestro país, prácticamente no existe ningún problema con respecto a la vinculación de los trabajadores con los medios de producción en los diferentes procesos laborales, no obstante, al analizar la calidad del empleo, nos encontramos que el 70% e incluso porcentajes más elevados, se encuentran desarrollando sus actividades económicas en el llamado sector informal y, por otro lado, los trabajadores afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-, no se encuentran en mejores condiciones, ya que las estadísticas publicadas por esta institución reportan que los ingresos mensuales de los trabajadores se encuentran en el 93.0% por debajo de los Q10,000.00 al mes, en tanto que hasta los Q3,000.00 mensuales los percibían en el año el 38.6% del total de trabajadores afiliados, lo que demuestra la ineficacia de la política de empleo digno impulsada por el Ministerio de Trabajo.

Y finalmente, el quinto artículo, **La inversión pública y reestructuración del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda (CIV) para la asignación clientelar de obras**, el *Lic. Carlos Morales López*, indica que la infraestructura

ha sido determinante para el desarrollo económico y social de las naciones. Además de contribuir favorablemente con la circulación de los factores para la actividad productiva, esta impacta positivamente al resto de la sociedad. Con los recientes procesos de integración económica la infraestructura ha sido prioridad en varios países de la región, siendo Guatemala el país que a nivel centroamericano ha invertido menos durante los últimos años. Por tal razón es importante y necesario que se invierta en la infraestructura del país. Dicha inversión no debe limitarse a vías y carreteras cercanas a los centros urbanos, olvidando la infraestructura necesaria en el interior del país. Sobre todo, la inversión en este rubro debe obedecer a una planificación estratégica de largo plazo, sin el atropello de las instituciones creadas para tal fin y con la calidad necesaria para su funcionamiento y uso en el largo plazo.

Id y Enseñad a Todos”

El mercado laboral en Guatemala a la luz de la ENEI 2021

*MSc. Andrey Cisneros**

En un contexto de crisis sanitaria mundial a raíz de la pandemia del covid-19, todos los países del mundo registraron caídas en sus variables económicas en 2020, esta situación acentuó aún más los problemas estructurales que enfrentan diversos países. Con el cierre en las diferentes actividades productivas, el nivel de empleo se vio seriamente afectado, es decir, hubo un impacto devastador en los mercados laborales, provocando así, una caída sin precedentes en los ingresos y un aumento en los niveles de pobreza.

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la tasa de desempleo mundial se situó en el 5,4% en el año 2019, esto equivale a 187.7 millones de desempleos, dicho nivel de desempleo se incrementó en 2020 y conforme se dio reapertura gradual de la economía, también se comenzaron a recuperar los puestos de trabajo en 2021.

En el caso de América Latina, esta ha sido la región más golpeada durante la pandemia, ya que entre fines de 2019 y el segundo trimestre de 2020 se habían perdido más de 49 millones de empleos, con salidas masivas de la fuerza de trabajo, y la quiebra de numerosas empresas, en especial las pequeñas y medianas (Pymes). Asimismo, en 2020 se registró una tasa de desocupación promedio de la región de 10.6%, frente al 8.0% registrada en 2019; y una mejoría a fines del 2021, con una tasa de 9.6%.

* Economista y Máster en Demografía y Desarrollo, Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), Universidad de San Carlos de Guatemala.

Luego de la generalizada contracción económica en 2020, la economía mundial se recuperó fuertemente en 2021, dando un efecto rebote, mismo que también se vio registrado en las economías de América Latina. Esta recuperación económica se supone mejoró levemente los indicadores del mercado laboral, muchas personas recobraron sus puestos de trabajo, sin embargo, dicho crecimiento económico ha sido insuficiente para recuperar los empleos perdidos, o llegar a los niveles registrados previo al covid-19. Se estima que, en el tercer trimestre de 2021, el volumen de empleo era alrededor de 2% inferior al del cuarto trimestre de 2019, es decir, había alrededor de 4 millones más de desocupados que en el cuarto trimestre de 2019. (OIT, 2022)

En cuanto a la informalidad laboral de la región, en 2019 una de cada dos personas ocupadas estaba en condiciones de informalidad. Al principio de la crisis la tasa de informalidad se redujo, pues la pérdida de este tipo de empleos fue enorme, pero a partir de entonces la mayor parte de los puestos de trabajo recuperados ha sido en condiciones de informalidad.

Guatemala por su parte, después de una contracción de -1.8% en su Producto Interno Bruto (PIB) registrada a finales de 2020, hubo un repunte en la economía nacional al cierre de 2021, registrando una variación porcentual anual del PIB de 8.0% y, gracias a la economía informal, se ha recuperado parcialmente el empleo. Esto tomando en cuenta que previo a la pandemia, alrededor del 70% de la Población Económicamente Activa (PEA) se situaba en el sector informal de la economía; es decir, con los efectos de la cuarentena, tanto el trabajo

formal como informal se vieron afectados, disminuyendo su participación en el sector productivo, no obstante, la informalidad sigue liderando en el país.

De acuerdo a la OIT, las ocupaciones en el sector informal han dado cuenta de entre el 60% y 80% de la creación neta de trabajo entre el segundo trimestre de 2020 y tercer trimestre de 2021. En los países que han vuelto a la tasa de ocupación prepandemia, o están muy cercanos a ello, la tasa de informalidad no es más elevada que en 2019, a pesar de la tendencia creciente de este indicador luego de la abrupta contracción en el segundo trimestre de 2020. Sin embargo, los países que aún exhiben diferencias importantes respecto del volumen de ocupaciones, registrado en 2019, podrían experimentar un cierre de esta brecha con tasas de informalidad más elevadas que las observadas en ese año.

Aunque la tasa de desempleo de Guatemala se sitúa por debajo del promedio mundial y latinoamericano, se puede decir que se ha mantenido estable y con tendencias a la baja. Durante los últimos 10 años previos al covid-19, se tenía una tasa de desempleo promedio de 2.5%. No obstante, el problema de Guatemala no se limita exclusivamente al nivel de desempleo, sino al subempleo y al nivel de informalidad.

La tasa de desempleo abierto registrada en el territorio nacional fue de 2.0% en 2019, posteriormente en 2021 dicho desempleo ascendió a 2.2% según la Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos (ENEI), realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE); asimismo, la informalidad pasó de 70.2% y 68% en 2019 (según la ENEI-1 y ENEI-

2 respectivamente), a 72% en 2021. Lamentablemente en 2020 no se realizó la ENEI correspondiente, por lo tanto, no se tenían proyecciones concretas de cuánto se incrementaría el desempleo; algunos organismos estimaron que se incrementó en 3 millones de personas desempleadas en Centroamérica.

Bajo el contexto anterior y considerando los rasgos estructurales de Guatemala, es necesario conocer la situación actual del desempleo, subempleo e informalidad laboral en Guatemala, asimismo, determinar cuáles son los sectores y grupos sociales más afectados. Además, es preciso identificar la ruta hacia la formalidad laboral. Por lo tanto, y con base en los resultados de la ENEI 2021, en los siguientes apartados se presentan aproximaciones del impacto que el covid-19 produjo en el mercado laboral del país.

1. El desempleo, subempleo e informalidad laboral como problemas estructurales en Guatemala

Al abordar el tema del mercado laboral, específicamente el enfoque de la oferta de trabajo, es decir, el conjunto de personas dispuestas a trabajar, se hace necesario mencionar que, el propio automatismo del mercado, como corazón de las relaciones capitalistas de producción, contiene una constante tendencia a los desequilibrios, que resulta en los problemas como el desempleo, además de la desigualdad y exclusión social, entre otros.

Un ejemplo de lo anterior, es la participación en la competencia por el crecimiento, mismo que presupone un alto nivel tecnológico, que

los países subdesarrollados no tienen y a largo plazo no tendrán, por lo tanto, siguen siendo reducidos a suministrar los recursos naturales importados para el crecimiento de los países centrales, situación que lleva a fomentar cada vez más el desempleo estructural y la pobreza en estos países rezagados.

En el caso de Guatemala, este se encuentra entre los primeros países que poseen los mayores niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social de América Latina. La ausencia de fuentes de empleo, además de los trabajos existentes faltos de garantías sociales, incide en la ausencia o bajos niveles de ingresos, situación que perpetúa los niveles de pobreza en el territorio nacional.

De acuerdo a Jiménez & Hinkelammert, 2008, el desempleo en un sentido amplio, abarca tanto el desempleo abierto como el subempleo [visible e invisible, ambos muy relacionados con el autoempleo y el empleo informal] (Jiménez & Hinkelammert, 2008).

En cuanto a la definición de informalidad laboral, esta tiene complicaciones de distinta índole, y una de ellas surge cuando se habla tanto de informalidad laboral como de economía informal, asumiendo que se trata del mismo concepto. Pueden entenderse como conceptos similares o sinónimos si se asume que la informalidad de los establecimientos empresariales que no cumplen con cierta normatividad obligatoria, implica informalidad laboral de la empresa y sus trabajadores, o viceversa, cuando la contratación de los trabajadores no cumple con las normas y/o leyes laborales, aunque las demás reglamentaciones para la empresa se cumplan. (Sandoval Betancour, 2014)

Con la visión anterior se podría entender entonces que, la economía informal es sinónimo de empleo informal o informalidad laboral. En la literatura sobre informalidad laboral se ha venido asumiendo este punto de vista, lo que resulta conveniente y lógico para simplificar el tratamiento del tema. Sin embargo, existen distintas definiciones, mismas que difieren entre países.

En Guatemala, por ejemplo, de acuerdo con el Banco de Guatemala (Banguat), y atendiendo las recomendaciones internacionales y el marco de referencia del SCN 2008, la definición estadística del sector informal, toma en cuenta el tamaño de las empresas, la categoría ocupacional, la clasificación de ocupación, la afiliación a la seguridad social y el tipo de actividad económica.

En este sentido, la definición operativa del sector informal considera como unidades informales a las empresas que cuentan hasta con cinco ocupados, y según la categoría ocupacional forman parte del sector informal los trabajadores independientes (por cuenta propia y los patronos o empleadores de las empresas no constituidas en sociedad). Asimismo, se incluyen a los asalariados del sector privado y jornaleros; además a los trabajadores no remunerados, es decir, los trabajadores familiares sin pago y los trabajadores no familiares sin pago.

Por otro lado, quienes quedan excluidos del sector informal son: los profesionales independientes y los empleados del gobierno; los productores de bienes y servicios de mercado; quienes producen bienes para consumo final propio, de la cual venden una parte de su producción; los servicios domésticos realizados por personal

remunerado; la producción de bienes exclusivamente para consumo final propio, entre otros. (Banguat, 2019)

Aunado a los problemas estructurales indicados anteriormente, están los bajos salarios en Guatemala, mismos que históricamente no cubren el costo de la Canasta Básica de Alimentos, así como el correspondiente a la Canasta Básica Vital, pues los salarios son sumamente bajos y no cubren las necesidades mínimas del trabajador y su núcleo familiar, ante lo cual, muchos guatemaltecos se ven obligados a emigrar en busca de mejores oportunidades laborales.

En este sentido, un Estado débil y poco desarrollado como Guatemala, incapaz de cumplir sus funciones básicas y de garantizar el derecho a la vida por medio de un trabajo, viola el art. 1 de la Constitución Política de la República. Se trata de un Estado donde la economía se desarrolla al azar, siguiendo únicamente la orientación de los países del centro y de los organismos internacionales, lo cual imposibilita tener una estrategia de desarrollo científico o técnico.

Bajo este trasfondo y según Jiménez & Hinkelammert, 2008, es fundamental considerar criterios formales de decisión y los correspondientes marcos categoriales que condicionan las opciones de políticas posibles y concebibles para la interpretación de la problemática del desempleo, subempleo y sobre todo de la informalidad laboral. Siendo el **derecho a la vida** el criterio decisivo y una exigencia primordial, a partir de lo cual se entiende la sociedad actual como una sociedad que excluye y condena a una gran proporción de sus habitantes.

El derecho a la vida implica, desde luego, el derecho frente a las violaciones de la vida corporal (amenazas, extorsiones, arrestos ilegales, tortura, asesinato, etc.); sin embargo, aquí se debe entender, ante todo, como el derecho de vivir en una sociedad en la que todos y cada uno de sus miembros pueda satisfacer sus necesidades básicas por medio de un trabajo digno y seguro. (Jiménez & Hinkelammert, 2008)

2. La informalidad laboral y su aporte a la economía

De acuerdo a la OIT, el empleo informal se refiere a las personas que en la ley o en la práctica cuentan con empleos que no están protegidos en la legislación laboral, que no están cumpliendo obligaciones de impuestos o no están asociados a sistemas de protección social, por lo que no cuentan con los beneficios del empleo. Asimismo, a nivel internacional, la economía informal ha mostrado ser una fuente importante de empleo, representando actualmente 2,000 millones de trabajadores. (OIT, 2020)

Cabe resaltar que, según estimaciones del mismo Organismo, el 81% de la fuerza laboral en el mundo ha sido afectada por las acciones derivadas del covid-19, siendo los trabajadores y las empresas de la economía informal los más vulnerables, ya que, al 22 de abril de 2020, a nivel mundial casi 1600 millones de trabajadores informales se vieron afectados por las medidas de confinamiento, siendo los países de subdesarrollados, de ingresos medios-bajos los más afectados.

En Guatemala, la concentración del crecimiento del empleo suele darse en sectores de baja productividad y en sectores informales de la economía, mismos que representan un aporte al PIB de alrededor del

22%, ya que en 2021 un poco más del 70% de la PEA son trabajadores informales. Ante este panorama económico, se hace necesario dedicar un apartado específico para dicho tema, ya que, en 2019, la economía guatemalteca, lejos de crear nuevos empleos para las personas que ingresaron al mercado laboral, más bien expulsó trabajadores [alrededor de 15,000 empleos menos del 2018 al 2019]. (OIT, 2020)

Por otro lado, es imperativo mencionar que el nivel de informalidad laboral en Guatemala, podría ser mayor de lo registrado por el INE en sus Encuestas Nacionales de Empleo e Ingresos (ENEI), ya que según el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), en el 2017, los cotizantes del Seguro Social representan 20% de la PEA, lo que se traduce en una tasa de informalidad implícita entorno 80% de la PEA, es decir, quienes no cotizan al IGSS. Asimismo, según la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la tasa de informalidad es entorno al 85%.

Actualmente la informalidad laboral no solo se considera una característica y una constante de los países subdesarrollados, sino que también está presente en todas las sociedades del mundo, por muy diferentes razones, desde la necesidad funcional de las economías bajo el argumento de que se requiere elevar la competitividad en un mundo globalizado, o porque es esencial para apoyar con su producción los procesos industriales de la economía formal, lo que se logra en muchos casos con la abierta tolerancia de las autoridades.

En América Latina, por ejemplo, y de acuerdo a la estructura del mercado laboral y sus procesos de ajuste, en general, existe

un margen mayor de permisividad del trabajo informal en todas sus formas. Asimismo, los países latinoamericanos tienen una normatividad que genera diferentes grados de protección al empleo, y Guatemala se encuentra entre los países con los grados de seguridad más bajos de la región. (Sandoval Betancour, 2014)

Si bien históricamente la informalidad laboral tiene sus causas estructurales, mismas que se mantienen hoy día, también se suman otras causas actuales o contemporáneas, como lo es el proceso de globalización de la economía y el auge de apertura de mercados al comercio internacional. Esta tendencia exige que los procesos de producción sean más competitivos, siendo la eficiencia de los mercados laborales un determinante básico para lograrlo, a lo cual la informalidad contribuye ampliando la capacidad de adaptación de los costos de mano de obra a las necesidades de ajuste empresariales.

En este orden de ideas, a continuación, se presentan las principales causas de la informalidad laboral, que algunos autores han descrito teóricamente y que en la actualidad aplican para Guatemala (tabla 1).

Tabla 1
Principales causas de la informalidad laboral

Causas históricas	Causas actuales
<p>La tecnificación de los procesos productivos</p> <p>De acuerdo con la teoría Marxista, los comienzos de la revolución industrial en Europa sirven como referencia para identificar las causas remotas que darían lugar al problema actual del desempleo y la informalidad. La invención de una de las primeras máquinas creadas al inicio de la revolución industrial produjo efectos significativos en el mercado laboral.</p> <p>Para Marx la tecnificación de los procesos productivos produce el desplazamiento sistemático del trabajo por las máquinas. El problema estructural de la informalidad y el desempleo laboral contemporáneos, están contenidos en su teoría de la acumulación de capital en la industria, compuesto por capital constante y capital variable, en que el capital constante se refiere a la inversión en capital productivo como máquinas y equipos y el capital variable se refiere a los pagos por salarios a la mano de obra empleada.</p> <p>Para David Ricardo, la informalidad laboral, se entiende como una derivación del desempleo. La incorporación de máquinas y herramientas a los procesos productivos implicaba reemplazar mano de obra por capital físico. Ricardo estaba convencido que la sustitución del trabajo humano por la maquinaria es frecuentemente muy perjudicial a los intereses de la clase trabajadora.</p>	<p>El crecimiento del desempleo: se asocia mayormente con la generación de informalidad laboral, y se explica por la necesidad de los desempleados de generar ingreso personal.</p> <p>Migraciones internas: la migración de zonas rurales hacia zonas urbanas ha sido una de las modalidades más tradicionales para satisfacer las necesidades de mano de obra en la industria naciente en los países no industrializados. Pero también han sido causa de sobrepoblación en las urbes, lo que ha llevado a exceso de oferta de trabajo y a la generación de informalidad.</p> <p>La complementariedad de la actividad económica formal e informal: la economía informal, bajo diversas modalidades, presenta algún vínculo con la economía formal, que de una u otra forma apoya o estimula su existencia, como es el caso de las actividades de prestación de servicios informales.</p> <p>Exceso de normas y leyes aplicadas a la actividad económica: La formalidad implica incurrir en costos para cumplir con todos sus requisitos legales y, por tanto, cuanto mayor sea el número de estos, mayores serán los costos de cumplir con ellos.</p> <p>Debilidad en la aplicación de normas y leyes: la decisión de los gobiernos de hacer cumplir las normas y leyes regulatorias es determinante, al punto que cuando exista una alta capacidad y voluntad de imponer la regulación, se reducirá la informalidad, y viceversa.</p> <p>Razones políticas: los gobiernos, particularmente, se comportan permisivos aplicando de manera relajada la normatividad sancionatoria y restrictiva de las actividades informales cuando requieren poner a su favor la opinión de las colectividades en épocas de campañas electorales.</p> <p>La corrupción de funcionarios o instituciones públicas: su forma más común es la de recibir comisiones o propinas a cambio de no aplicar las regulaciones requeridas para ciertas actividades.</p>

Fuente: elaboración propia, adaptado de (Sandoval Betancour, 2014).

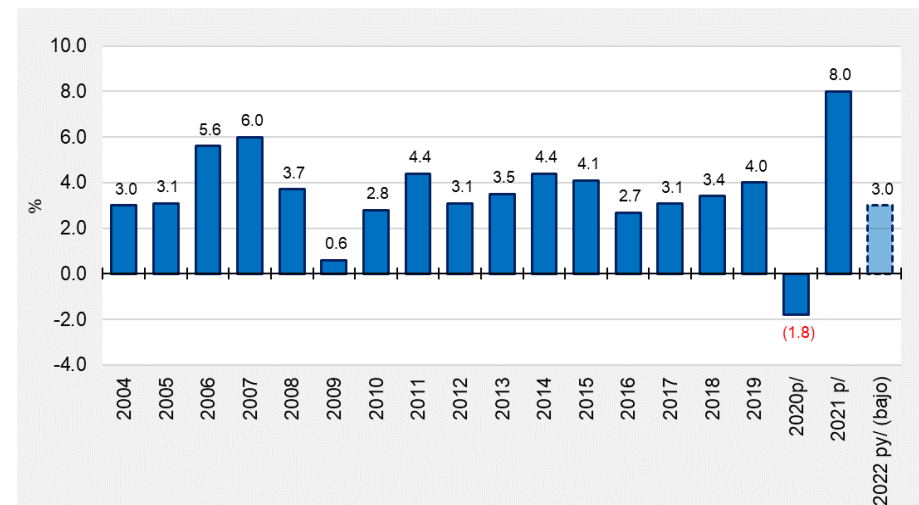
3. Características de los principales indicadores del mercado laboral en Guatemala

En términos generales, el desempeño económico de Guatemala se ha caracterizado por la estabilidad en sus indicadores macroeconómicos, desde 1985 el comportamiento del PIB real ha registrado cifras positivas, incluso en el 2009 bajo el contexto de la crisis financiera internacional. Con el impacto del covid-19, y según estimaciones del Banco de Guatemala (Banguat), al cierre del 2020 la economía nacional se contrajo -1.8%, un impacto mínimo comparado con otras economías de la región, pero que afectó el mercado laboral.

Gracias al aumento en el consumo de los hogares y del gobierno, además de la inversión, en 2021 se da un repunte económico de 8.0%, y para 2022 se prevé que la economía nacional crezca entre el 3% y 5%, ya que ha tenido un crecimiento de 4.5% en el primer trimestre del mismo año, similar a la tasa de variación alcanzada en el mismo período del 2021 (figura 1).

Figura 1

Producto Interno Bruto (PIB) real de Guatemala, Período 2004-2022 (Variación porcentual)



Nota: elaboración propia, con información del Banco de Guatemala. Estadísticas Macroeconómicas. Las cifras de los años 2004 al 2012 son empalmada/Cuentas Nacionales, base 2013. p/Cifras preliminares; py/Cifras proyectadas, escenario bajo (3.0%) y alto (5.0%).

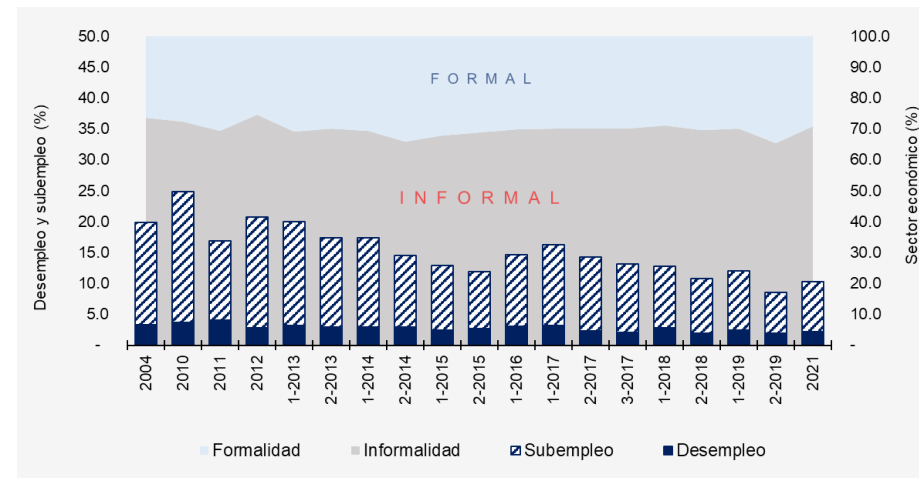
Previo a la crisis económica de 2008-2009, Guatemala presentaba tasas de crecimiento por arriba del 3%, registrando un descenso económico en el 2009 de 0.6%, y un crecimiento promedio de 3.5% durante el período 2010-2019. Es decir, un crecimiento que prácticamente se mantuvo constante y sin una tendencia hacia el alza desde ese momento. Con la crisis sanitaria actual, la contracción económica fue mucho mayor en 2020 comparando lo registrado en 2009, por lo tanto, no se ha logrado tener un crecimiento como el que se observó previo a la crisis financiera del 2008-2009, y probablemente pasará mucho tiempo para lograr crecimientos como los observados previos a la pandemia del covid-19.

Es evidente que el crecimiento del PIB, y ese efecto rebote que se da después de una contracción, no ha sido suficiente para que a nivel mundial y de la región de América Latina, se lograra incrementar o al menos recuperar los puestos de trabajo que se tenían previo a la pandemia del covid-19.

Guatemala por su parte, ha mantenido un nivel de desempleo abierto relativamente bajo, ya que durante el período 2005-2019, registró una tasa promedio de 2.5%; una cifra muy por debajo del promedio mundial y latinoamericano (5.3% y 6.7% respectivamente, para el mismo periodo). Sin embargo, el subempleo alcanzó casi el 10% según la ENEI 2019-1, asimismo, alrededor del 70% de la PEA se sitúa en el sector informal de la economía. Por lo tanto, es posible que la informalidad laboral se mantenga en niveles similares a lo registrado previo a la pandemia.

Después de la crisis económica y financiera mundial ocurrida en 2008-2009, se registró la tasa de desempleo abierto más alta en 2011 (4.1%), misma situación con la tasa de subempleo visible alcanzando el 21% en 2010. La informalidad laboral también se vio afectada llegando a concentrar casi el 75% de la PEA en 2012. Aunque existen pequeñas fluctuaciones en los indicadores mencionados, la siguiente gráfica muestra una fotografía de la situación del mercado laboral en Guatemala, mostrando que aún no se han dado cambios sustanciales hacia la mejora de la oferta de trabajo. (Figura 2)

Figura 2
 Tasas de desempleo, subempleo e informalidad laboral en Guatemala
 Período 2004-2021



Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Bases de datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) de cada año.

a) Desempleo

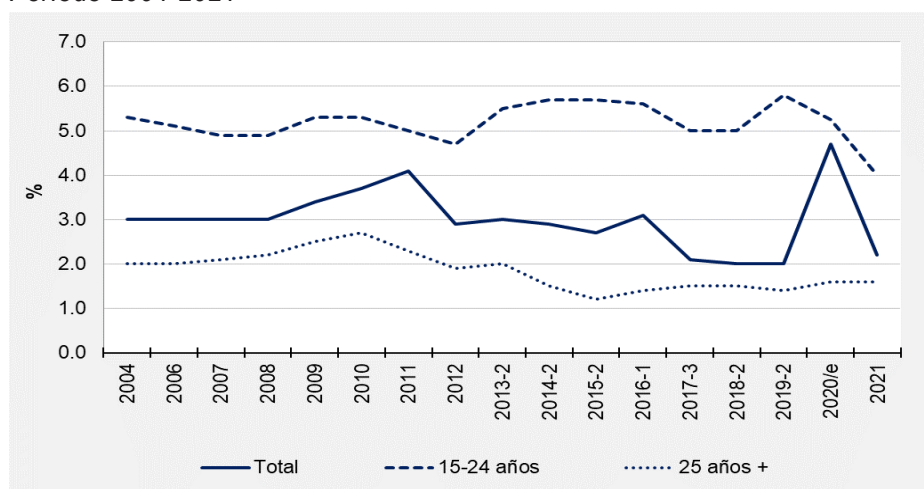
En Guatemala se han registrado tasas de desempleo abierto de entre 2.0% y 2.5% en el período 2004-2021, excepto el año 2020 que se proyectaba un incremento de alrededor del 4.5%, cifra que no se pudo comprobar ya que no se realizó la ENEI que correspondía a ese año, considerando el paro de muchas actividades a raíz de la pandemia del covid-19. No obstante, según la ENEI 2021, la tasa de desempleo abierto se situó en 2.2%.

En términos generales se podría decir que el desempleo se ha mantenido estable y con tendencias a la baja; sin embargo, la población

joven (menor de 25 años de edad) registra las tasas de desempleo más altas por arriba del 5%; contrario a la población de 25 años y más donde existe menor desempleo, incluso con tasas por debajo del 2% (figura 3). Aunque el nivel de desempleo es relativamente bajo, el principal problema se da en los niveles de subempleo e informalidad, mismos que se describen en los siguientes apartados.

Figura 3

Tasas de desempleo en Guatemala, según grupos de edad
Período 2004-2021



Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Bases de datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) última e cada año, excepto el 2005 y 2020 que son estimaciones.

b) Subempleo

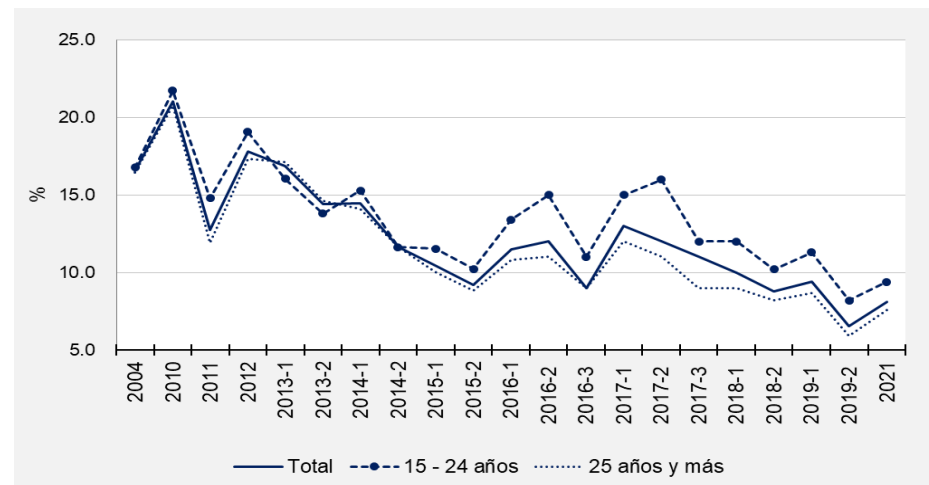
De acuerdo al INE 2021, la población subempleada es aquella población de 15 años o más, cuya ocupación es inadecuada, cuantitativa y cualitativamente, respecto a determinadas normas como nivel de ingreso, aprovechamiento de las calificaciones, productividad de la mano de obra y horas trabajadas. Para fines prácticos el presente documento trata de la población subempleada visible, que según la misma institución son aquellas personas que trabajan involuntariamente menos de la jornada normal (40 hrs./semana en el Sector Público, y 48 hrs./semana en el resto de sectores) y que desearían trabajar más horas.

El subempleo visible, que más bien es un desempleo disfrazado de empleo, alcanzó sus niveles más altos en el 2010 y 2012, con 21% y 18% respectivamente, cifras que podrían ser efectos de la crisis económica y financiera experimentada en 2008-2009, mismos años de impacto hacia la baja en la economía nacional. Posteriormente, en 2019 el subempleo alcanza el 9.4% (según la ENEI 2019-1), registrando una tasa del 6.5% en la segunda ENEI realizada en el mismo año 2019-2. Por los efectos económicos y sociales del covid-19, a muchas personas se les redujo las horas de trabajo y por ende el salario, sin embargo, la tasa de subempleo en 2021 fue menor (8.1%) en comparación a los años previos a la pandemia, excepto por lo registrado en la ENEI 2019-2 (figura 4).

Figura 4

Tasas de subempleo en Guatemala, según grupos de edad

Período 2004-2021



Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Bases de datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) de cada año.

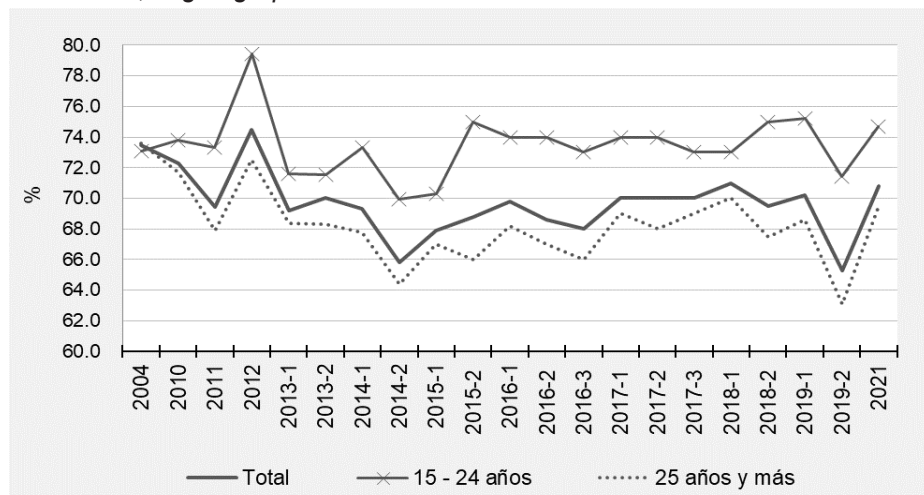
Al igual que el desempleo, el subempleo visible perjudica más a los jóvenes entre los 15 y 24 años de edad, ya que según la ENEI 2021 presentan una tasa de subempleo de 9.4%, mayor a la general y a la de las personas mayores de 24 años (7.6%). Aunque hubo un incremento entre la última ENEI 2019-2 y la realizada en el 2021, los niveles de subempleo fueron menores a lo esperado considerando los efectos covid-19.

c) Informalidad laboral

A lo largo del período 2004-2021, en promedio, alrededor del 70% de la PEA laboraba en el sector informal, registrando el porcentaje más alto en el 2012 con 74.5%. En el 2019 y de acuerdo a la primera ENEI 2019-1, la informalidad laboral alcanzó el 70.2%, sin embargo, en la segunda ENEI del mismo año hubo un descenso registrando 65.3%. Posteriormente en el 2021 dicho porcentaje se incrementó a 70.8%, es decir, se regresó a los niveles registrados en 2019-1, un impacto menor considerando el nivel de crisis sanitaria actual. No obstante, ya suficiente es el porcentaje de personas inmersas en la informalidad, ante lo cual, es congruente que se retorne a niveles parecidos previos al covid-19 (figura 5).

Al desagregar el trabajo informal por grupos de edad según la ENEI 2021, son los jóvenes entre los 15 y 24 años de edad los más afectados, ya que el 74.7% de esta población trabaja en el sector informal de la economía. Mientras que las personas arriba de los 24 años presentan un porcentaje menor con 69.5%.

Figura 5
 Porcentaje de la PEA que trabaja en el sector informal de la economía en Guatemala, según grupos de edad. Período 2004-2021



Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Bases de datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) última de cada año, excepto el 2005 y 2020 que son estimaciones.

4. Impacto del covid-19 en el desempleo, subempleo e informalidad laboral

Previo a describir los principales indicadores del mercado laboral, además de realizar un análisis del impacto del covid-19, es preciso resaltar que la ENEI 2021 realizada en octubre del mismo año, utiliza un nuevo Marco Maestro de Muestra (MMM) basado en el XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda del 2018, además registra una población total base de 17.2 millones de personas (revisión y actualización de las proyecciones de población a diciembre de 2019. (INE, 2022)

A continuación, se presentan los cambios en la estructura poblacional de Guatemala, según la edad y el sexo de las personas desempleadas, en condición de subempleo y, quienes además trabajan en el sector informal de la economía. Se hace una relación entre la última ENEI 2-2019 y la única ENEI que se realizó en 2021. Posteriormente se toman en cuenta otras variables como nivel de educación, actividad económica y categoría ocupacional.

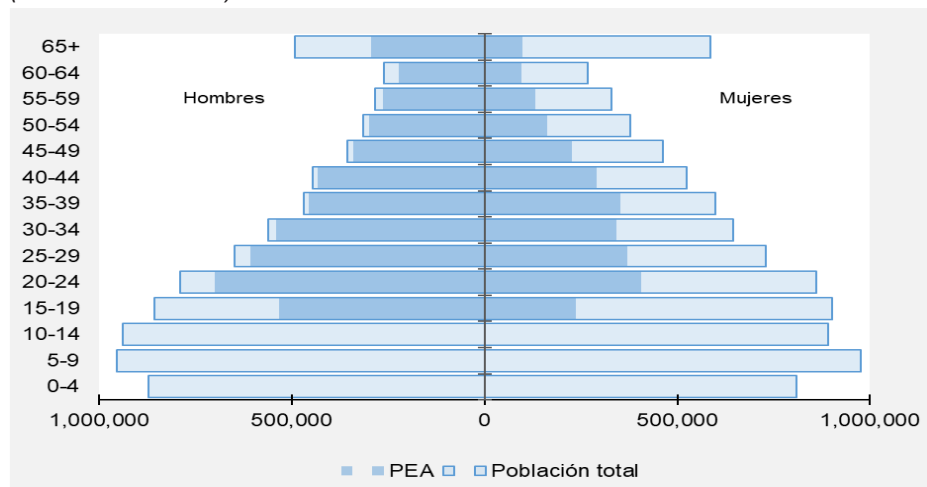
a) Estructura por edad y sexo de la PEA

De acuerdo a la ENEI 2021, en Guatemala la PEA mayor de 15 años de edad es de 7,407,279 de personas, lo cual representa el 43.05% de la población total y el 63.0% de la Población en edad de trabajar (PET). Donde, además, el 63.3% son hombres y el 36.7% mujeres; es decir, hubo un incremento de la PEA femenina de 1.4% respecto a la ENEI 2019-2 [35.3%] (figura 6). Del total de la PEA el 97.8% es población ocupada en alguna actividad económica, porcentaje que equivale a 7.2 millones de personas.

Cabe resaltar que la población guatemalteca se caracteriza por poseer alto porcentaje de población joven, según la ENEI 2021, el rango de edades de 0 a 24 años, representa un poco más del 50% de la población total, donde, además, el grupo quinquenal de edad de 15 a 24 años representa cerca del 20% de dicha población.

Figura 6

Estructura por edad y sexo de la Población total y PEA en Guatemala 2021 (valores absolutos)

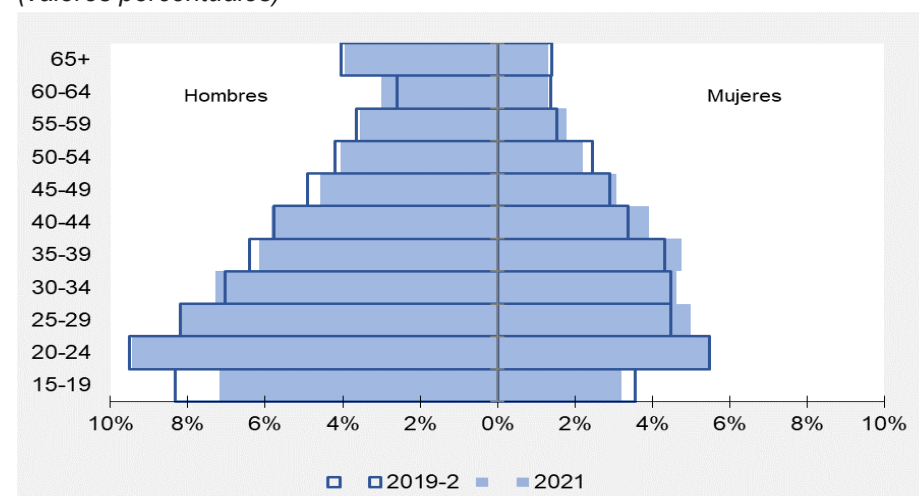


Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2021.

Al comparar la estructura por edad y sexo de la PEA según la ENEI 2019-2 y la ENEI 2021, se pueden observar pequeños cambios en casi todos los grupos quinquenales de edad en el 2021, en primer lugar, se incrementó la participación de las mujeres, y en el rango de edades de 15 a 19 años, que en el 2019 representaba el 11.9% hubo un descenso de dicha población registrando 10.4% en 2021. Asimismo, se incrementó la población entre los 24 y 39 años de edad respecto a lo registrado en el 2019 (figura 7).

Figura 7

Estructura por edad y sexo de la PEA en Guatemala, años 2019 y 2021 (valores porcentuales)



Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2019-2 y 2021.

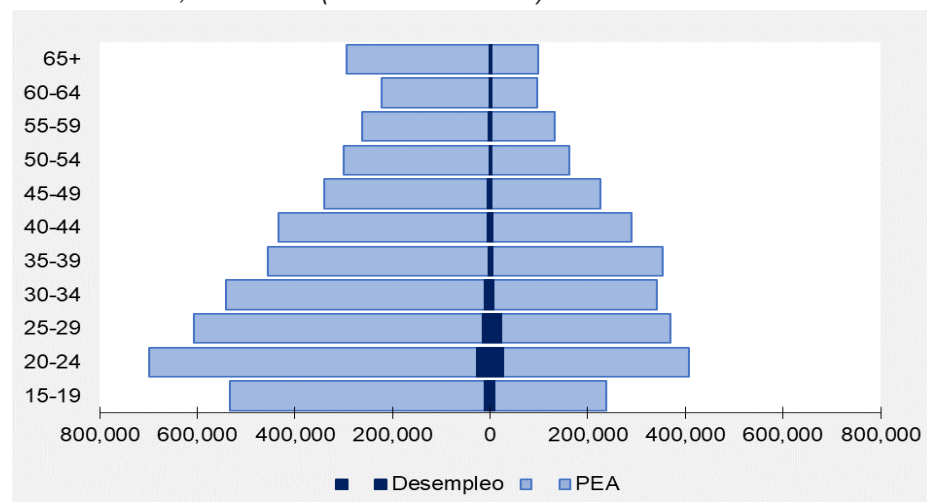
b) Estructura por edad y sexo de las personas desempleadas

Aunque la PEA desempleada es relativamente poca en Guatemala, (tasa de desempleo visible de 2.2% en 2021), hubo un incremento de 0.2% con relación a lo registrado en la ENEI 2019-2. Respecto al total de la población desempleada se da un incremento en mujeres, ya que del 45.3% registrado en el 2019 pasó al 48.7% en 2021. Esto se traduce a una tasa de desempleo mayor que la de los hombres con 2.9% y 1.8% respectivamente, sin embargo, en ambos sexos se incrementó la tasa de desempleo con relación al 2019 [mujeres 2.5% y hombres 1.7%] (figuras 8 y 9).

Por otro lado, el dominio Urbano Metropolitano es el más afectado con una tasa de 5.7%, es decir, un incremento de 1.8% si se compara con lo registrado en 2019. El Resto Urbano por su parte tiene 2.2% y 1.1% el Rural Nacional, mismos en los que se redujo la tasa de desempleo visible en relación al 2019.

Figura 8

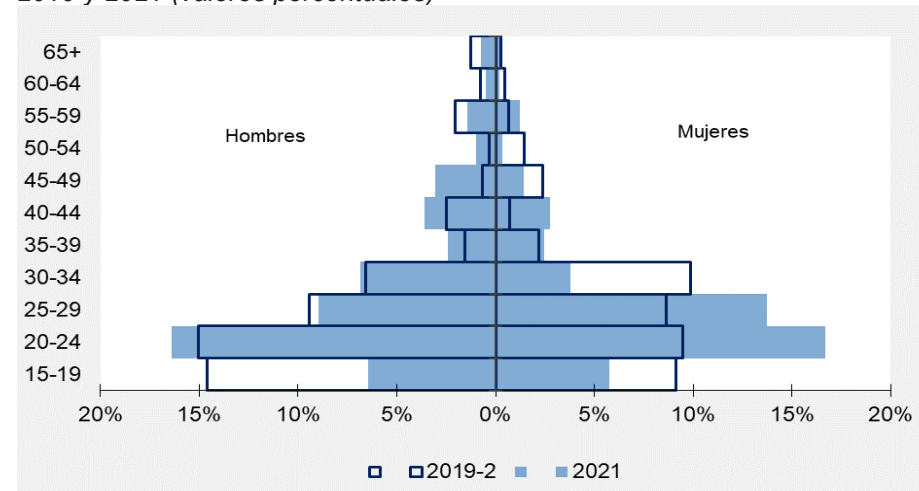
Estructura por edad y sexo de la población desempleada con relación a la PEA en Guatemala, año 2021. (valores absolutos)



Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2021.

Figura 9

Estructura por edad y sexo de la población desempleada en Guatemala, años 2019 y 2021 (valores porcentuales)



Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2019-2 y 2021.

Del total de personas desempleadas, aproximadamente el 68% tienen menos de 30 años de edad, siendo los jóvenes de entre 20 y 24 años los más afectados con el impacto del covid-19 representando el 33.1% de la población desempleada en Guatemala, es decir, un incremento de 8.6% en comparación con lo registrado en el 2019 para dicho grupo de edad.

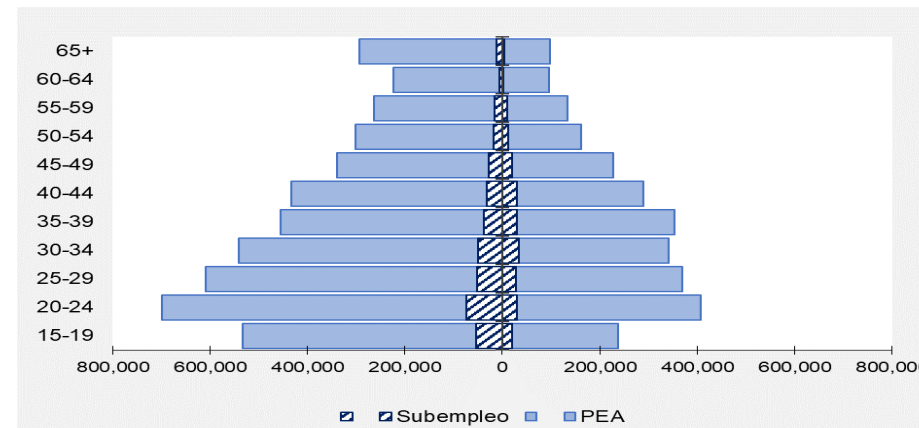
Por otro lado, el porcentaje de jóvenes desempleados entre los 15 y 19 se redujo casi 12%, ya que de 23.8% en 2019 bajó a 12.2% en 2021, misma situación que presenta el grupo de entre 30 y 34 años de edad, pero con una reducción 5.7%. No obstante, hubo un incremento de población desempleada en las edades de 35 a 49 años (figura 9).

c) Estructura por edad y sexo de la población en condición de subempleo

De acuerdo al INEI 2021, del total de la PEA el 8.1% está en condición de subempleado visible, un incremento de 1.6% si se compara con lo registrado en la ENEI 2019-2, pero una tasa menor con relación a la primera ENEI del mismo año que fue de 9.5%. Asimismo, son las mujeres las más afectadas registrando una tasa de subempleo mayor que la de los hombres, sin embargo, y considerando los efectos del covid-19, los hombres registraron mayor incremento de subempleo, ya que de una tasa de 6.2% en 2019 pasaron a una tasa de 8.0% en 2021 (figuras 10 y 11).

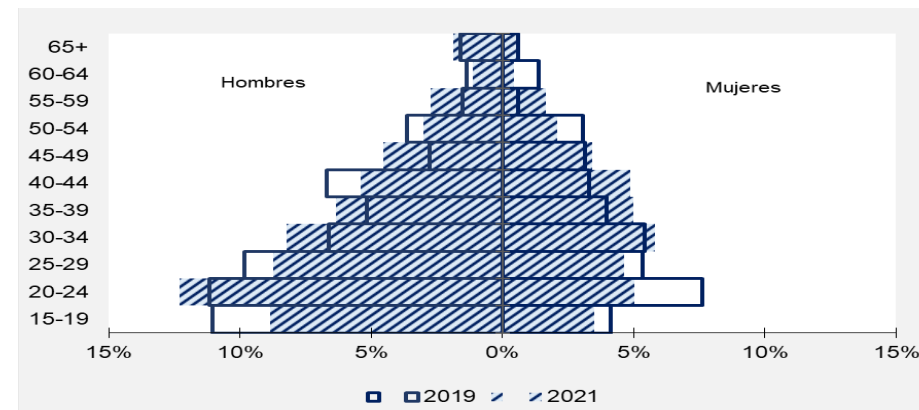
Aunque todos los dominios geográficos se vieron afectados, es el dominio Urbano Metropolitano el que registra la tasa más alta de subempleo en Guatemala, con 8.7% en 2021, lo cual equivale a un incremento de 2.3% con relación al 2019. Además los jóvenes menores de 30 años son los más afectados, ya que representan el 43.0% del subempleo total en 2021, y al igual que en el desempleo, el grupo quinquenal de 24 a 34 años es el más afectado, sin embargo, las personas entre los 30 y 49 años presentaron un incremento del subempleo en relación al 2019 (figura 11).

Figura 10
Estructura por edad y sexo de la población subempleada con relación a la PEA, año 2021 (valores absolutos)



Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2021.

Figura 11
Estructura por edad y sexo de la población subempleada en Guatemala, años 2019 y 2021 (valores porcentuales)



Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2019-2 y 2021.

d) Estructura por edad y sexo de la población que trabaja en el sector informal

Aunque la informalidad laboral se presenta en todos los países del mundo, son los países pobres y subdesarrollados los más afectados con dicha problemática social. En el caso de Guatemala, son millones de guatemaltecos quienes carecen de protección social, siendo las mujeres las más afectadas.

De acuerdo a la OIT, aproximadamente 2,000 millones de trabajadores eran trabajadores informales en 2019 (60.1% de la fuerza de trabajo mundial). En América Latina, el 56.4% de la PEA integra el sector informal en 2019, es decir que, el nivel de informalidad en Guatemala que se situaba en 65.3% según la ENEI 2019-1 estaba por arriba de lo registrado a nivel mundial y de la región latinoamericana. Si se toma en cuenta el impacto del covid-19, la informalidad pasó a 70.8% lo que equivale a más de 5 millones de personas en el 2021.

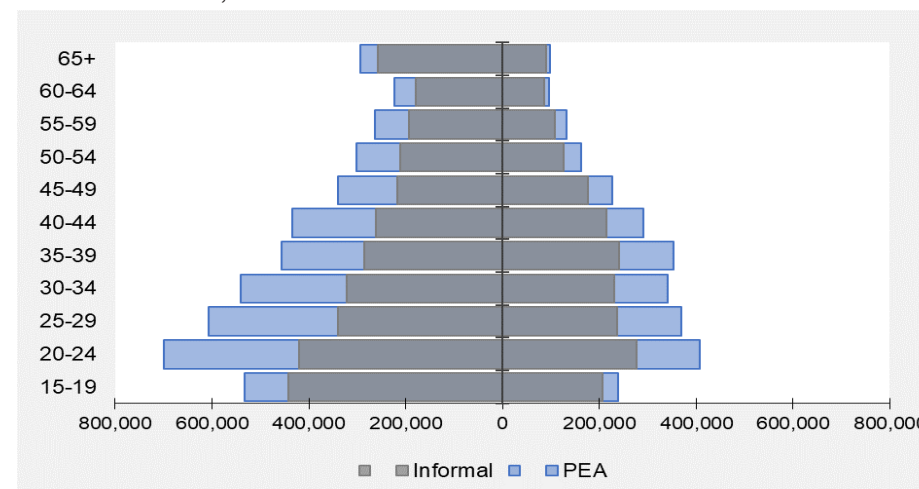
Del total de población que labora en el sector informal de la economía, el 33.2% son mujeres y el 66.8% hombres. En 2021 las mujeres presentan la tasa de informalidad laboral más alta con 75.7%, mientras que los hombres 68.0%. Asimismo, los más afectados son: la población rural con una tasa cerca del 80% de informalidad; y los jóvenes menores de 30 años que representan 37.3% de la población en condición de informalidad (figuras 12 y 13).

Al comparar el nivel de informalidad desagregado por grupos quinquenales de edad, del 2021 con lo registrado en el 2019, se observa

que los grupos de 14 a 19 años y 20 a 24 años de edad redujeron la proporción de población en condición de informalidad en 2021 respecto al 2019, sin embargo, se incrementó el porcentaje de mujeres entre los 24 y 49 años de edad que laboran en la informalidad. Es importante resaltar que de acuerdo a la ENEI 2021 existe un 6.8% de personas de 65 años y más quienes laboran en el sector informal, es una situación preocupante considerando que se trata de personas en edad avanzada (figuras 12 y 13).

Figura 12

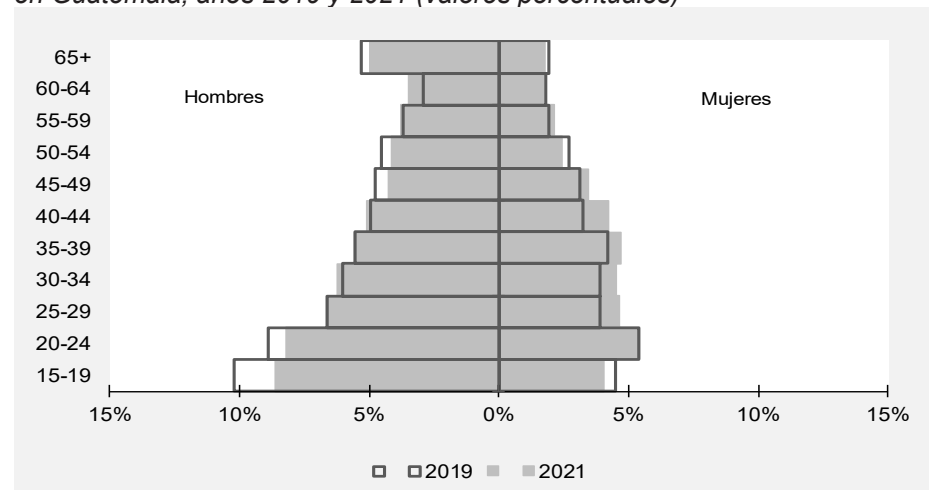
Estructura por edad y sexo de la población que labora en el sector informal con relación a la PEA, año 2021.



Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2021.

Figura 13

Estructura por edad y sexo de la población en condición de informalidad laboral en Guatemala, años 2019 y 2021 (valores porcentuales)



Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2019-2 y 2021.

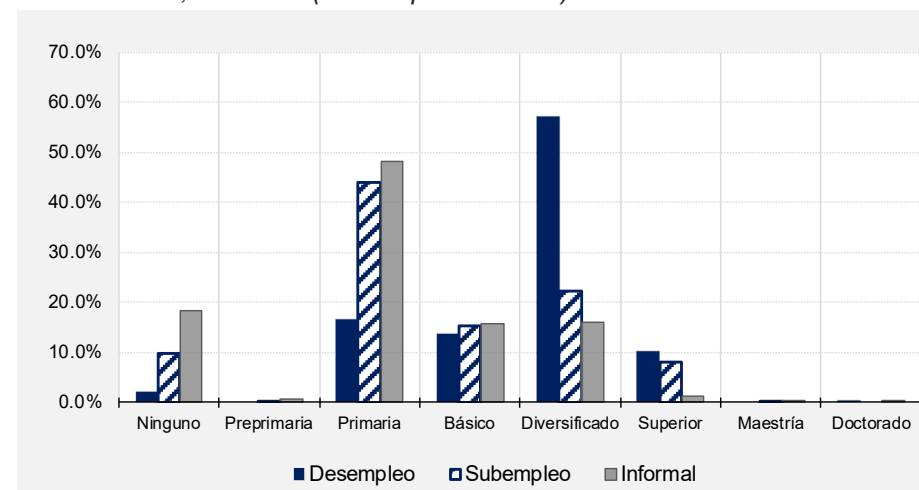
e) Nivel de educación formal de la población desempleada, subempleada y trabajadores del sector informal

Al presentar el nivel educativo de las personas desempleadas, la ENEI 2021 registra que las personas con un nivel medio (diversificado) de estudios son las más afectadas, ya que representan el 57.2% del total de la población desempleada en Guatemala. A este grupo le siguen el nivel primaria (16.7%); básico (13.6%); superior (10.3%), y en menor porcentaje se encuentran quienes no tienen ningún nivel de instrucción (2.0%) y un 0.2% de personas que poseen estudios a nivel de doctorado.

El subempleo en cambio concentra mayor proporción de personas que poseen un nivel de educación primaria con 44.0%, seguido del diversificado y el básico con 22.2% y 15.2% respectivamente. Contrario al desempleo, las personas con ningún nivel de instrucción representan mayor porcentaje en el subempleo con 9.9%, además, quienes poseen estudios superiores representan un 8.2% de la población subempleada. Asimismo, existe un mínimo de personas subempleadas que tienen estudios a nivel de maestría (0.2%) y un 0.2% con educación preprimaria.

Figura 14

Nivel de educación de la población desempleada, subempleada y sector informal en Guatemala, año 2021 (valores porcentuales)



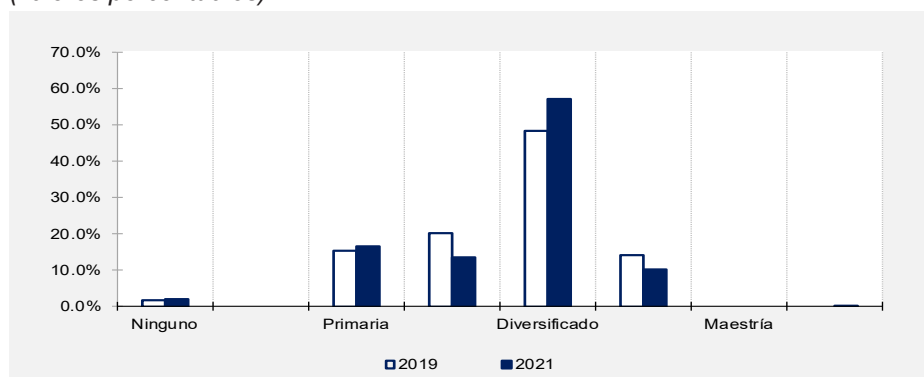
Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/ Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2021.

En cuanto al sector informal, este emplea mayor porcentaje de población que únicamente tiene educación primaria, ya que representan casi el 50% de la población total en condición de informalidad laboral. El

segundo grupo con mayor proporción de informalidad, son las personas que no tienen ningún nivel educativo (18.4%), seguido de las personas con educación diversificada (16.0%) y educación básica (15.6%). Existe además un pequeño porcentaje de población inmersa en la informalidad laboral con estudios superiores (1.1%) y con educación preprimaria [0.6%] (figura 14).

Si se comparan los datos registrados en la ENEI 2019-2 y la ENEI 2021, se puede observar un incremento de la población desempleada con educación básica, ya que de 20.1% en 2019 bajó a 13.6% en 2021, misma situación con las personas con educación superior con una reducción de casi 4% de un año a otro. No obstante, la población desempleada con educación diversificada se incrementó casi 10% en 2021. Asimismo, aquellas personas con estudios de doctorado que en 2019 no existían, en 2021 representan el 0.2% de la población desempleada (figura 15).

Figura 15
Nivel de educación formal de la población desempleada, años 2019 y 2021 (valores porcentuales)

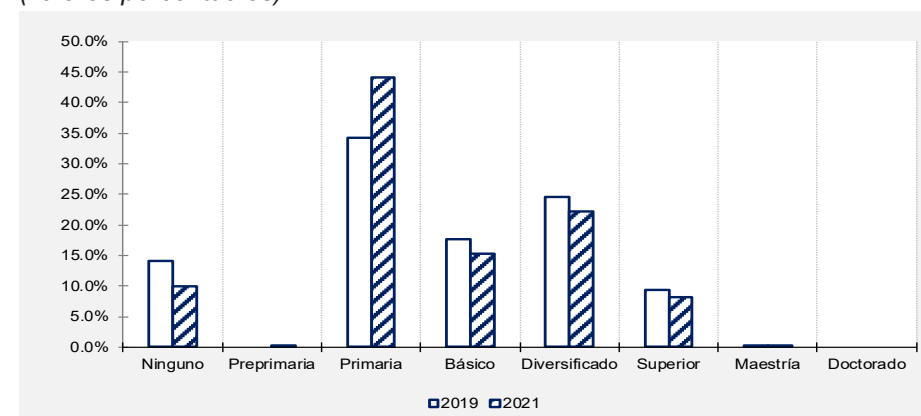


Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2019-2 y 2021.

Del total de la población en condición de subempleo visible, en 2021 se vieron afectados en mayor proporción las personas que únicamente tienen educación primaria con 44.0% mientras que en 2019 este grupo representaba el 34.2%. Aunque en menor proporción quienes también fueron afectados con el impacto del covid-19 y pasaron a engrosar las filas del subempleo, son quienes tienen educación preprimaria (0.3%) y las personas con estudios de maestría [0.2%] (figura 16).

Por su parte la informalidad laboral se mantuvo casi en las mismas proporciones para todos los niveles de educación, excepto para las personas con educación primaria (44.0%) y preprimaria (0.3%) siendo los únicos grupos de personas que se incrementaron en 2021 respecto a lo registrado en la ENEI 2019-2 [34.2% primaria, y no se registró población con educación preprimaria] (figura 17).

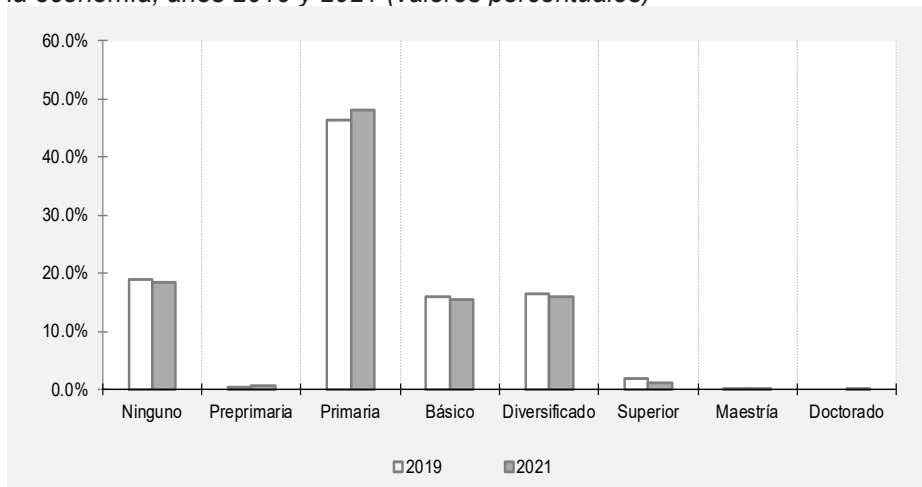
Gráfica 16
Nivel de educación formal de la población subempleada, años 2019 y 2021 (valores porcentuales)



Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2019-2 y 2021.

Figura 17

Nivel de educación formal de la población que labora en el sector informal de la economía, años 2019 y 2021 (valores porcentuales)



Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2019-2 y 2021.

En síntesis, la ENEI 2021 da una aproximación de los efectos del covid-19 sobre el empleo, el subempleo y la informalidad laboral. En el caso del desempleo, los más afectados fueron quienes tienen educación diversificada; en el subempleo son quienes únicamente tienen educación primaria al igual que en el caso de la informalidad laboral, misma que se mantuvo casi en las mismas proporciones de lo registrado en el 2019-2.

f) Categoría ocupacional de la PEA ocupada

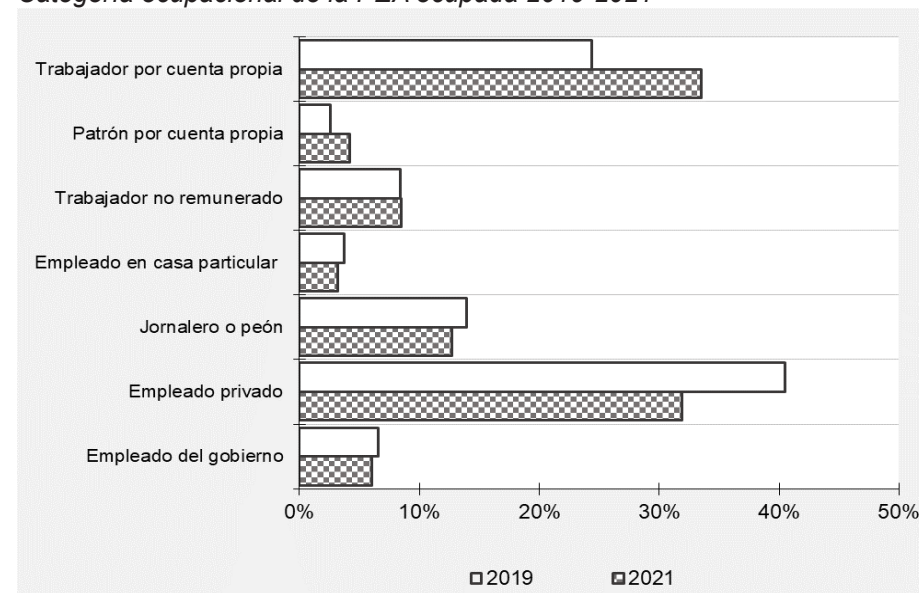
Otro indicador para determinar el impacto del covid-19 es la población ocupada por categoría, donde claramente el empleado privado fue el más afectado, ya que en 2019 representaba el 40.5% de la población

ocupada, mientras que en el 2021 únicamente el 31.9%, es decir, hubo un descenso de dicha población de 8.6%. A este grupo le siguen el jornalero o peón, los empleados del gobierno y, en menor proporción los empleados en casa particular.

Contrario a lo descrito en el párrafo anterior, en 2021 la población ocupada se incrementó mayormente en la categoría de trabajador por cuenta propia, ya registró un 33.5% del total de la población ocupada, contra el 24.4% registrado en el 2019-2. Las otras actividades en las que creció la proporción de personas ocupadas son: patrón por cuenta propia y el trabajador no remunerado (figura 18).

Figura 18

Categoría ocupacional de la PEA ocupada 2019-2021



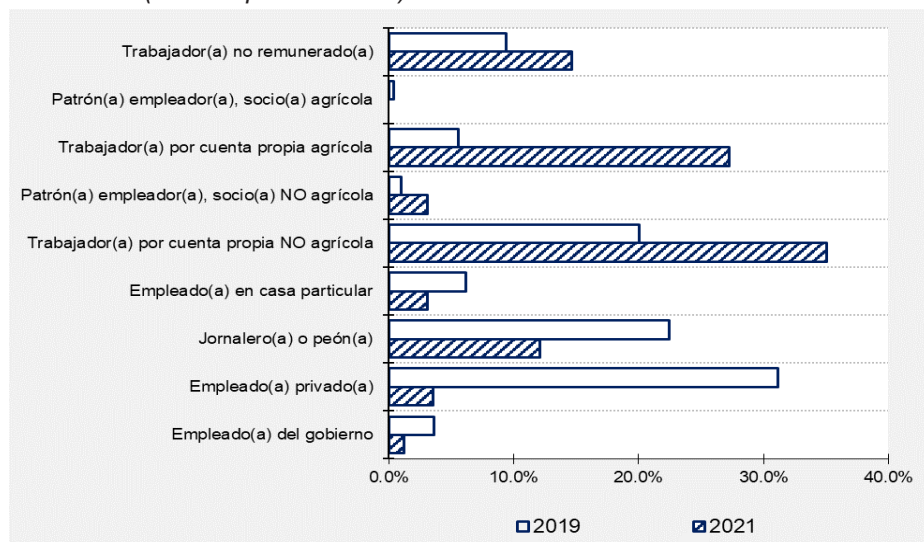
Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2019-2 y 2021.

En el caso del subempleo, es el trabajador por cuenta propia agrícola quien representa mayor proporción en 2021, es decir, un incremento del 21.6% respecto al 2019; a esta categoría le sigue el trabajador por cuenta propia no agrícola con un incremento de 14.9%; el trabajador no remunerado; y el patrón empleador, socio no agrícola.

Contrario a la reducción porcentual que se dio en las categorías de empleado privado que de representar el 31.2% de población subempleada en 2019, bajó a 3.6% en 2021, seguido de los jornaleros o peones; el empleado en casa particular y el empleado del gobierno (figura 19).

Figura 19

Categoría ocupacional de la población subempleada en Guatemala, años 2019-2021 (valores porcentuales)

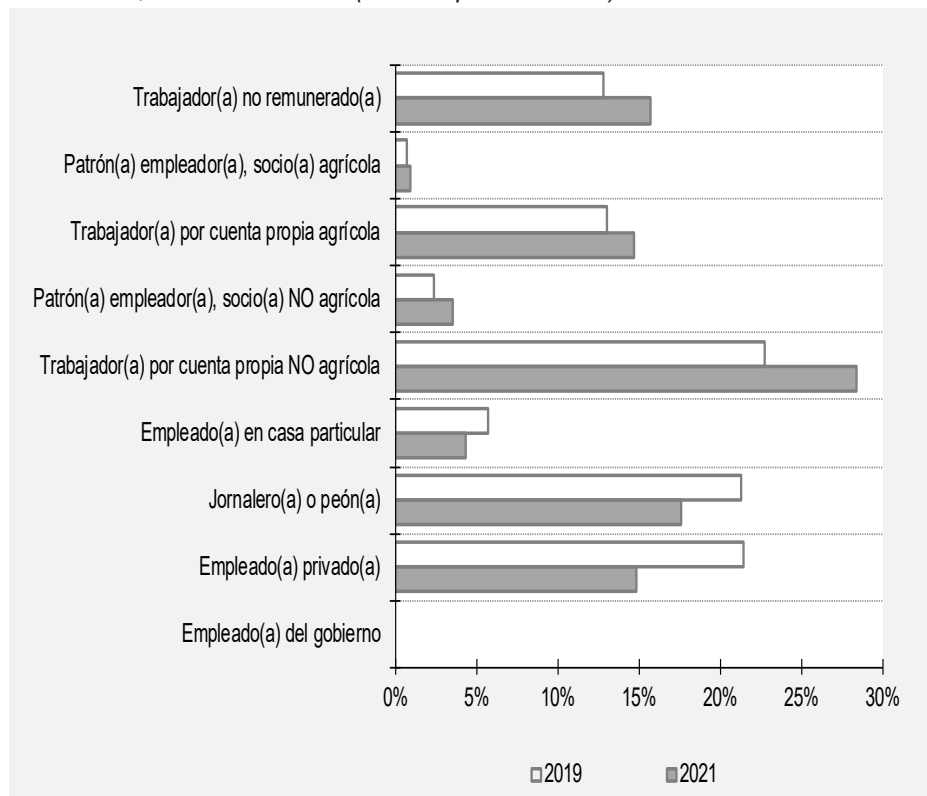


Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2019-2 y 2021.

En cuanto a la informalidad laboral, son los trabajadores por cuenta propia no agrícola quienes pasaron a engrosar las filas de la economía informal, ya que en 2019 representaban el 22.7% de la población total inmersa en el sector informal de la economía, pasando a representar casi el 30% en el 2021. A estos le siguen en menor proporción los trabajadores no remunerados; los trabajadores por cuenta propia agrícola; los patrones empleadores, socios no agrícolas; y los patrones empleadores, socios agrícolas (figura 20).

Las demás categorías registraron un descenso en la proporción de la población que trabaja en el sector informal, siendo el empleado privado el que tuvo menor participación en dicho sector, seguido de los jornaleros o peones y los empleados en casas particulares. Esto podría ser un efecto de la cuarentena vivida a raíz del covid-19, por lo tanto, muchas personas no tenían fuente de ingreso, así fuera dentro de la economía informal (figura 20).

Figura 20
Categoría ocupacional de la población que labora en el sector informal de Guatemala, años 2019-2021 (valores porcentuales)



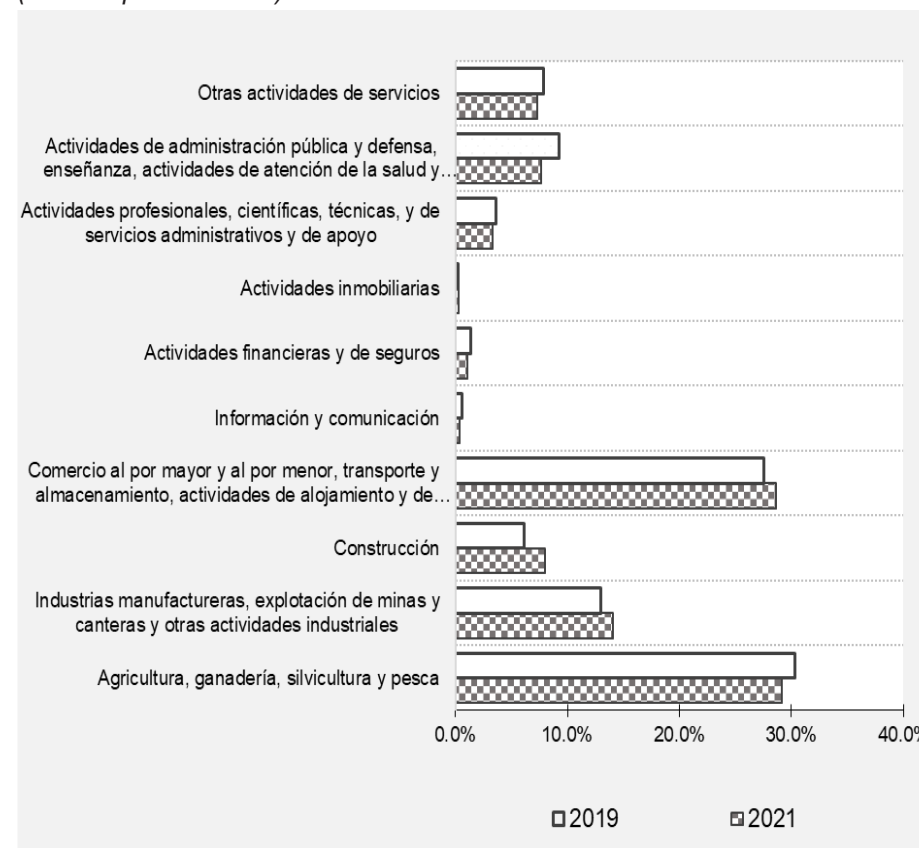
Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2019-2 y 2021.

g) Actividad económica de la PEA ocupada

De acuerdo a la actividad que realizan, en 2021 hubo un incremento porcentual de la población ocupada que realiza actividades en

la construcción; el comercio al por mayor y menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento, etc; industrias manufactureras, explotación de minas y canteras y otras actividades industriales; y las actividades inmobiliarias (figura 21).

Figura 21
Actividad económica de los ocupados en Guatemala, años 2019 y 2021 (Valores porcentuales)

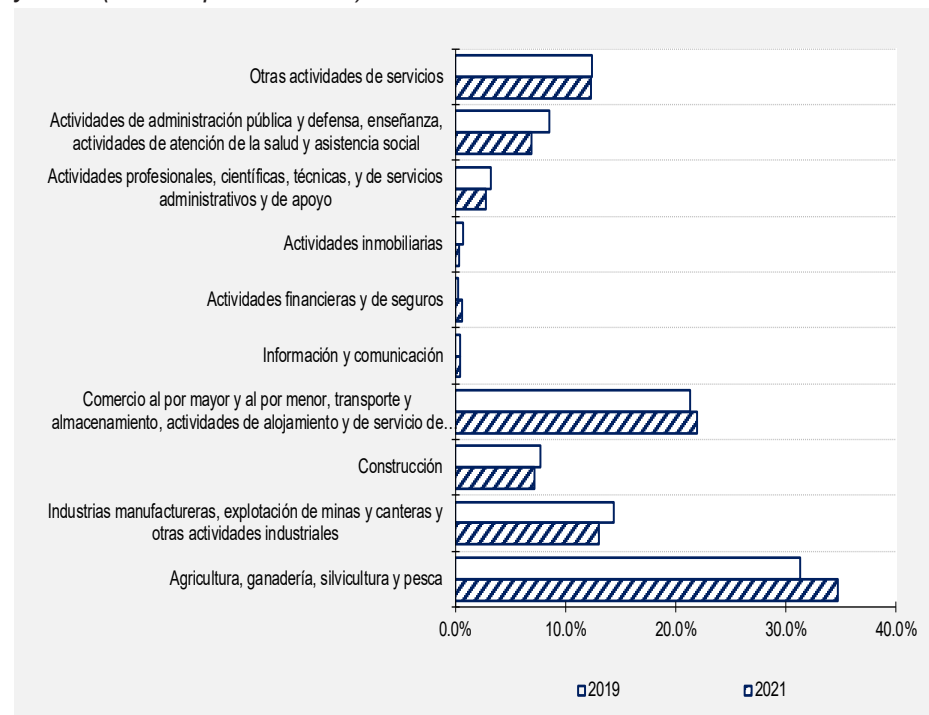


Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2019-2 y 2021.

En cuanto al subempleo, quienes trabajan en la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento fueron los más afectados con el impacto del covid-19, ya que se incrementaron los porcentajes de personas que realizan dichas actividades pero que sus horas de trabajo fueron reducidas. Las demás actividades se mantuvieron casi en las mismas proporciones de lo registrado en el 2019-2 (figura 22).

Figura 22

Actividad económica de la población subempleada en Guatemala, años 2019 y 2021 (valores porcentuales)



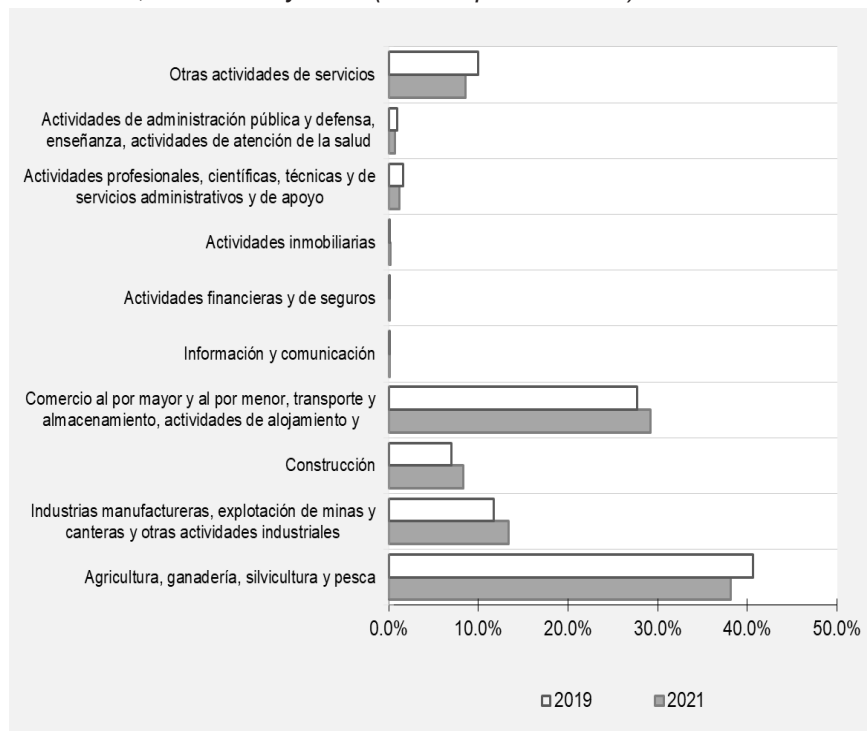
Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2019-2 y 2021.

En cuanto a las personas que trabajan en el sector informal de la economía, la mayor proporción se da en actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, proporción que se redujo de una ENEI a otra, ya que de 40.6% en 2019 bajó a 38.2% en 2021. Otras actividades que redujeron la proporción de personas en 2021 fueron otras actividades de servicios; las actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos y de apoyo; así como las actividades de administración pública y defensa, enseñanza, actividades de atención de la salud.

Todas las otras actividades económicas por su parte, incrementaron la proporción de personas en la informalidad, siendo las actividades de industrias manufactureras, explotación de minas y canteras y otras actividades; el comercio al por mayor y menor; y la construcción los de mayor incremento (figura 22).

Figura 23

Actividad económica de la población en condición de informalidad laboral en Guatemala, años 2019 y 2021 (valores porcentuales)



Nota: elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE)/Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2019-2 y 2021.

Por lo descrito anteriormente, es importante mencionar que, frente a una contracción económica y posteriormente a un crecimiento lento de la economía como efecto del covid-19, todas las variables del mercado laboral se vieron alteradas, siendo los más afectados la población joven considerando el alto porcentaje que de dicha población respecto al total de habitantes del país. Asimismo, las personas que

únicamente cuentan con educación primaria; los trabajadores por cuenta propia, además de los no remunerados, así como las actividades de comercio, industria y construcción son los más afectados con el subempleo y la informalidad.

En síntesis, la concentración del crecimiento del empleo en el país suele darse en sectores de baja productividad y en sectores informales de la economía, se trata de una población joven y en edad de trabajar, población que es más propensa a emigrar en busca de otras oportunidades de trabajo, esto considerando que casi el 70% de los guatemaltecos que emigran hacia los Estados Unidos tienen entre 18 y 29 años de edad.

Cabe resaltar que la tasa de desempleo entre los jóvenes, duplica la tasa general, dicha población ha sido afectada por la transición de la escuela o la universidad al trabajo, reduciendo así las probabilidades de un trabajo, que en el mejor de los casos suelen ser contratados en puestos temporales.

Considerando que el crecimiento económico para Guatemala será menor en 2022 en relación al cierre del 2021, es claro que dicho crecimiento es y será insuficiente para generar puestos de trabajo, además, las proyecciones de desempleo, cualquiera sea el escenario o la cifra exacta, de igual forma afectará negativamente la dinámica de la pobreza y la desigualdad en el país. Ante esta situación se hace necesario caminar hacia la formalidad laboral, donde las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (Mipymes) tienen un rol importante, el cual se describe en el siguiente apartado.

5. El papel de la Mipymes en la formalidad laboral en Guatemala

Los datos del empleo en Guatemala no son nada alentadores, sobre todo del subempleo y más aun de la informalidad laboral. Cada año son más las personas que egresan del nivel medio de educación y no tienen posibilidades reales de integrarse como fuerza laboral, además muchas personas no tienen acceso a la educación y pasan a formar parte del subempleo o economía informal, asimismo, los salarios son sumamente bajos y no alcanzan a cubrir las necesidades básicas del núcleo familiar.

Es importante mencionar que entre los más afectados se encuentran las mujeres y la población joven, y las Mipymes tienden a contratar en mayor proporción a personas con dificultad para conseguir empleo, ya sea por su bajo nivel de escolaridad o poca experiencia laboral, como es el caso de los jóvenes, o trabajadores menos calificados.

De acuerdo a la OIT, existen pruebas empíricas que evidencian que la incorporación de los jóvenes al mercado laboral en períodos de recesión puede repercutir adversamente en su situación relativa al mercado laboral durante un decenio, o más. Las coyunturas económicas complejas hacen que los jóvenes tengan dificultades para encontrar trabajo o lograr un empleo acorde con su nivel educativo.

En este sentido, las Mipymes se consideran un potente medio para generar empleo en su mayoría se encuentran en la informalidad, ambiente que propicia los bajos salarios, malas condiciones de trabajo y ausencia de seguridad social. A esto se le suma la tendencia a la baja

productividad, situación que regularmente impide el acceso a crédito y financiamiento, y por consiguiente el acceso a los mercados. Por lo tanto, es ineludible apuntar hacia la formalidad y el crecimiento sostenido de la productividad para generar empleos con garantías sociales.

a) Aporte de las Mipymes a la economía

En Guatemala al igual que en muchos países de América Latina y el mundo, las Mipymes, ocupan un lugar importante en la estructura económica, esto considerando su contribución a la generación de empleo y crecimiento económico. Según la OIT, las Mipymes engloban más de dos tercios de la totalidad de empleo y, además, generan la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo y, en la mayoría de países de la OCDE, representan más del 50% del Producto Interno Bruto [PIB]. (Rojo, 2018)

En América Latina y el Caribe, el 99% del tejido industrial está conformado por Mipymes, y las micro y pequeñas empresas generan alrededor del 75% del empleo total, siendo las microempresas las de mayor peso con el 63% aproximadamente. En el caso particular de Guatemala, en el año 2019 las micro y pequeñas empresas aportaron a la creación PIB cerca del 40%, generando el 70% de los empleos, donde, casi el 30% son trabajadores autónomos. (OIT, 2019)

b) Características de las Mipymes en Guatemala

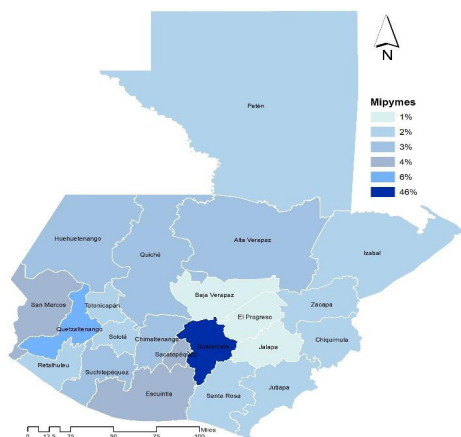
Tanto en Guatemala como en otros países de América Latina, las Mipymes presentan características similares; en el caso de las microempresas, su tamaño debe ser no menor a 10 empleados, y una

participación directa de los integrantes de la familia en las actividades de la empresa, además tienen un limitado crecimiento. En cuanto a la pequeña empresa, su ritmo de crecimiento, comúnmente supera al de la microempresa y puede ser aún mayor que el de la mediana o grande. Asimismo, presentan mayor división del trabajo que la microempresa y podrían tener la capacidad de abarcar el mercado local y nacional.

Por su lado, las medianas empresas generalmente aseguran el mercado de trabajo mediante la descentralización de la mano de obra y presentan mayor adaptación tecnológica a menor costo de infraestructura. Es importante mencionar que el departamento de Guatemala sigue siendo el que concentra el mayor número de empresas activas en el país, representando el 46% a nivel nacional, seguido de Quetzaltenango con 6%; el resto de departamentos tiene entre 1% y 4% (mapa 1).

Mapa 1

Distribución porcentual del parque de activo empresarial 2017, por departamento



Nota: elaboración propia, con datos del Ministerio de Economía de Guatemala (MINECO).

En cuanto a las actividades económicas a las que se dedican las Mipymes, el mayor peso se concentra en las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler con 32%, a este le siguen las actividades dedicadas al comercio al por mayor y menor con 29%. El tercero en la lista es la rama de la actividad dedicada a los servicios privados con 20%.

Por su parte, la agricultura, ganadería, caza y pesca, únicamente representa el 2% de dichas actividades; esta situación podría encontrar alguna explicación en principio por el hecho que a nivel campesino, la concepción de microempresa no se asume, aún en casos exitosos como el del altiplano central, donde siembran y exportan mini vegetales y ejote francés; es otra la dinámica que ahí ocurre, como el hecho de la participación de la familia en las labores sin ninguna remuneración, entre otros aspectos; además de no contar con apoyo de ninguna dependencia estatal.

c) Obstáculos a los que se enfrentan las Mipymes

Para su creación y desarrollo las Mipymes enfrentan obstáculos que coadyuvan a la informalidad de las empresas, ambiente que lamentablemente propicia los bajos salarios, malas condiciones de trabajo y ausencia de seguridad social.

Entre los principales problemas se pueden mencionar: información limitada de servicios de apoyo y poco acceso a información de los mercados; reglas innecesarias y complejas, regulaciones impredecibles, estructuras de apoyo ineficaces; poco o falta de acceso

al financiamiento; insuficiente infraestructura; ausencia de capacitación empresarial; inestabilidad política; falta de claridad y coherencia en políticas de fomento empresarial y normativa.

- d) Condiciones necesarias para incrementar la formalidad laboral por medio de las Mipymes

Para que las Mipymes cumplan su rol fundamental y se avance hacia la formalidad laboral, se requiere cumplir las siguientes condiciones: a) que los programas de apoyo a las Mipymes, les brinden acceso al crédito y asistencia técnica en condiciones adaptadas a sus necesidades y capacidades; b) promoción del asociativismo para ampliar sus mercados y reforzar su acceso al crédito y asistencia técnica; c) apoyo para que puedan funcionar en el sector formal de la economía; d) innovación de los productos y servicios; e) inversión en capital humano e implementación de políticas de empleo productivo para el aprovechamiento del bono demográfico del país.

Conclusiones

Los efectos del covid-19 se han manifestado duramente en el mercado laboral de todos los países, en Guatemala, la precariedad laboral ya existía previo a la pandemia, es decir, el desempleo, los altos niveles de subempleo y sobre todo de informalidad laboral, son problemas estructurales, ya que de este se derivan las variables pobreza y exclusión social. En consecuencia, el tema del empleo debiese tener la supremacía en toda política de desarrollo, y de esta forma dinamizar la economía de Guatemala.

Aunque existen causas estructurales históricas, el desempleo, subempleo e informalidad tienen causas actuales como: la corrupción, intereses políticos, exceso de normas y requisitos para la creación de empresas formales, las migraciones internas del área rural a la urbana que generan sobrepoblación sobre todo en el dominio metropolitano.

Al realizar un sondeo y análisis de los resultados registrados en la ENEI 2021, referente al mercado laboral en Guatemala, se puede determinar que, aunque se mantiene una tasa de desempleo relativamente baja, los niveles de subempleo e informalidad se incrementaron en relación a la segunda ENEI 2019-2. Siendo los más afectados: las mujeres, los jóvenes menores de 30 años, los trabajadores por cuenta propia y las actividades de comercio e industria, además, las personas que de bajo nivel educativo que cuentan únicamente con el nivel primaria, y quienes viven en el área rural, ya que presentan la tasa de informalidad más alta del país.

Aunque las Mipymes se consideran un potente medio para generar empleo, en su mayoría están compuestas por trabajadores y empresarios informales, y con un alto grado de vulnerabilidad y temporalidad. Por lo tanto, es necesario fortalecer la creación de dichas empresas mediante programas de apoyo y financiamiento, acceso a la información, mejoras en trámites y costos administrativos. Situación que impulsaría la creación de nuevos puestos de trabajo con garantías sociales.

Referencias

Banguat. (2019). Medición del sector informal. En el marco del cambio de año de referencia 2013 y adopción del SCN 2008. 20.

ENEI (2019): Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), Instituto Nacional de Estadística (INE). Guatemala.

ENEI (2021): Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI), Instituto Nacional de Estadística (INE). Guatemala.

INE. (2022). Principales resultados de la ENEI 2021 (p. 20). Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.gob.gt/ine/wp-content/uploads/2022/02/PublicacionResultadosENEI2021.pdf>

Jiménez, H. M., & Hinkelammert, F. (2008). CONDICIONES INICIALES PARA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO Y DEL MEDIO AMBIENTE. Un enfoque a partir de los derechos concretos a la vida. *Economía y Sociedad*, 13(33-34), Art. 33-34.

MINECO. (s. f.). Desarrollo de la MIPYME | MINECO. Recuperado 29 de noviembre de 2022, de <https://www.mineco.gob.gt/desarrollo-de-la-mipyme>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (Junio de 2021). *Organización Internacional del Trabajo*. Obtenido de Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_807240/lang--es/index.htm

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2021*. Suiza.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (Sf). *COVID-19 y el mundo del trabajo: punto de partida, respuesta y desafíos en Guatemala*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_755522.pdf

OIT: *Tras dos años de pandemia la recuperación del empleo ha sido insuficiente en América Latina y el Caribe*. (2022, febrero 1). [Noticia]. http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_836198/lang--es/index.htm

OIT. (2019). El poder de lo pequeño: Hay que activar el potencial de las pymes. <https://www.ilo.org/infostories/es-ES/Stories/Employment/SMEs#intro>

OIT. (2020). Diagnóstico sobre economía informal. Énfasis en el sector comercio de los países del norte de Centroamérica: El Salvador, Honduras y Guatemala. http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_752182.pdf

OIT. (2022, febrero 1). Panorama Laboral 2021. América Latina y el Caribe [Informe]. http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_836196/lang--es/index.htm

Rojo, C. F. y S. (2018). Las MIPYMES en América Latina y el Caribe: Una agenda integrada para promover la productividad y la formalización. http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/informes-tecnicos/WCMS_654249/lang--es/index.htm

Sandoval Betancour, G. (2014). La informalidad laboral: Causas generales. *Equidad y Desarrollo*, 22, 9. <https://doi.org/10.19052/ed.3247>

Guatemala: Brechas de género en las remuneraciones laborales. Un análisis sobre la segregación ocupacional en el Área urbana de la Región Metropolitana

*Lcda. Mara Luz Polanco S.**

I. Introducción

La existencia de brechas¹ entre las remuneraciones laborales recibidas por hombres y mujeres es una problemática que ha sido abordada desde distintas perspectivas a lo largo del tiempo. A nivel mundial y nacional esta situación ha variado con el incremento de la participación de las mujeres en la economía de mercado, sin embargo, aunque las brechas se han modificado siguen presentes y pueden ser más o menos significativas en distintos lugares, actividades o sectores de la economía.

De acuerdo con las estadísticas del Foro Económico Mundial, en 2021, el salario promedio mundial pagado a las mujeres representaba el 63% del recibido por los hombres, la brecha salarial era entonces de 37%. Asimismo, el total de ingresos laborales de las mujeres representaba solo el 49% de los ingresos obtenidos por los hombres. Por su parte, la Encuesta de Empleo e Ingresos 2021 (ENEI-2021),

* Mara Luz Polanco S. es economista, investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC).

¹ La **brecha de género en las remuneraciones laborales o ingreso laboral** se define como la diferencia porcentual que existe entre el ingreso de las mujeres en relación con el ingreso recibido por los hombres. Es el resultado de restar al salario de los hombres el salario de las mujeres y de dividir esta diferencia entre el ingreso de los primeros.

reveló que en Guatemala las remuneraciones laborales de las mujeres representaron en promedio durante el período de la encuesta, el 81% del pagado a los hombres.

Estas diferencias están por supuesto relacionadas con distintos factores relativos a las condiciones del mercado laboral. Entre estas sobresalen especialmente el tipo de actividades en las cuales se desempeñan las mujeres, el tiempo dedicado al trabajo remunerado y no remunerado, la formación y el tipo de capacidades adquiridas en el ámbito laboral, así como otras cuestiones que afectan también de una u otra manera las remuneraciones laborales recibidas por los hombres. Sin embargo, es claro que las brechas en las remuneraciones laborales recibidas por unas y otros, *están determinadas en última instancia por el género, es decir por los roles que les han sido asignados histórica y culturalmente a hombres y mujeres a partir de sus diferencias biológicas, naturalizando racionalizaciones ideológicas y relaciones de poder por medio de las cuales se justifica y concreta la discriminación de las mujeres en el espacio público y privado. En este sentido, puede afirmarse que es la división sexual del trabajo la que genera las condiciones para la segregación de las mujeres de la economía de mercado e incide en la existencia de brechas de género en las remuneraciones laborales.*

Esa situación tiene por supuesto impactos sobre la vida de las mujeres y en el conjunto de la sociedad, por cuanto supone una carga mayor sobre las mujeres que además de atender las tareas propias de los hogares, deben hacer un mayor esfuerzo para obtener las remuneraciones laborales suficientes para sostener o contribuir a

sostener económicamente la economía familiar, comportamiento este que a su vez repercute sobre el desarrollo humano, económico-social y político de la sociedad en su conjunto, incidiendo no solamente en la contracción del consumo de bienes y servicios, sino también en las posibilidades de una mayor y más efectiva participación social y política de las mujeres.

Considerando que el Área urbana de la Región Metropolitana (o Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala), tiene dinámicas económicas, y por tanto laborales, que condicionan de manera específica la inserción de las mujeres en la economía del país, en la cual se manifiestan de manera particular las diferencias de género respecto al trabajo y las remuneraciones en actividades económicas diversas, en este estudio se parte de la información proporcionada por la ENEI 2021 para caracterizar y analizar cuál es la situación respecto a los ingresos recibidos por la población ocupada en la economía de mercado y la segregación existente respecto al trabajo y los ingresos recibidos por las mujeres debido principalmente a su inserción en ocupaciones menos valoradas y condiciones laborales desfavorables.

En otras palabras, en este estudio se analizan y discuten las cuestiones relacionadas con las brechas de género en las remuneraciones laborales existentes en el Área urbana de la Región Metropolitana, evidenciando cómo opera la segregación ocupacional en las actividades realizadas por mujeres y hombres en el mercado laboral, considerando el sector, las ramas económicas y las categorías ocupacionales en las cuales se desempeñan.

II. Referencias teóricas

Existen distintas teorías respecto al por qué de las brechas existentes entre las remuneraciones laborales obtenidas por hombres y mujeres, entre las cuales predominan las de corte neoclásico que relacionan esas diferencias principalmente con las capacidades adquiridas por las personas (o capital humano) y los niveles de productividad que generan en el desempeño de sus actividades laborales. De acuerdo con la teoría del capital humano, las retribuciones salariales recibidas por las mujeres son menores porque ellas tienen menos instrucción, están menos calificadas o adquieren menos experiencia laboral debido a las obligaciones que tienen dentro de los hogares. Por otra parte, esta teoría afirma que los puestos de trabajo de mayor calificación se ofrecen a los hombres y no a las mujeres porque además su contratación implica mayores costes laborales para los empleadores, como aquellos derivados del ausentismo, la imposibilidad de trabajar hasta altas horas de la noche o los índices de rotación (retiro del trabajo) más elevados, ocasionado por las responsabilidades en los hogares.

Asimismo, complementariamente, desde el enfoque neoclásico también se aduce que las mujeres buscan trabajos que suponen para las empresas la prestación de servicios o costos adicionales como buenas prestaciones laborales, servicios de salud, menores riesgos o peligros laborales o en el entorno de trabajo, servicios de guardería para sus hijos o menores responsabilidades con el propósito de dedicar más tiempo a los requerimientos de atención y cuidado en los hogares. En este sentido se habla de la teoría de las diferencias compensatorias, según la cual, la brecha salarial estaría justificada por

esas condiciones laborales que subsanarían de una u otra forma en el pago de retribuciones monetarias menores que las recibidas por los hombres.

Otra teoría neoclásica hace referencia a la segmentación del mercado de trabajo en el sentido de que éste es un mercado dual en el que las actividades realizadas por los hombres son más variadas, por lo que se desempeñan en un mercado laboral extenso, lo que se traduce en menos competencia y por tanto mayores salarios, en cambio, se afirma que las mujeres acceden a un número menor de actividades lo cual supone mayor competencia, y en consecuencia, salarios más bajos. El mercado tiene también, por un lado, empleos estables, bien remunerados, más oportunidades para ascender laboralmente, condiciones y seguridad laboral. Por el otro, hay empleos mal remunerados, irregulares, con condiciones laborales precarias. En este sentido se afirma que las empresas con mejores condiciones laborales valorarán más a los hombres, quienes pueden trabajar sin interrupciones, están más calificados y han acumulado más experiencia.

Nótese que en varias de las teorías se asume que la diferencia en las remuneraciones está dada por una menor preparación de las mujeres, por su menor calificación para el trabajo, su menor contribución a la productividad dentro de las empresas, las otras retribuciones o beneficios que reciben por parte de los empleadores, etc. También se alude a las preferencias de los empleadores por personas que presentan menos probabilidades de ausentarse o abandonar el trabajo, sin embargo, también hay que tener en cuenta que muchas

de estas afirmaciones no corresponden a la realidad que actualmente viven las mujeres en muchos países, especialmente en las economías en desarrollo, en las cuales muchas de ellas trabajan en condiciones precarias, sin prestaciones laborales ni beneficios adicionales y tienen que soportar tratos injustos o inhumanos obteniendo igualmente retribuciones laborales más exiguas que las recibidas por los hombres.

Igualmente, muchas de las actividades económicas desempeñadas por las mujeres reciben retribuciones laborales menores que las pagadas a los trabajadores hombres que no se justifican por el número de horas trabajadas, los aportes a la productividad de las empresas, las capacidades o instrucción formal recibida por ambos géneros. Por ejemplo, dentro de los servicios remunerados que se realizan en los hogares, se suele pagar mejor el trabajo de jardinería, seguridad o pintura de las viviendas que generalmente son realizados por los hombres, que las labores de limpieza, preparación de alimentos o cuidado familiar que son ordinariamente desempeñadas por las mujeres, cuando ambos grupos de actividades requieren de esfuerzo y conocimientos específicos que no se toman igualmente en cuenta para el cálculo de las remuneraciones laborales.

Por esas y otras razones, frente a las teorías neoclásicas se encuentran las teorías sobre las relaciones de género y feministas. De acuerdo con éstas, las brechas en las remuneraciones laborales se asocian con la condición subalterna de las mujeres en el espacio público y privado como consecuencia de la división sexual del trabajo y los estereotipos de género construidos históricamente respecto al tipo

de tareas que corresponde realizar a los hombres y a las mujeres en la economía. Se afirma entonces que los factores culturales y sociales creados históricamente en torno al trabajo realizado por hombres y mujeres también inciden en las desventajas existentes en el mercado laboral.

La economista estadounidense Ingrid Palmer explica, por ejemplo, que “la discriminación que sufren las mujeres provoca una distorsión de precios en los mercados de trabajo, de bienes y servicios, y en factores de la producción como el crédito y el capital. Los salarios pagados a las mujeres son bajos porque se subestima su productividad; en tanto que, en los mercados de crédito, las tasas de interés cobradas a las mujeres son altas porque se sobreestiman los riesgos de prestarles dinero, y en general se subvaloran los beneficios que para ellas y la sociedad tiene su inserción en la economía de mercado.

Indica Palmer que otra fuente de distorsión de precios es la ausencia de mercados, ya que como muchas de las actividades que realizan las mujeres en los negocios y empresas familiares y en el hogar no recibe ninguna paga, se crea la ilusión de que el costo de oportunidad del trabajo realizado por ellas es cero. Se asume entonces que se puede disponer libremente del tiempo y energía de las mujeres.”²

Siguiendo esas ideas, la teoría feminista de la segmentación del mercado de trabajo explica que dentro del mercado de trabajo

² Mara Luz Polanco Sagastume, Perfil de Género de la Economía Guatemalteca. Pág. 21. Secretaría Presidencial de la Mujer y Fondo de Naciones Unidas para la Mujer. Guatemala, diciembre de 2003.

las mujeres realizan tareas similares a las que desempeñan en los hogares, las cuales están subvaloradas por cuanto el trabajo de servicios y de cuidados no es remunerado. El mercado se encuentra así segmentado en actividades que están masculinizadas o que deberían ser realizadas o se ofrecen a los hombres (construcción, transporte, minería, etc.) y otras que están feminizadas y que deberían ser desempeñadas o que se ofrecen a las mujeres (elaboración de alimentos, cuidados de salud, servicios, etc.).

Ahora bien, muchas de estas teorías no son excluyentes. Por un lado, se constata por ejemplo que los empleos mejor remunerados por lo general son ocupados por personas con niveles de instrucción mayores, mayor capacitación o mayor experiencia laboral. Es posible también que muchas mujeres opten por empleos con horario flexible o trabajo a tiempo parcial con el propósito de dedicar más tiempo a las responsabilidades que tienen en los hogares, cuestiones que en conjunto disminuirán sus retribuciones laborales con respecto a las de los hombres. Asimismo, puede suceder que actuando racionalmente los empleadores prefieran contratar a personas que generan menos costos para las empresas y que opten por contratar a más hombres que mujeres al suponer que estos, por ejemplo, no requieren permisos por maternidad, que faltarán menos al trabajo o permanecerán por más tiempo en el puesto.

Situaciones como las anteriores podrían justificar el pago de retribuciones salariales menores; sin embargo, todas ellas tienen en común un hecho discriminatorio que no se relaciona con la preparación educativa, aptitudes para el trabajo o desempeño dentro del mismo, sino

con las dificultades que muchas mujeres deben afrontar como parte de las responsabilidades al interior de los hogares. Dicha discriminación se relaciona en última instancia, como hemos dicho en otros párrafos, con su condición de ser mujeres y el rol económico-social que se les asignó históricamente dentro de la división sexual del trabajo.

Pero además, las mujeres experimentan segregación ocupacional por los estereotipos establecidos socialmente respecto a la clase de ocupaciones que hombres y mujeres deben desempeñar en el mercado laboral, asociadas especialmente a las actividades que realizan dentro de los hogares, las cuales debido a la segregación genérica del trabajo y las relaciones de poder existentes, adquirieron una valoración menor que se refleja también en las brechas de género existentes en las remuneraciones laborales. En efecto, como se indicó anteriormente, hay trabajos que se siguen considerando propios de las mujeres y otros en los que su presencia es escasa, pues se consideran trabajos de hombres, como ocurre en la construcción o en el transporte, de tal modo que dentro del mercado laboral las mujeres siguen ocupándose especialmente en actividades de cuidado y otros servicios, por ejemplo, en el área de la salud, en servicios en restaurantes u hoteles y en el comercio de comida y bebidas, etc.

Como se mencionó anteriormente esa situación tiene impactos negativos en las condiciones de vida de las mujeres y de la sociedad en su conjunto, pues extiende las jornadas laborales de las mujeres, especialmente de quienes están a cargo del sostenimiento económico de sus hogares, son más vulnerables y necesitan trabajar más horas para obtener los ingresos necesarios para cubrir sus necesidades

básicas y vitales. A la vez, esta situación incide en la contracción de los volúmenes de consumo y, en general, en las condiciones de vida de las mujeres y en el aumento de los índices de pobreza globales de la economía.

Teniendo en cuenta estas ideas, en este documento se aborda la situación considerando la complejidad de la problemática y particularmente los planteamientos feministas respecto a la segmentación del mercado laboral. Es decir que se considera especialmente la relación que existe entre las brechas de género en los ingresos laborales y el tipo de actividades, sector económico o categoría ocupacional en la que se desempeñan hombres y mujeres.

Por lo demás, el estudio tiene un carácter descriptivo, analítico y crítico, pues a partir de los planteamientos de la teoría feminista, se discuten las diferencias en las remuneraciones laborales recibidas por las mujeres y por los hombres en el espacio urbano metropolitano o Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, utilizando para el efecto el análisis cuantitativo y cualitativo.

Para ello se recurre a información documental y derivan ciertas conclusiones a partir del análisis de la información proveniente de fuentes primarias, específicamente de la ENEI 2021. Esto incluye el procesamiento de la base de datos en el programa estadístico SPSS PC la obtención de nuevas variables y relaciones entre las mismas que contribuyen a explicar el comportamiento de las brechas y hacer un análisis circunscrito al área urbana de la Región Metropolitana con enfoque de género y feminista.

III. Caracterización general de la participación laboral de las mujeres en el área urbana de la Región Metropolitana

El espacio urbano metropolitano es el dominio de estudio correspondiente a la muestra de las áreas urbanas del departamento de Guatemala o Región Metropolitana, definido por Instituto Nacional de Estadística (INE) en varias de sus encuestas, entre ellas la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2021. El espacio urbano metropolitano se equipará así con el área urbana de la Región Metropolitana y ésta a su vez con el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala (AMG), un espacio en el cual se integran los centros poblados urbanos aledaños a la ciudad y que constituyen el área urbana más grande de Centroamérica, en la cual sobresalen las actividades económicas industriales, comerciales y de servicios.

En este documento se utilizarán las definiciones propias de la encuesta referidas por ejemplo a la Población Económicamente Activa (PEA), Población Ocupada (PO), Población en Edad de Trabajar (PET), el trabajo, las cuales hacen referencia a la población desde la perspectiva de su inserción en el mercado laboral y el trabajo remunerado monetariamente o en especie. El trabajo desarrollado por las mujeres dentro de los hogares o trabajo de cuidados no remunerado, se agrupa en esta clasificación dentro de las actividades realizadas por la Población no Económicamente Activa (PNEA) o Inactiva, es decir aquella que “comprende a las personas de 15 años o más, que durante el periodo de referencia no tuvieron ni realizaron una actividad económica (para la economía de mercado) ni buscaron hacerlo en el último mes (previo) a la semana de levantamiento (de la encuesta).” En

síntesis, en esta clasificación oficial las actividades desarrolladas dentro de los hogares que no generan ingresos por medio del intercambio de bienes y servicios para la economía de mercado, no se consideran actividades económicas como lo hacemos en los estudios de género o feministas. En otras palabras, en trabajo realizado principalmente por las mujeres dentro de los hogares no se define como trabajo, en tanto la economía del hogar, no se considera como tal.

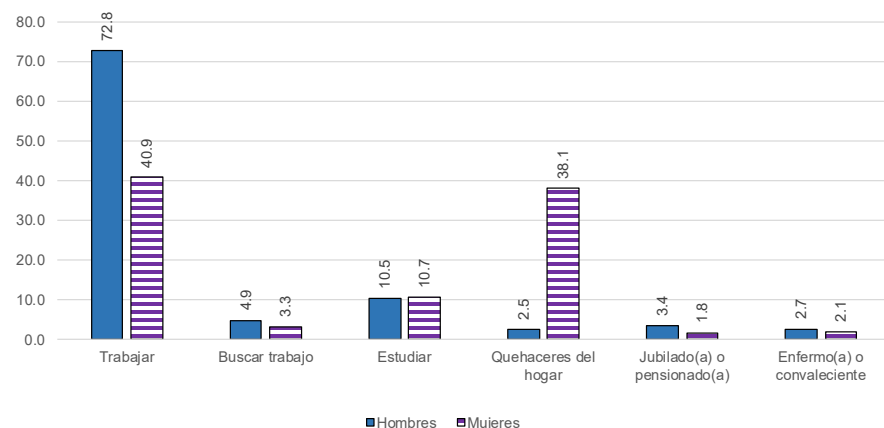
Sin embargo, la clasificación y cifras agrupadas en categorías como las mencionadas arriba, si nos permiten conocer, caracterizar y analizar el trabajo realizado por mujeres y hombres para la economía de mercado, es decir el trabajo que realizan dentro o fuera de los hogares con el propósito de generar ingresos monetarios o en especie. Esta clasificación oficial limita la realización de un análisis de género o feminista más holístico en términos de género o de la relación entre economía del hogar y economía de mercado, pero aún así, es útil para comprender cómo se manifiestan las diferencias de género en el mercado laboral propiamente dicho. Teniendo en cuenta esa aclaración, según la ENEI 2021, en el Área urbana de la Región Metropolitana habitaban en el momento de la encuesta cerca de 2,9 millones de personas de las cuales el 47.1% eran hombres y el 52.9% mujeres. Entre la PET (de 15 años y más), respondiendo a la pregunta ¿cuál fue su actividad principal la semana pasada?, el 55.5% dijo que trabajar (para la economía de mercado), el 21.8% indicó que se dedicaba a los quehaceres del hogar, el 10.6% a estudiar, el 4.1% a buscar trabajo, el 2.5% estaba jubilado y el resto estaban enfermos, desempeñaban servicios de cuidado, tenían limitaciones para trabajar o se dedicaban a otras actividades. Por supuesto, entre quienes se

dedicaban a trabajar para la economía de mercado era mayor la proporción de hombres (72.8%) que de mujeres (40.9%). Y al contrario, como sabemos, conforme a la división sexual del trabajo, los hombres participaban escasamente de los quehaceres del hogar (2.5%) y las mujeres, en una proporción importante (38.1%).

Respecto al último dato indicado en el párrafo anterior, hay que tener en cuenta que como las respuestas a la pregunta incluida en la encuesta son excluyentes, no se registra exactamente la proporción de mujeres y hombres que trabajan para la economía de mercado y a la vez desarrollan actividades no remuneradas dentro de la economía del hogar. Sin embargo, podemos asumir que muchas de las mujeres que reciben remuneraciones por las actividades que realizan para la economía de mercado, también dedican tiempo a las tareas del hogar, es decir, tienen una doble jornada laboral, y por tanto, podemos considerar que en la realidad se supera con creces la proporción indicada en las líneas anteriores.

Figura 1

Área urbana de la Región Metropolitana: actividad principal desempeñada por la población en edad de trabajar (de 15 años y más) por categorías seleccionadas. (En porcentajes)



Fuente: cálculo del IIES con información del INE, Base de datos de la ENEI 2021.

Por otra parte, la población ocupada³, agregamos nosotros, en la economía de mercado, que habitaba en el espacio urbano metropolitano ascendía a 2.2 millones y representaba el 16.1% de la población ocupada nacional. La Tasa de Participación Económica (TPE) global que hace referencia a la proporción de la PET que integra la Población Económicamente Activa (PEA)⁴ ascendía a 62.6% y la

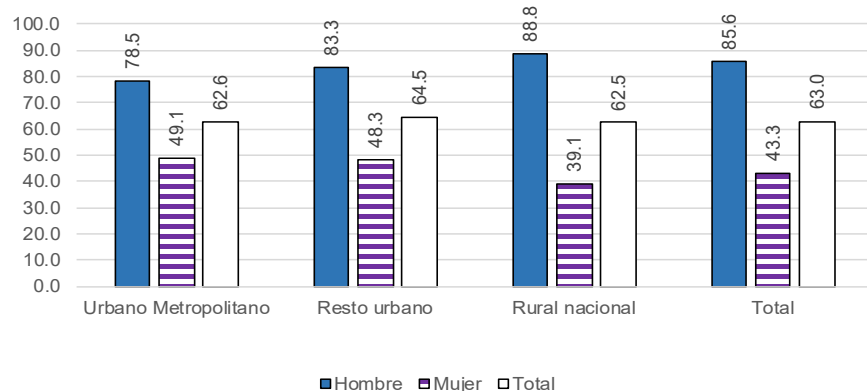
³ La Población Ocupada se refiere a las “personas de 15 años o más que durante la semana de referencia (de la encuesta) realizaron durante una hora o un día, alguna actividad económica, trabajando en el período de referencia por un sueldo o salario en metálico o especie o (estaban) ausentes temporalmente de su trabajo; (pero no interrumpieron) su vínculo laboral con la unidad económica o empresa que lo contrata, es decir (que tenían) empleo, (aunque no trabajaban en ese momento)”.

⁴ De acuerdo con el INE hace referencia “a todas las personas de 15 años o más, que en la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, y las personas que estaban disponibles para trabajar y hacen gestiones para encontrar un trabajo. Se incluyen también las personas que durante la semana de referencia no buscaron trabajo activamente por razones de mercado, pero estaban dispuestas a iniciar un trabajo de forma inmediata”.

TPE de las mujeres se acercaba tan solo a la mitad (49.1%), mientras que la TPE de los hombres se aproximaba a las cuatro quintas partes (78.5%). Esta diferencia muestra claramente como se manifiesta la división sexual del trabajo en el espacio urbano metropolitano, con los hombres como proveedores y las mujeres desarrollando una doble jornada laboral atendiendo la economía del hogar y el trabajo para la economía de mercado desde los hogares o en sus espacios laborales.

La TPE de las mujeres en la economía de mercado es mayor en las áreas urbanas del país y menor en las áreas rurales en donde, en consecuencia, se eleva la TPE de los hombres (ver Figura 2). Esto sucede porque las áreas urbanas son espacios con mayor desarrollo del comercio, los servicios y la industria, condiciones que favorecen la inserción laboral de las mujeres y se dan especialmente en el área urbana de la Metropolitana que es además un espacio de atracción de población migrante, al cual llegan mujeres y hombres de todo el país en busca de mejores oportunidades laborales.

Figura 2
República de Guatemala: Tasa de Participación Económica (en la economía de mercado) por dominio de estudio, según sexo. (En porcentajes)



Fuente: Cálculo del IIES con información del INE, base de datos de la ENEI 2021.

Una de las características más significativas de la actividad económica en Guatemala es la existencia de una basta economía informal⁵. Es decir, la existencia de condiciones que precarizan el trabajo de hombres y mujeres como el trabajo por cuenta propia, familiar no remunerado, en casa particular o en empresas con pocos trabajadores que no siempre pagan las prestaciones laborales establecidas en la legislación. La proporción de la población ocupada guatemalteca que labora en estas condiciones ascendía según la ENEI 2021 al 70.8%. Esta proporción era mayor por supuesto en la áreas rurales y menor en las urbanas, especialmente en el área metropolitana, en donde llegaba

⁵ La ENEI 2021 incluyó en el sector económico informal a los ocupados en las categorías: a) Empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de 6 personas; b) Trabajadores por cuenta propia o autónoma, excluyendo profesionales y técnicos; c) Familiares no remunerados; e) ocupados en servicio doméstico.

al 46.6% (ver Tabla 1). Sin embargo, entre las mujeres, la proporción de quienes trabajan en la economía informal es mucho mayor, pues asciende a un poco más de las tres cuartas partes de la población femenina ocupada en el país. En cambio, aunque esta proporción es alta entre los hombres es menor a la que se registra entre las mujeres (68 %).

Tabla 1
República de Guatemala: proporción de la población ocupada en la economía informal según sexo y dominio de estudio. (En porcentajes).

Sexo	Dominio de estudio			Total
	Urbano Metropolitano	Resto Urbano	Rural Nacional	
Hombre	41.7	64.1	76.5	68.0
Mujer	53.3	72.5	86.2	75.7
Total	46.6	67.5	79.7	70.8

Fuente: Elaboración del IIES con información de la ENEI-2021.

En el área urbana de la Región Metropolitana, sin embargo, la brecha entre mujeres y hombres que laboran en la economía informal es de 11.6%. Esta situación se relaciona principalmente con la mayor proporción de mujeres que trabajan prestando servicios en casas particulares o que se desempeñan como trabajadoras familiares no remuneradas. Las mujeres se encuentran así en condiciones de trabajo más precarias, en empleos que debido a la división sexual del trabajo han sido feminizados y en los cuales las retribuciones son menores.

La distribución del trabajo por categoría ocupacional revela esa situación, y aunque también hay un importante número de mujeres

que laboran en la economía formal dentro del empleo público, lo hacen igualmente, como veremos adelante, en ocupaciones específicas o tareas feminizadas cuya remuneración ha sido históricamente subvalorada por esa misma razón. Tales como algunas labores administrativas como las de secretaría, el servicio doméstico o los servicios personales y de salud (ver Tabla 2).

Tabla 2

Área urbana de la Región Metropolitana: personas ocupadas en la economía de mercado por sector económico, categoría ocupacional y sexo.

Sector	Categoría ocupacional	SEXO				Diferencia
		Hombre		Mujer		
		No.	%	No.	%	
	Empleo privado	80,856	26.1	58,864	20.5	21,992.0
	Jornalero y peon	21,157	6.8	2,412	0.8	18,745.0
	Empleo en casa particular	3,117	1.0	41,238	14.4	-38,121.0
Informal	Trabajador/a por cuenta propia	165,571	53.5	152,711	53.2	12,860.0
	Patrón/a, empleador/a o socio/a	32,259	10.4	11,206	3.9	21,053.0
	Trabajador/a familiar sin pago	6,623	2.1	20,481	7.1	-13,858.0
	Total	309,583	100.0	286,912	100.0	22,671.0
	Empleo público	45,696	10.6	44,109	17.6	1,587.0
	Empleo privado	345,297	79.8	189,609	75.6	155,688.0
Formal	Trabajador/a por cuenta propia	25,459	5.9	13,283	5.3	12,176.0
	Patrón/a, empleador/a o socio/a	16,164	3.7	3,891	1.6	12,273.0
	Total	432,616	100.0	250,892	100.0	181,724.0

Fuente: Cálculo del IIES con información del INE, base de datos de la ENEI 2021.

Por otra parte, en la economía de mercado metropolitana las mujeres laboran en una variada serie de actividades, muchas de las cuales se relacionan con las actividades que desempeñan dentro de los hogares. Considerando su participación por rama de actividad

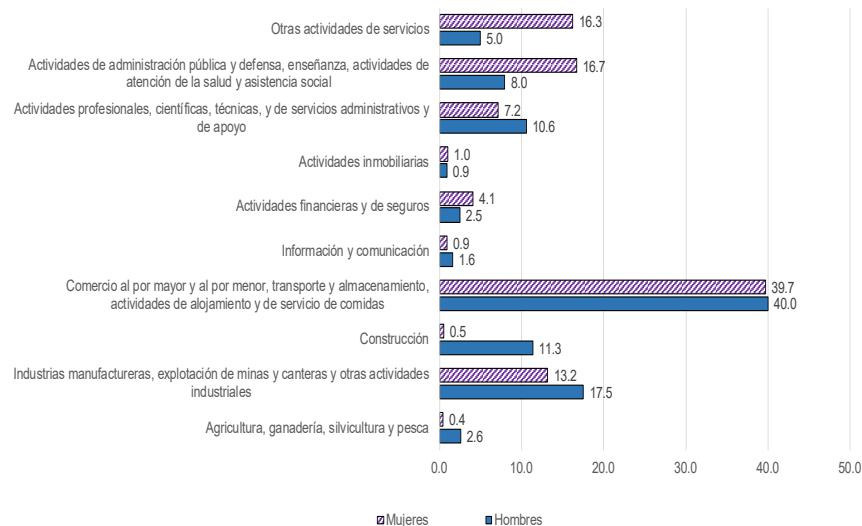
económica, se observa que tanto hombres como mujeres se insertan en una importante proporción en la rama del comercio (40%). Los hombres, sin embargo, tienen una mayor participación en la industria, la construcción, en actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos y de apoyo. En cambio, las mujeres tienen mayor presencia en actividades de servicios, especialmente en los servicios educativos, de salud, de cuidado y otros, aunque también están presentes en la industria manufacturera, especialmente en la maquila y la producción de alimentos. También están incrementando paulatinamente su participación como profesionales, científicas, técnicas y en actividades de servicios administrativos en la medida en que aumenta su participación en la educación superior (ver Figura 3).

Esta distribución del trabajo de las mujeres por rama de actividad económica tiene por supuesto consecuencias sobre las brechas salariales de género como veremos más adelante.

Guatemala: Brechas de género en las remuneraciones laborales.
 Un análisis sobre la segregación ocupacional en el Área urbana de la Región Metropolitana

Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume

Figura 3
 Área urbana de la Región metropolitana: distribución de la población ocupada por ramas de actividad económica, según sexo, año 2021 (En porcentajes).

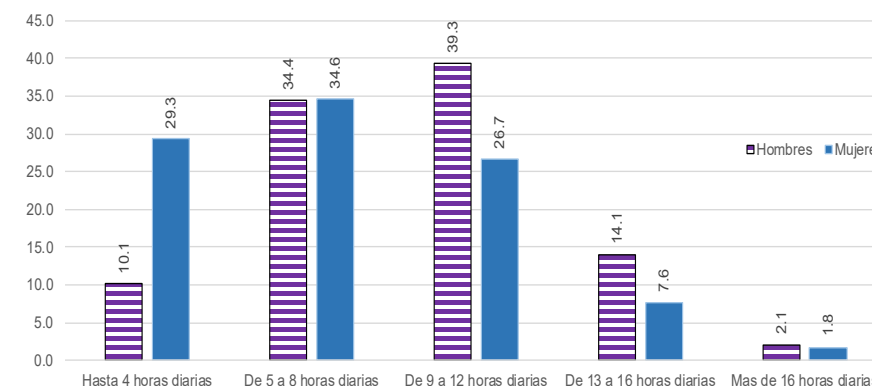


Fuente: IIES con información del INE, base de datos de la ENEI 2021.

Otro elemento importante respecto a la participación de las mujeres en la economía dentro del área urbana de la Región Metropolitana es el tiempo que dedican a las actividades en el mercado laboral. De acuerdo con la ENEI 2021, las mujeres trabajan en promedio 40.3 horas semanales, 7 menos que los hombres, quienes laboran un promedio de 47.5 horas semanales. Asimismo, un poco más del 29% de las mujeres trabajan hasta cuatro horas diarias y cerca de las dos terceras partes (64%) hasta ocho horas diarias. En el momento de la encuesta había también un 26.7% que trabajaban entre 9 y 12 horas diarias. En el caso de los hombres, solo el 10.1% trabajaba hasta 4 horas diarias y había una proporción mayor trabajando hasta ocho, 12 o

más horas diarias. Estas diferencias se relacionan por supuesto con las cuestiones asociadas a la división sexual del trabajo y las dificultades creadas históricamente para acceder en iguales condiciones al trabajo a la economía de mercado. Sin embargo, también debe destacarse que, por sus características económicas, en el área urbana de la Región Metropolitana las mujeres tienen más posibilidades de encontrar un empleo o de atender un negocio que requiera de más horas laborales, de tal modo que también hay una importante proporción de mujeres que laboran más de 8 horas diarias (ver Figura 4).

Figura 4
 Área urbana de la Región Metropolitana: población ocupada por sexo y rango de horas diarias trabajadas (En porcentajes).



Fuente: Cálculo del IIES con información de la base de datos de la ENEI 2021.

IV. Características y distribución por género del ingreso de la población ocupada en la economía de mercado

Como centro industrial, comercial y de servicios del país, el área urbana de la Región Metropolitana tiene un **ingreso laboral**⁶ promedio mayor que el resto de espacios urbanos y rurales. En 2021, según la ENEI, el ingreso promedio nacional de la población ocupada en la economía de mercado ascendía a Q.2,435.0 mensuales y la brecha entre el ingreso de mujeres y hombres a nivel nacional era de 24.4%. En el área urbana de la Región Metropolitana y el resto de áreas urbanas del país, éste superaba al promedio nacional: era de Q.3,780.0 y Q.2,667.0, respectivamente. La brecha de género en los ingresos era también menor en la metrópoli y mucho mayor en las áreas rurales (ver Tabla 3), lo cual se explica en parte por la mayor diversidad de actividades económicas que existen en las áreas urbanas en las cuales pueden desempeñarse las mujeres recibiendo mejores remuneraciones o trabajando más horas diarias. Otro factor que incide en esta diferencia es la mayor presencia de mujeres ocupadas por cuenta propia en las áreas rurales.

⁶ En todos los casos cuando se habla en este documento de **ingreso promedio mensual** se hace referencia a los ingresos contabilizados por la ENEI 2021 para la ocupación principal, que incluye: sueldo o salario, comisiones, horas extra, trabajo en vacaciones, aguinaldo, Bono 14, bono vacacional, quinceavo sueldo, dinero recibido en concepto de alimentación, vivienda, transporte, bono por productividad, ganancias agrícolas y no agrícolas. Para su cálculo en la base de datos de la ENEI-2021 procesada en el programa estadístico SPSS PC, se creó la variable **Ingreso** de la siguiente forma: COMPUTE INGRESO=sum (p04c10, p04c11c, p04c12b, p04c13b/12, p04c14b/12, p04c15b/12, p04c16b/12, p04c17b/12, p04c18b, p04c19b, p04c20b, p04c21b/12, P04C22, P04C23). VARIABLE LABELS INGRESO 'INGRESO MENSUAL POR ACTIVIDAD PRINCIPAL TODOS MÁS GANANCIAS'. EXECUTE.

Tabla 3

República de Guatemala: ingreso promedio mensual y brechas de género por dominio de estudio y sexo de la población ocupada (en quetzales).

Dominio de estudio	Sexo	Promedio	Brecha de género en los ingresos
Urbano Metropolitano	Hombre	4,132.2	20.6
	Mujer	3,279.5	
	Total	3,780.1	
Resto Urbano	Hombre	3,006.8	29.1
	Mujer	2,132.1	
	Total	2,666.5	
Rural Nacional	Hombre	2,100.3	34.4
	Mujer	1,377.7	
	Total	1,874.6	
Total	Hombre	2,663.4	24.4
	Mujer	2,012.4	
	Total	2,435.0	

Fuente: Cálculo del IIES con información del INE, Base de datos de la ENCOVI 2021.

En efecto, las brechas globales en los ingresos varían, se ensanchan o contraen, dependiendo del sector de la economía, categoría ocupacional, rama de actividad económica, actividad específica, el nivel de instrucción y, en última instancia, debido a la menor valorización que muchas de las tareas realizadas por las mujeres tienen en el mercado laboral. Respecto a la situación de los ingresos laborales **dentro de la economía formal e informal**, es evidente que en el sector económico formal, los ingresos son mayores que en el informal, pero además, las brechas entre los ingresos de hombres y mujeres son mayores en este último sector que en el formal. En el área urbana de la Región Metropolitana donde los ingresos son

mayores, el ingreso promedio en la economía informal ascendía según la ENEI 2021 a Q.2,212.0 y en la economía formal a Q.5,086.0. Esto se debe principalmente al empleo público y privado, pero también al empleo por cuenta propia formal, en donde el ingreso promedio supera al correspondiente a las remuneraciones de la empresa privada.

Las tendencias descritas arriba se aplican tanto al ingreso recibido por los hombres como por las mujeres, sin embargo, en cada sector (formal o informal), los hombres acceden a trabajos más valorizados, de tal modo que la brecha de género en el ingreso promedio correspondiente al área urbana de la Región Metropolitana es de 34.8% en el sector informal y de solo 4.7% en el formal (ver Tabla 4). Con relación a la categoría ocupacional en la que se inserta la población ocupada, la amplia brecha en el sector informal se asocia principalmente con las diferencias existentes entre hombres y mujeres en el trabajo por cuenta propia y entre los empleadores de uno y otro sexo, debido a que aquí no solamente hay una diversidad de actividades que pueden realizar mujeres y hombres, sino a que existen trabajos feminizados que históricamente han recibido remuneraciones menores o precarias, como por ejemplo, los trabajos de limpieza, lavandería, producción y venta de alimentos o de productos manufacturados o artesanales diversos. En cambio, los trabajos considerados masculinos como el de mecánico, jardinero, guardián, aún en el empleo informal, se remuneran mejor que aquellos realizados principalmente por mujeres. Inclusive en **el empleo en casa particular** (o empleo doméstico según la terminología del INE), en donde la presencia masculina es mínima, la brecha de género en los ingresos (9.3%) muestra que trabajos de servicios realizados

dentro de los hogares como el de jardinero, guardián y otros se pagan mejor que aquellos realizados por las mujeres. Situación que en estos casos no se relaciona con el nivel educativo que poseen.

Tabla 4

Área urbana de la Región Metropolitana: ingreso promedio mensual y brechas de género por sector económico, categoría ocupacional y sexo (en quetzales)

Sector	Categoría ocupacional	Hombres	Mujeres	Brecha de género en los ingresos
		Ingreso mensual		
Informal	Empleo privado	2,528.0	2,202.1	12.9
	Jornalero/a y peón	1,685.3	1,787.3	-6.1
	Empleada doméstica	2,052.5	1,861.4	9.3
	Trabajador/a por cuenta propia	2,571.0	1,451.0	43.6
	Patrón/a, empleador/a o socio/a	3,980.7	2,380.7	40.2
	Total	2,642.4	1,722.6	34.8
Formal	Empleo público	6,271.2	5,956.5	5.0
	Empleo privado	4,741.3	4,544.7	4.1
	Trabajador/a por cuenta propia	6,521.6	4,682.5	28.2
	Patrón/a, empleador/a o socio/a	9,236.1	13,089.7	-41.7
	Total	5,175.6	4,932.7	4.7

Fuente: Cálculos del IIES con información del INE, Base de datos de la ENEI 2021.

Por otra parte, es evidente que en el sector formal de la economía, es decir, en el sector en donde los trabajos son mejor remunerados, las empresas están mejor establecidas o cuentan con más trabajadores, con prestaciones laborales como la seguridad social, el aguinaldo, el bono 14 y el pago de vacaciones, las retribuciones salariales recibidas por las mujeres son mejores y las brechas de género en los ingresos son menores. En el sector público particularmente, pero también en el empleo privado formal, cuestiones como las normas mejor establecidas para la

clasificación de puestos y salarios, la mejor organización empresarial y el tipo de trabajos disponibles favorecen no solamente el pago de mejores salarios, sino también el cierre de las brechas en los ingresos entre mujeres y hombres. En la economía formal del área urbana de la Región Metropolitana las mujeres que tienen su propio negocio parecen obtener ingresos por ganancias superiores a los de los hombres en la misma situación, pues en la categoría de patronas/es o empleadoras/es, las brechas en los ingresos favorecen a las mujeres, quienes según la ENEI 2021 recibirían 41.7% más por concepto de remuneraciones laborales que la población ocupada masculina (ver Figura 4). Lo cual coincidiría con la hipótesis ampliamente difundida de que las mujeres son mejores administradoras y contribuyen a aumentar los beneficios empresariales⁷.

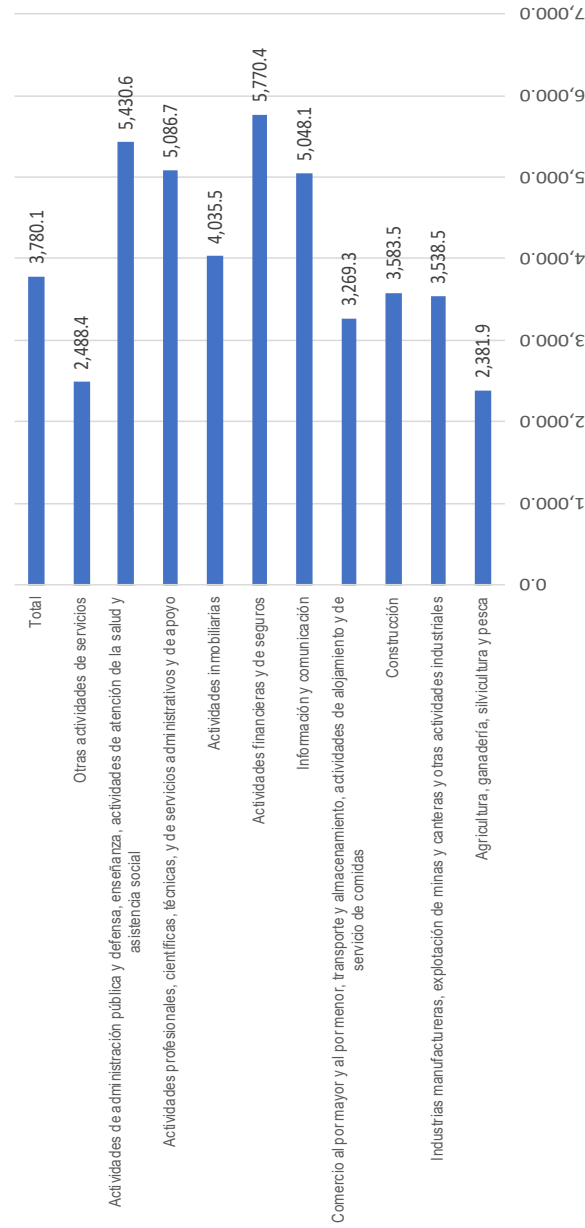
Los datos correspondientes al **ingreso promedio por rama de actividad económica** en área urbana de la Región Metropolitana (ver Figura 5), permiten hablar de algunos de los factores que han contribuido recientemente a la valorización de las mismas. Por ejemplo, la rama económica en la cual se pagan mayores ingresos laborales es la que corresponde a las actividades financieras y de seguros (un promedio de Q.5,770.4 mensuales), la cual ha mostrado un crecimiento anual superior al 6% en los últimos años y cuenta con tasas de rentabilidad que superan a muchas de las otras ramas económicas en el país. Asimismo, se trata de un sector cuyas actividades se realizan dentro del sector formal, tienen cierta uniformidad y requieren de preparación educativa media o superior.

⁷ Así por ejemplo, un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), publicado en 2019, señaló que “El 74 % de las empresas encuestadas que hacen un seguimiento de las repercusiones de la diversidad de género en los puestos directivos comunican que han visto incrementar sus beneficios entre un 5 % y un 20 %. Nuestros cálculos indican que la probabilidad de que las empresas que practican una cultura inclusiva de género mejoren su rendimiento comercial es superior en un 9 %. Estas cifras son significativas, considerando las medidas que llegan a adoptar las empresas para sacar un simple 2 % o 3 % de margen de beneficio”. (OIT, 2019).

Otro tipo de actividades que cuentan con un ingreso promedio alto se engloban dentro de la rama denominada “Actividades de administración pública y defensa, enseñanza, actividades de atención de la salud y asistencia social” (Q.5,430.6 de promedio mensual). Se trata igualmente de actividades que por lo general se realizan dentro del sector formal, en la administración pública donde se pagan mejores salarios y que requiere de altos niveles de calificación para el trabajo.

Ramas como la denominada “Actividades profesionales, científicas, técnicas, y de servicios administrativos y de apoyo”, así como las actividades de “Información y comunicación”, por su naturaleza también requieren de niveles medios y altos de calificación, pero además, esta última sobresale por su crecimiento dinámico en las últimas décadas, cuestión que también favorece la obtención de mayores ganancias y el pago de salarios más elevados.

Figura 5
 Área urbana de la Región Metropolitana: ingreso promedio mensual por rama de actividad económica (en quetzales)



Fuente: Elaboración de IIES con información del INE, Base de datos de la ENEI 2021.

Las mayores remuneraciones recibidas por las mujeres por rama de actividad económica, como las recibidas por los hombres, se dan precisamente en las cuatro actividades mencionadas arriba, pero también en la rama de la construcción, en donde las mujeres tienen escasa presencia, pero ocupan puestos en los cuales realizan actividades distintas a las realizadas por los hombres dentro de esa rama. La mayoría de ellos trabajan en la construcción propiamente dicha como operarios o peones de la construcción, actividades en donde se pagan bajos salarios respecto al trabajo de oficina o ventas. Las mujeres en cambio laboran en unas pocas actividades que en la rama son bien remuneradas como las de vendedoras y oficinistas. Por esa razón, en la rama de la Construcción la brecha entre el ingreso promedio mensual de mujeres y hombres favorece a las primeras, quienes reciben un 19.5% más que los hombres. Otra rama donde la brecha favorece a las mujeres es la “Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca”, quienes obtienen en concepto de ingreso promedio un 11.7% más que los hombres, debido también a su mayor participación como oficinistas, trabajadoras de cuidados personales o artesanas y operarias de artes gráficas que en esa rama obtienen mejores ingresos que quienes se dedican propiamente a la agricultura, la ganadería o la pesca como operarios calificados o peones.

En el otro extremo, las brechas de género por ingresos laborales que afectan a las mujeres son mayores en las ramas: “Actividades inmobiliarias” (43.6%); “Industria manufacturera, explotación de minas y canteras y otras explotaciones industriales”, (32.5%); “Comercio al por mayor y menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y servicio de comidas” (30.8%); y “Otras actividades de

Guatemala: Brechas de género en las remuneraciones laborales.
Un análisis sobre la segregación ocupacional en el Área urbana de la Región Metropolitana

servicios” (28.4%). Los datos de la ENEI 2021 son insuficientes para explicar la amplia brecha en las actividades inmobiliarias, pues en casi todas las ocupaciones específicas el ingreso de los hombres es siempre mucho mayor que el de las mujeres, especialmente en el área de las ventas.

En la industria manufacturera, minería y otras explotaciones industriales, la brecha se relaciona principalmente con los puestos que desarrollan unos y otras. Como ocurre en otras actividades, en esta rama, la presencia de las mujeres es mayor en el trabajo como operarias (en la industria de la confección, por ejemplo), como vendedoras y en el trabajo administrativo como oficinistas, personal de apoyo, empleadas contables y encargadas del registro de materiales. Los hombres también tienen una importante presencia como operarios de procesamiento de alimentos, de la confección, ebanistas y en otras actividades, o peones de la minería, la construcción, la industria manufacturera o el transporte; pero además, tienen más presencia que las mujeres como profesionales de las ciencias y de la ingeniería, de nivel medio en operaciones financieras y administrativas o como empleados contables y de registro de materiales.

Asimismo, la brecha en los ingresos en la rama de la Industria manufacturera, la minería y otras explotaciones industriales, se explica porque cerca de la mitad de las mujeres (49.3%) y menos del dos quintas partes de los hombres (38.7%) se desempeñan en la economía informal en donde los ingresos laborales son menores.

Tabla 5
Área urbana de la Región Metropolitana: ingreso promedio mensual y brechas de género por rama de actividad económica y sexo. (En quetzales)

Rama de actividad económica	Sexo	Ingreso promedio mensual en quetzales	Brecha de género (%)
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Hombre	2,357.2	
	Mujer	2,633.0	-11.7
	Total	2,381.9	
Industrias manufactureras, explotación de minas y canteras y otras actividades industriales	Hombre	3,993.5	
	Mujer	2,693.7	32.5
	Total	3,538.5	
Construcción	Hombre	3,564.2	
	Mujer	4,259.7	-19.5
	Total	3,583.5	
Comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas	Hombre	3,733.6	
	Mujer	2,583.2	30.8
	Total	3,269.3	
Información y comunicación	Hombre	5,181.6	
	Mujer	4,718.7	8.9
	Total	5,048.1	
Actividades financieras y de seguros	Hombre	6,645.2	
	Mujer	5,039.1	24.2
	Total	5,770.4	
Actividades inmobiliarias	Hombre	5,028.2	
	Mujer	2,838.3	43.6
	Total	4,035.5	
Actividades profesionales, científicas, técnicas, y de servicios administrativos y de apoyo	Hombre	5,292.9	
	Mujer	4,660.7	11.9
	Total	5,086.7	
Actividades de administración pública y defensa, enseñanza, actividades de atención de la salud y asistencia social	Hombre	5,778.3	
	Mujer	5,200.7	10.0
	Total	5,430.6	
Otras actividades de servicios	Hombre	3,105.8	
	Mujer	2,223.1	28.4
	Total	2,488.4	
Total	Hombre	4,132.2	
	Mujer	3,279.5	20.6
	Total	3,780.1	

Fuente: Cálculo del IIES con información del INE, base de datos de la ENEI-2021.

Por otra parte, la brecha en los ingresos en la rama del “Comercio al por mayor y menor, transporte y almacenamiento, y actividades de alojamiento y servicios de comida”, está asociada a los mismos factores que se mencionaron anteriormente: las actividades y ocupaciones específicas en las que se desempeñan hombres y mujeres, el sector de la economía y, por supuesto, las características propias de la rama. En ese sentido, hay más hombres ocupados que laboran como directores administradores y comerciales, profesionales y técnicos, contadores y otros del nivel medio que tienen ingresos más altos, pero también hay una proporción importante de vendedores y conductores de vehículos y operadores de equipos móviles pesados. Actividades en las cuales tienen menos participación las mujeres, quienes dentro de esa rama se desempeñan principalmente como vendedoras, trabajadoras de servicios personales, ayudantes en la preparación de alimentos y oficinistas. En las actividades en las que tienen mayor presencia, sin embargo, las mujeres reciben siempre menos ingresos que los hombres. Además, como ocurre en otras ramas económicas, en la rama del “Comercio al por mayor y menor, transporte y almacenamiento...” la proporción de mujeres que desarrollan sus actividades dentro de la economía informal es mayor (66.9%) que la correspondiente a los hombres (50.6%). Asimismo, como hemos venido señalando, las brechas en los ingresos recibidos por ambos géneros están influenciadas por el menor número de horas trabajadas, pero también por la menor valorización que tienen en el mercado laboral las actividades feminizadas o realizadas generalmente por las mujeres.

En la rama de “Otros servicios personales”, las brechas en los ingresos laborales de hombres y mujeres también son bastante

amplias en las actividades específicas registradas dentro de la rama por la ENEI 2021, pero se explican particularmente porque el 90.8% de las mujeres en esta rama, laboran en la economía informal, frente al 62.6% de los hombres. Ellas laboran principalmente en el trabajo doméstico o prestando servicios personales, en otras palabras, realizan trabajos poco valorizados o feminizados.

Es importante mencionar también que en las actividades específicas más asociadas con el tipo de tareas que las mujeres hacen en los hogares, en las cuales trabajan también más mujeres, las brechas en el ingreso promedio recibido son también importantes. Entre estas están la elaboración de productos alimenticios (48.0%), el servicio de comidas y bebidas (50.4%), actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico (35.1%), el comercio al por menor (25.9%) y confección de prendas de vestir (21.2%). Esto quiere decir que en las actividades más asociadas con lo que históricamente han hecho las mujeres en los hogares y que realizan en la economía de mercado, la retribución monetaria para las mujeres es extraordinariamente baja porque se subvalora su productividad, o como dice Ingrid Palmer, se crea la ilusión de que estas tareas realizadas en los hogares, tienen también un costo de oportunidad bajo cuando se realizan para la economía de mercado.

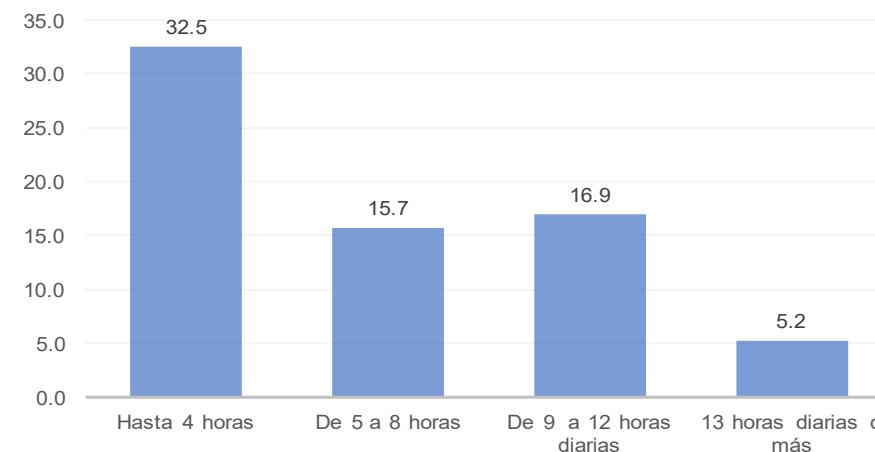
Otro factor importante respecto a los ingresos recibidos por hombres y mujeres **es el tiempo que dedican al trabajo** dentro de la economía de mercado. Como se dijo en párrafos anteriores, hay una proporción mayor de mujeres que de hombres que trabajan hasta cuatro horas diarias y esto influye en los ingresos promedio y

en las brechas de género existentes en el área urbana de la Región Metropolitana. A más horas trabajadas mayores ingresos, aunque esto depende por supuesto del tipo de trabajo y el sector de la economía en la que se esté. Los promedios por horas trabajadas son mayores, por ejemplo, en la economía formal y menores en la informal.

Asimismo, llama la atención que las brechas de género en los ingresos laborales son muchos mayores entre quienes trabajan hasta cuatro horas diarias que entre quienes trabajan más horas. En este caso el ingreso promedio de las mujeres ocupadas que laboran en el área urbana de la Región Metropolitana es un 32.5% menor que el obtenido por los hombres. A la vez, esta brecha es menor entre quienes trabajan entre 5 y 8 horas diarias (15.7%), grupo entre el que se encuentra la mayor parte de quienes tienen un empleo público o privado que cuentan con mejores salarios y prestaciones laborales. La brecha de género en los ingresos varía escasamente entre quienes laboran entre 9 y 12 horas diarias y es mucho menor entre quienes laboran por más tiempo. Al parecer, las brechas tienden a disminuir en la medida en que hombres y mujeres trabajan jornadas extendidas, realizando un esfuerzo laboral mayor (ver Figura 6).

Figura 6

Área urbana de la Región Metropolitana: brechas de género en los ingresos laborales por rangos horarios (en porcentajes).



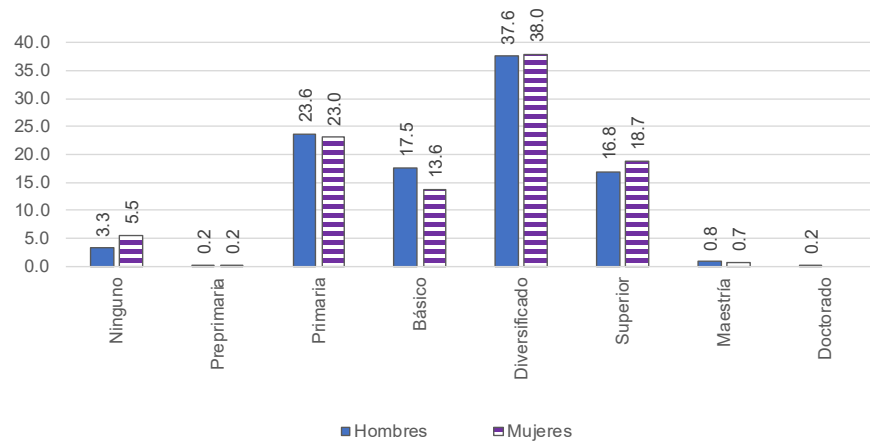
Fuente: Cálculo del IIES con información de INE, Base de datos de la ENEI 2021.

Finalmente, respecto a la formación educativa de la población ocupada en la economía de mercado en el área urbana de la Región Metropolitana (capital humano según la teoría neoclásica), se observa que las proporciones de hombres y mujeres que han cursado alguno de los grados en diferentes niveles educativos son similares en el nivel primario y diversificado, y aunque la proporción de mujeres es un 4% menor en el nivel básico, es 2% mayor en el nivel superior (ver Figura 7). Sin embargo, las brechas en el ingreso promedio son extraordinariamente altas entre quienes no tienen ninguna instrucción, cursaron la preprimaria o alguno de los grados del nivel primario. En esos niveles, las brechas entre el ingreso promedio de los hombres y el de las mujeres es igual o supera el 36.1%, en cambio, se reducen en

Guatemala: Brechas de género en las remuneraciones laborales.
 Un análisis sobre la segregación ocupacional en el Área urbana de la Región Metropolitana

el caso de quienes cursaron algún grado del nivel básico, diversificado y superior (ver Figura 8 y 9). Al contrario, como ocurre con otras variables, las mujeres más preparadas (con grado de doctorado) reciben en promedio un 32.8% más que los hombres en la misma situación. Este comportamiento seguramente se relaciona con la posibilidad que tienen las mujeres con este nivel de instrucción de recibir más ingresos y tener más apoyos para la realización del trabajo doméstico y las tareas de cuidado de los hogares (ver Figura 7).

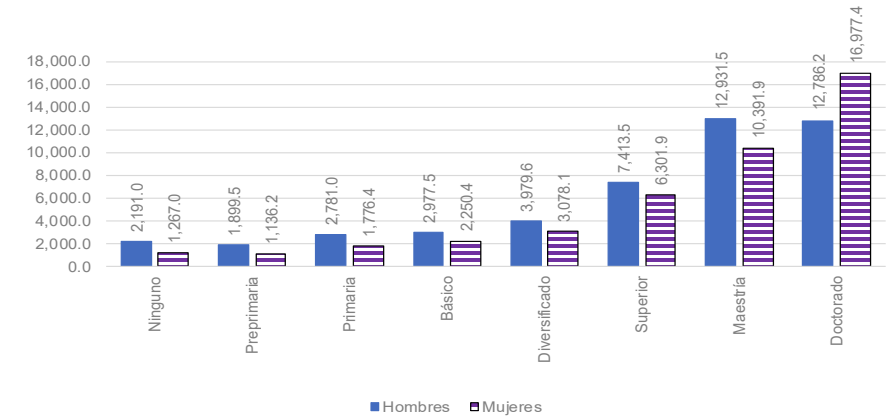
Gráfica 7.
 Área Urbana de la Región Metropolitana: distribución de la población ocupada según nivel de instrucción y sexo (en porcentajes).



Fuente: Cálculo del IIES con información del INE, Base de datos de la ENCOVI 2021.

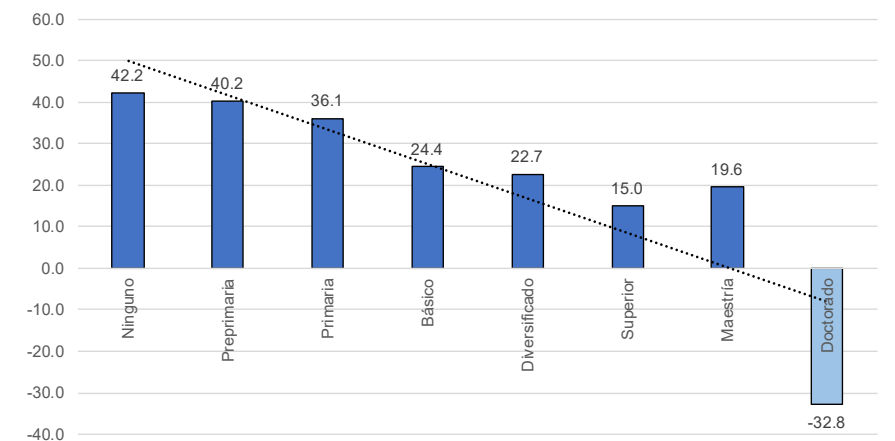
Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume

Figura 8
 Área urbana de la Región Metropolitana: ingreso promedio mensual por nivel educativo y sexo (en quetzales).



Fuente: Elaboración de IIES con información del INE, Base de datos de la ENEI-2021.

Figura 9
 Área urbana de la Región Metropolitana: brechas de género en los ingresos por nivel educativo (en porcentajes)



Fuente: Cálculo del IIES con información del INE, Base de datos de la ENEI 2021.

En cuanto a la cuestión tratada en el párrafo anterior, los resultados de la ENEI 2021 no dejan dudas respecto a que los ingresos tienden a aumentar a medida que las personas tienen mayores niveles de instrucción formal. Asimismo, se marca claramente la tendencia de contracción de las brechas entre el ingreso recibido por los hombres y el recibido por las mujeres a medida que ambos tienen mayores niveles de instrucción (ver Figura 9).

V. Reflexiones finales

Los resultados de la ENEI-2021 permiten acotar algunas cuestiones sobre la existencia de brechas de género en los ingresos laborales. Las brechas en efecto tienden a ser más o menos amplias dependiendo del sector económico, tipo de actividad, categoría ocupacional o grado de preparación educativa de que se trate, sin embargo, son especialmente amplias en el sector económico informal que en el sector formal y mayores en aquellas actividades específicas más relacionadas con el tipo de tareas que las mujeres desarrollan en los hogares. Las brechas son especialmente amplias cuando se cruza la segregación ocupacional existente en la economía en general con la segregación ocupacional por género.

Persiste la discriminación por género en actividades que generalmente han sido realizadas por las mujeres. Actividades como el trabajo doméstico, la preparación o el servicio de alimentos, los servicios personales o de salud son precariamente retribuidos, reafirmando el supuesto de que se subvaloran porque socialmente se les asocia con las actividades no remuneradas realizadas por las mujeres en los

hogares, o porque contribuyen directamente a reproducir la fuerza de trabajo, y no directamente el capital.

Por otra parte, cuestiones como la cantidad de horas trabajadas, inciden por supuesto en la contracción o ampliación de las brechas de género en las remuneraciones laborales, pero son las mujeres quienes trabajan en promedio menos horas diarias y en una proporción importante solo hasta cuatro horas diarias. Un comportamiento que está asociado con las responsabilidades que deben asumir en los hogares y que se traduce en la aceptación de trabajos e ingresos precarios.

La encuesta también indica que a medida que aumenta la educación formal de la población ocupada, aumentan las remuneraciones, que hay pocas diferencias entre la preparación de hombres y mujeres por nivel educativo y que las brechas de género en los ingresos laborales se contraen a medida que aumenta el nivel educativo de hombres y mujeres. La ENEI 2021 revela sin embargo que en el nivel educativo más alto (doctorado) las brechas de género favorecen a las mujeres, lo cual indica que la educación formal y mayores inversiones en educación para las mujeres, podrían contribuir a reducir las brechas de género en las remuneraciones laborales. El resultado revela además que espacios en el mercado laboral en los cuales desaparece la discriminación de género.

VI. Bibliografía

- Anker, Richard (1997). La segregación profesional entre hombres y mujeres. Repaso de las teorías. Revista Internacional del Trabajo vol. 116, 1997, núm 3.
- Artza, Larraitz, Chavez Groh y otros (2019). La brecha salarial entre hombres y mujeres en América Latina. El camino hacia la igualdad salarial. Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Américas, Informes Técnicos 2016/2019. Edición electrónica en [/www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms_697670.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms_697670.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2021), Principales resultados del mercado laboral. ENEI 2021. 19 pp. Edición electrónica en <https://www.ine.gob.gt/ine/wp-content/uploads/2022/02/PublicacionResultadosENEI2021.pdf>
- INE (2021). Base de datos de la ENEI 2021. Edición electrónica en <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- INE (2021). Boleta de la ENEI 2021. Edición electrónica en <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- Maté García, Jorge, Nava Antolín Luis y Rodríguez Caballero, Juan (sin fecha). La segregación ocupacional por razón de género en Castilla y León. Departamento de Fundamentos de Análisis Económico, Universidad de Valladolid. pp. 1-15.

Alcance y límites de la democracia en Guatemala (Segunda parte final)

*Jorge Murga Armas**

Introducción

Una primera aproximación al estudio de la democracia en Guatemala nos ha permitido comprobar que si la celebración de elecciones libres y transparentes desde 1985 no se tradujo en la plena instauración de la democracia en la década siguiente, es porque aún no se había producido la pacificación del país. También comprobamos que si el sistema democrático que ha regulado la participación política y electoral en el país desde entonces no se tradujo en la democracia funcional y participativa que inspiró los diálogos y negociaciones de paz desde 1987, es porque los acuerdos de paz aún no se habían implementado. Si la democracia, entendida en un sentido amplio como la concibe el Acuerdo de Querétaro o Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos, no se ha logrado aún, es porque la existencia de instituciones democráticas, la celebración de elecciones periódicas libres y transparentes y la existencia de derechos y libertades individuales fundamentales, como el derecho a organizarse, el derecho a elegir y ser elegido, el derecho al voto y el derecho a la participación política y electoral, no han sido suficientes para lograr la democracia plena a la que aspiran los guatemaltecos, y que en cierta medida se esbozó en los acuerdos de paz.

* Doctor en Antropología y Sociología de lo político (Universidad de París 8). Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IIES-USAC).

Lo anterior nos ha permitido afirmar que el proceso de transición política de 1986 a 1996 no ha sido concluyente, porque aún no se ha logrado lo necesario para vivir verdaderamente en democracia. Por lo tanto, es el análisis del proceso de fortalecimiento de la democracia propuesto por los acuerdos de paz el que nos permitirá responder a la pregunta inicial de si vivimos en democracia o seguimos en transición.

1. La restauración de la democracia propuesta por los acuerdos de paz

No sería fácil, decíamos, borrar la huella colonial de 298 años que configuraron un sistema político autoritario en una sociedad caracterizada por la existencia de relaciones sociales de producción marcadas por la explotación, la opresión y el racismo. Tampoco sería fácil superar el lastre de las dictaduras liberales y conservadoras del período republicano, sólo cuestionado por el breve período de experiencia democrática de 1944 a 1954. Ahora bien, si el lastre autoritario dejado por más de cuatro siglos de dominación colonial y dictaduras liberales y conservadoras sería difícil de superar, también lo sería borrar la huella del régimen militar que de 1954 a 1985 impuso una dictadura disfrazada de democracia: aunque durante la transición política de 1986 a 1996 se inauguraron instituciones democráticas y una Constitución que encarnaba los valores y principios democráticos, y aunque durante este período se celebraron elecciones libres y transparentes, la guerra interna en curso impidió el desarrollo de la democracia. Esto explica que una de las preocupaciones centrales de las conversaciones de paz, además de lograr la pacificación del país, fuera el fortalecimiento de la democracia.

A) Acuerdos de paz y proceso de democratización

Si bien es cierto que la transición política iniciada en 1986 favoreció el ejercicio de la democracia por parte de los guatemaltecos, también es cierto que la guerra civil en curso, que favoreció la preeminencia del poder militar sobre el civil y un estado de violencia e injusticia generalizado, limitó el pleno desarrollo de la democracia. Esto se refleja en los acuerdos de paz firmados entre el Gobierno y la URNG que llevaron al fin de la confrontación armada interna. De hecho, los acuerdos de paz reflejan que una de las preocupaciones centrales de los diálogos y negociaciones de paz fue lograr la democratización del Estado, la economía y la sociedad que promoviera el fortalecimiento de una democracia funcional y participativa.

En este sentido, los acuerdos de paz hablan de democratización para referirse a un proceso de transformaciones sociales, económicas, políticas, culturales, jurídicas e institucionales necesarias para lograr un cierto grado de equidad en la sociedad que haga posible el pleno ejercicio por parte de los habitantes de la República de sus derechos y libertades, su participación en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos que les conciernen a nivel comunal, municipal, departamental, regional y nacional y el acceso de las mayorías a la riqueza económica nacional, al desarrollo económico y social y a la cultura.

Así, las ideas fundamentales sobre la democratización del país se plasmaron en los siguientes acuerdos de paz: 1) Acuerdo de Querétaro o Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos, 2) Acuerdo global sobre derechos humanos,

3) Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado, 4) Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, 5) Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, 6) Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, 7) Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral y, 8) Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad.

Ahora bien, como ya hemos examinado el Acuerdo de Querétaro o Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos, que sirvió de referencia para el tratamiento de los demás temas de negociación con las particularidades y especificidades de cada uno, en esta ocasión sólo analizaremos lo que dicen los demás acuerdos mencionados.

a) Acuerdo global sobre derechos humanos

Este acuerdo es sin duda uno de los más importantes para la democracia guatemalteca, ya que representa la aceptación por parte del Gobierno y de la URNG de un clima de violación de los derechos humanos que debe ser superado para lograr el objetivo general de la paz, que estaría constituido por el fortalecimiento de la democracia funcional y representativa (García Laguardia, octubre de 1996). Así, el primer compromiso del Gobierno de la República y de la URNG es fortalecer el estado de derecho a través del pleno respeto a los derechos humanos.

En efecto, el Estado de Guatemala, personificado en el Gobierno, se compromete a respetar y promover los derechos humanos, de acuerdo con el mandato constitucional, y la URNG asume el compromiso de respetar los atributos inherentes a la persona humana y contribuir al goce efectivo de los derechos humanos. Obviamente, el compromiso asumido por el Estado de Guatemala no se limita a la existencia del conflicto armado, ni termina con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, como sería el caso de la URNG, que pasa a formar parte de la vida política del país. En el caso del Gobierno, su obligación es permanente, sea cual sea la situación y mientras estén vigentes las normas constitucionales, ya que es el titular de la capacidad coercitiva y judicial, mandato constitucional que no puede eludir (García Laguardia, octubre de 1996).

En concreto, el Gobierno y la URNG acuerdan nueve puntos sustanciales: 1) Compromiso general con los derechos humanos; 2) Fortalecimiento de las instancias de protección de los derechos humanos; 3) Compromiso en contra de la impunidad; 4) Compromiso de que no existan cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos; regulación de la portación de armas; 5) Garantías para las libertades de asociación y de movimiento; 6) Conscripción militar; 7) Garantías y protección a las personas y entidades que trabajan en la protección de los derechos humanos; 8) Resarcimiento y/o asistencia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos; 9) Derechos humanos y enfrentamiento armado interno.

Así, de acuerdo con la Constitución y para evitar que se repitan las violaciones de los derechos humanos, el acuerdo propone

fortalecer las instituciones relacionadas con los derechos humanos: el Organismo Judicial, el Procurador de los Derechos Humanos y el Ministerio Público. De hecho, el Gobierno y la URNG “consideran que cualquier comportamiento que limite, restrinja o atente contra las funciones que en materia de derechos humanos tienen asignados el Organismo Judicial, el Procurador de los Derechos Humanos y el Ministerio Público, socava principios fundamentales del estado de derecho” (Gobierno de Guatemala, 29 de marzo de 1994).

Pero, ¿por qué el respeto y la garantía de los derechos humanos son fundamentales para la democracia guatemalteca? En Guatemala, decíamos, la existencia de instituciones democráticas, la celebración de elecciones periódicas libres y transparentes y el ejercicio de los derechos y libertades individuales fundamentales establecidos en la Constitución no fueron suficientes para instituir plenamente la democracia durante la transición política de 1986 a 1996, ya que el Estado y la sociedad aún conservaban muchos de los rasgos autoritarios del régimen militar: Si bien es cierto que durante este período funcionó un sistema de gobierno republicano, democrático y representativo (Constitución, artículo 140, 1985) que realizó elecciones periódicas libres y transparentes y promovió la participación política y electoral de los habitantes de la República de acuerdo a las nuevas leyes e instituciones democráticas, también es cierto que las violaciones a los derechos humanos (entre muchas otras: asesinatos, desapariciones forzadas, persecuciones políticas, amenazas de muerte, reclutamiento militar forzoso, censura de prensa, denegación de justicia) durante este período hicieron de la democracia guatemalteca una democracia limitada.

Los acuerdos de paz, por tanto, plantean la necesidad de fortalecer la democracia: el derecho a la vida, a la integridad, a la seguridad, a la libertad, al debido proceso, a la libertad de expresión, a la libertad de circulación, a la libertad de asociación, además de los derechos políticos ya mencionados, es el conjunto de derechos y libertades que el Estado de Guatemala debe garantizar para consolidar la democracia funcional y participativa planteada en los acuerdos de paz (García Laguardia, octubre de 1996).

Veamos qué dice el Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado a este respecto.

b) Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado

Tras reconocer la dimensión traumática del desarraigo que provocó violaciones de los derechos humanos, el Gobierno y la URNG, junto con una parte de la sociedad guatemalteca, se comprometieron a trabajar en un proceso de reasentamiento de la población desarraigada en un marco de justicia social, democratización y desarrollo nacional sostenible y equitativo. Para ello, entre otras cosas, el acuerdo reconoce la importancia de la participación de las poblaciones afectadas en la toma de decisiones sobre el diseño y la implementación de una estrategia efectiva de reasentamiento. Así, entre los principios del acuerdo, se afirma el derecho de la población desarraigada a residir y vivir libremente en el territorio guatemalteco y el Gobierno se compromete a asegurar las condiciones que permitan y garanticen el retorno voluntario de las

personas desarraigadas a sus lugares de origen o a un lugar de su elección, en condiciones de dignidad y seguridad.

En efecto, un principio fundamental del acuerdo es la aplicación de una estrategia global de reasentamiento que garantice la ubicación de las poblaciones desarraigadas en condiciones de seguridad y dignidad y su libre y plena integración en la vida social, económica y política del país. Además, se reconoce el derecho de estas poblaciones a participar en la toma de decisiones sobre el diseño, la aplicación y el seguimiento de la estrategia y sus proyectos, lo que también se aplica a las poblaciones que residen en las zonas de reasentamiento en todos los aspectos que les conciernen. De hecho, el acuerdo establece como uno de sus principios fundamentales que la aplicación de la estrategia no debe ser discriminatoria y debe favorecer la conciliación de los intereses de las poblaciones reasentadas y de las poblaciones que residen en las zonas de reasentamiento.

Así, directamente relacionado con la cuestión del fortalecimiento de la democracia, la estrategia global de reasentamiento propone dos objetivos fundamentales. Por un lado, garantizar a la población desarraigada el pleno ejercicio de todos sus derechos y libertades fundamentales, particularmente aquellos derechos y libertades que fueron afectados en el proceso de desarraigo, y por otro lado, desarrollar y fortalecer la democratización de las estructuras del Estado, garantizando el ejercicio por parte de las poblaciones desarraigadas de sus derechos y deberes constitucionales en todos los niveles: comunal, municipal, departamental, regional y nacional (Gobierno de Guatemala, 17 de junio de 1994).

Para ello, el acuerdo establece las garantías para el reasentamiento de la población desarraigada y formula los criterios y medidas para la integración productiva de estas poblaciones y el desarrollo de las zonas de reasentamiento que, en cierta medida, anticipan las propuestas que se harán en los acuerdos específicos que se firmarán posteriormente: respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas, mejora del nivel educativo, acceso a la tierra para la integración económica y productiva, seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, respeto a las formas organizativas de las poblaciones, promoción del desarrollo rural, eliminación de cualquier forma de discriminación e incorporación del enfoque de género, desarrollo democrático, entre otros.

Veamos ahora qué dice el acuerdo sobre la identidad y los derechos de los pueblos indígenas.

c) Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas

Si bien es cierto que el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas no se refiere explícitamente a la democracia, también es cierto que su contenido propone abiertamente el reconocimiento de una serie de derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas. Así, al proponer el reconocimiento y respeto de la identidad y los derechos de los pueblos maya, garífuna y xinca, este acuerdo propone fortalecer la democracia guatemalteca.

En efecto, tras afirmar que la nación guatemalteca tiene un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe, el acuerdo señala que los pueblos indígenas han sido particularmente sometidos a niveles de discriminación de hecho, así como a niveles de explotación e injusticia, debido a su origen, cultura y lengua. Además, al igual que muchos otros sectores de la colectividad nacional, los pueblos indígenas sufren un trato y condiciones desiguales e injustas debido a su condición económica y social. Por ello, afirma el acuerdo, sólo será posible desarraigar la opresión y la discriminación en Guatemala si se reconoce la identidad y los derechos de los pueblos que la han habitado y la habitan en todos sus aspectos, ya que todos los pueblos son componentes de la realidad actual del país y protagonistas de su desarrollo, en todos los sentidos.

Así, el acuerdo propone una lucha contra la discriminación que, por un lado, es una lucha contra la discriminación legal y de hecho que permite superar la discriminación histórica hacia los pueblos indígenas y, por otro lado, reconocer los derechos de las mujeres indígenas que sufren una doble discriminación como mujeres y como indígenas.

A continuación, el acuerdo se refiere a los derechos culturales: idioma; nombres, apellidos y toponimias; espiritualidad; templos, centros ceremoniales y lugares sagrados; uso del traje; ciencia y tecnología; reforma educativa; y medios de comunicación. En este sentido, el acuerdo es explícito al señalar que el Estado debe apoyar el desarrollo cultural de los pueblos indígenas eliminando los obstáculos que impidan el ejercicio de este derecho, adoptando las medidas legislativas y administrativas necesarias para fortalecer el desarrollo

cultural indígena en todos los ámbitos que correspondan al Estado y asegurando la participación de los pueblos indígenas en las decisiones relativas a la planificación y ejecución de programas y proyectos culturales a través de sus propias organizaciones e instituciones.

Además, el acuerdo se refiere a los derechos civiles, políticos, sociales y económicos de los pueblos indígenas, dividiendo su contenido en varias partes: marco constitucional; comunidades y autoridades indígenas locales; regionalización; participación a todos los niveles; derecho consuetudinario; derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas.

Aunque todos estos puntos están relacionados con la democratización de la sociedad guatemalteca, en esta oportunidad nos limitaremos a decir que es en esta parte del acuerdo donde el Gobierno de la República se compromete a promover una reforma a la Constitución Política de la República que defina y caracterice a la nación guatemalteca como de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe. Asimismo, el Gobierno se compromete a promover reformas legales e institucionales que faciliten, regulen y garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas, y para ello crea una Comisión Paritaria de Reforma y Participación, integrada por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas. Fundamentalmente, el mandato de esta comisión la faculta para considerar reformas o medidas en diversas áreas directamente relacionadas con la democratización del Estado y la sociedad:

- “i) mecanismos obligatorios de consulta con los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar los pueblos maya, garífuna y xinca;
- ii) formas institucionales de participación individual y colectiva en el proceso de toma de decisión tales como órganos asesores, consultivos u otros que aseguren la interlocución permanente entre los órganos del Estado y los pueblos indígenas;
- iii) instituciones de representación indígena que velen por los intereses de los pueblos indígenas a nivel regional y/o nacional, con estatutos que aseguren su representatividad y atribuciones que garanticen la debida defensa y promoción de dichos intereses, incluyendo su potestad propositiva ante los organismos ejecutivo y legislativo; y
- iv) garantizar el libre acceso de los indígenas a las distintas ramas de la función pública, promoviendo su nombramiento en puestos dentro de las administraciones locales, regionales y nacionales, cuyo trabajo concierne más directamente a sus intereses o cuya actividad se circunscribe a áreas predominantemente indígenas” (Gobierno de Guatemala, 31 de marzo de 1995).

En total, el acuerdo crea tres comisiones paritarias, cada una de las cuales tiene un mandato específico: la comisión de reforma

educativa, la comisión de reforma y participación, y la comisión sobre derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas.

Ahora veamos cómo el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria aborda el tema de la democratización.

- d) Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria

En general, el acuerdo sigue la lógica de que una paz firme y duradera debe basarse en el desarrollo socioeconómico orientado al bien común, ya que la orientación del desarrollo socioeconómico hacia las necesidades de toda la población permitirá superar el atraso social, económico y político que ha obstaculizado y distorsionado el desarrollo nacional, generando conflictos e inestabilidad. El desarrollo socioeconómico requiere, por tanto, justicia social y crecimiento económico sostenible. Sin embargo, para lograr la justicia social es necesario aprovechar el potencial productivo de la sociedad. Para ello, es imprescindible la participación de todos los sectores sociales en la búsqueda de soluciones a sus necesidades y en la definición de las políticas públicas que les afectan. En este sentido, “el Estado debe democratizarse para ampliar estas posibilidades de participación y fortalecerse como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y prestatario de servicios y como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos” (Gobierno de Guatemala, 6 de mayo de 1996).

Pero, ¿qué tipo de Estado prevé el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria?

Si bien es cierto que el acuerdo propone el fortalecimiento de un estado democrático basado en “la participación efectiva de todos los sectores de la sociedad”, también es cierto que el acuerdo perfila el estado liberal que la Constitución describe en cierta medida en su régimen económico y social. De hecho, el acuerdo promueve un Estado “prestatario de servicios” que, en lugar de prestarlos directamente, contrata a empresas privadas para que los presten.

¿Cómo aborda entonces el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria la democratización y el desarrollo participativo?

Para profundizar en la democracia real, funcional y participativa, según el acuerdo, el proceso de desarrollo económico y social debe ser democrático y participativo e incluir la consulta y el diálogo entre los agentes del desarrollo socioeconómico, la concertación entre estos agentes y el Estado en la formulación e implementación de las estrategias y acciones de desarrollo, y la participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades.

El acuerdo insiste en la importancia de ampliar la participación social: “es un baluarte, dice, contra la corrupción, los privilegios, las distorsiones del desarrollo y el abuso del poder económico y político en detrimento de la sociedad”. Es, por tanto, “un instrumento para

erradicar la polarización económica, social y política de la sociedad” (Gobierno de Guatemala, 6 de mayo de 1996).

La participación ciudadana en el desarrollo económico y social, según el acuerdo, no sólo es un factor de democratización. También “es indispensable para el fomento de la productividad y del crecimiento económico, para una mayor equidad en la distribución de la riqueza y para la calificación del capital humano” (Gobierno de Guatemala, 6 de mayo de 1996). En otras palabras, la participación ciudadana es determinante para lograr la democratización del Estado, de la economía y de la sociedad: asegura la transparencia de las políticas públicas y su orientación hacia el bien común (y no hacia intereses particulares como ha ocurrido en el pasado), asegura la protección efectiva de los intereses de la población más vulnerable, asegura la eficiencia en la prestación de los servicios, y por lo tanto asegura el desarrollo integral de la persona.

Para ello, y en consonancia con los acuerdos ya firmados sobre el reasentamiento de poblaciones desarraigadas y la identidad y derechos de los pueblos indígenas, el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria destaca la importancia de crear o fortalecer los mecanismos que permitan a los ciudadanos y a los distintos grupos sociales el ejercicio efectivo de sus derechos y la plena participación en la toma de decisiones sobre los distintos asuntos que les afectan o interesan, con pleno conocimiento y cumplimiento responsable de las obligaciones sociales, tanto a nivel personal como colectivo.

Pero, además, el fortalecimiento de la participación social requiere ofrecer mayores oportunidades a la población organizada en la toma de decisiones socioeconómicas. Esto implica admitir y fomentar todas las formas de organización de la población en las que se expresen los diferentes intereses. En particular, requiere “garantizar plena y efectivamente los derechos de los trabajadores urbanos y rurales y de los campesinos a participar como entes organizados en los procesos de concertación con el sector empresarial o a nivel nacional” (Gobierno de Guatemala, 6 de mayo de 1996).

Como complemento, el acuerdo vuelve a proponer la participación de las mujeres en el desarrollo económico y social en condiciones de igualdad. Para ello, el Gobierno se compromete a tener en cuenta la situación económica y social de las mujeres en las estrategias, planes y programas de desarrollo, y a capacitar al personal de la administración pública en la aplicación del enfoque de género: reconocer la igualdad de derechos de mujeres y hombres en el hogar, en el trabajo, en la producción y en la vida social y política, y asegurarles las mismas posibilidades que a los hombres, particularmente en lo que se refiere al acceso al crédito, a la adjudicación de tierras y a otros recursos productivos y tecnológicos, debe ser el objetivo general de este enfoque.

Además, el gobierno debe garantizarles la igualdad de acceso a la educación y la formación, la vivienda, la salud, el trabajo, la organización y la participación. Evidentemente, esto plantea la necesidad de que el Gobierno revise la legislación y los reglamentos nacionales para “eliminar todas las formas de discriminación contra la

mujer en la participación económica, social, cultural y política” y para hacer cumplir los compromisos del Gobierno en virtud de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Gobierno de Guatemala, 6 de mayo de 1996).

Así, el acuerdo llega a proponer el desarrollo social necesario para lograr la eficiencia económica y la justicia social:

“Corresponde al Estado promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país de manera que, con el esfuerzo del conjunto de la sociedad, se asegure, en forma integrada, la eficiencia económica, el aumento de los satisfactores sociales y la justicia social” (Gobierno de Guatemala, 6 de mayo de 1996).

Aunque el acuerdo recuerda las responsabilidades constitucionales del Estado en materia de desarrollo social, también anima a los empresarios nacionales y extranjeros a invertir en el país: “El desarrollo socioeconómico del país no puede depender exclusivamente de las finanzas públicas ni de la cooperación internacional. Reclama del incremento de inversiones productivas generadoras de empleos debidamente remunerados” (Gobierno de Guatemala, 6 de mayo de 1996).

En este sentido, el acuerdo establece objetivos para el Gobierno —por ejemplo, lograr un crecimiento sostenido del producto interno bruto (PIB) a un ritmo no inferior al 6% anual— y, entre otras cosas, recuerda el papel rector del Estado en la política social: garantizar la realización de los derechos sociales, fomentar y garantizar la participación social y asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos.

El acuerdo, por supuesto, hace especial hincapié en la educación y la formación para lograr el desarrollo cultural, social y político del país y establece objetivos para una necesaria reforma del sistema educativo. Entre otros:

“Afirmar y difundir los valores morales y culturales, los conceptos y comportamientos que constituyen la base de una convivencia democrática respetuosa de los derechos humanos, de la diversidad cultural de Guatemala, del trabajo creador de su población y de la protección del medio ambiente, así como de los valores y mecanismos de la participación y concertación ciudadana social y política”. (Gobierno de Guatemala, 6 de mayo de 1996).

La salud, la seguridad social, la vivienda y el trabajo son también fundamentales para el desarrollo integral de la persona, el bienestar familiar y el desarrollo socioeconómico del país. También son factores determinantes para lograr la justicia social que hace posible vivir en democracia. Sin embargo, el desarrollo socioeconómico y la democratización del país no serán una realidad si no se trabaja directamente en las zonas rurales:

“La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las inequidades y la debilidad de las instituciones estatales. La transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo

bienestar social y garantía de su libertad y dignidad”. (Gobierno de Guatemala, 6 de mayo de 1996).

Pero, ¿cómo se puede entender la cuestión de la democracia desde esta perspectiva? Un aspecto nos parece importante: la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político como medio de garantizar la estabilidad económica, el bienestar social y su libertad y dignidad.

El acuerdo nos habla efectivamente de la inclusión económica, social y política necesaria para que la población rural se libere de la opresión causada por la estructura de tenencia y uso de la tierra que produce y reproduce la pobreza y la pobreza extrema que mantiene a la mayoría de los campesinos sometidos a un sistema de inequidad social y económica y sin la protección del Estado. En este sentido, para garantizar su libertad y dignidad, propone una serie de cuestiones a tener en cuenta: participación; acceso a la tierra y a los recursos productivos; estructura de apoyo; organización productiva de la población rural; marco legal y seguridad jurídica; registro de la propiedad inmueble y catastro; protección laboral; protección ambiental; recursos.

Como se puede observar, el acuerdo propone la creación de condiciones materiales y jurídicas para la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político. También propone que el Estado garantice la necesaria protección laboral y ambiental de estas poblaciones. Así, se insiste una vez más en la necesidad de que todos los actores involucrados en el agro —organizaciones de los pueblos indígenas, asociaciones de productores, de empresarios, de sindicatos

de trabajadores rurales, de organizaciones campesinas y de mujeres o de las universidades y centros de investigación del país— participen en el proceso de incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, que, según el enfoque que subyace en los acuerdos de paz, no es otro que la necesaria democratización de la sociedad rural, que debe conducir a la consolidación de la democracia guatemalteca.

En este sentido, el acuerdo propone lo siguiente: por un lado, “fortalecer la capacidad de las organizaciones rurales, [...], de participar plenamente en la toma de decisiones sobre todos los asuntos que les conciernen y crear o reforzar las instituciones del Estado, especialmente las del sector público agrícola, activas en el desarrollo rural a fin de que propicien esta participación...”. Por otro lado, “fortalecer y ampliar la participación de organizaciones campesinas, mujeres del campo, organizaciones indígenas, cooperativas, gremiales de productores y ONGs, en el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA), como el principal mecanismo de consulta, coordinación y participación social en la toma de decisiones para el desarrollo rural...” (Gobierno de Guatemala, 6 de mayo de 1996).

Además, para lograr el desarrollo rural necesario para la democratización del país, el acuerdo propone la necesaria organización productiva de la población rural: “La organización de la población rural es un factor determinante para que los habitantes del campo se conviertan en verdaderos protagonistas de su propio desarrollo” (Gobierno de Guatemala, 6 de mayo de 1996). Así, se propone, por un lado, apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas y, por otro, abordar el problema del minifundio.

El marco legal y la seguridad jurídica, el registro de la propiedad inmueble y el catastro, la protección laboral y la protección ambiental son también cuestiones clave en el acuerdo para abordar la situación agraria y el desarrollo rural. El acuerdo también cuenta con un apartado sobre los recursos necesarios para financiar las medidas relativas a la situación agraria y el desarrollo rural: por un lado, un “impuesto territorial” en las zonas rurales del que estarán exentas las pequeñas propiedades, destinado a “desestimular la tenencia de tierras ociosas y la subutilización de la tierra”. Por otro lado, un “impuesto sobre tierras ociosas” que establece “una nueva escala impositiva para el impuesto anual sobre tierras ociosas, que fije impuestos significativamente más altos a las tierras ociosas y/o subutilizadas de propiedad particular” (Gobierno de Guatemala, 6 de mayo de 1996).

Como vemos, el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria fue concebido desde una visión integral del desarrollo nacional que es imprescindible para lograr la democratización del país. Ahora bien, ¿qué propone el acuerdo para financiar el desarrollo social que es esencial en la búsqueda del bien común, y sin el cual es imposible la democratización del país?

Si bien es cierto que el Estado tiene el compromiso de financiar el desarrollo social, también es cierto que para ello debe contar con una política fiscal que le permita obtener los ingresos necesarios para el desarrollo sostenible de Guatemala. En este sentido, el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria propone una política fiscal que le permita superar los bajos niveles de educación, salud, seguridad ciudadana, falta de infraestructura y otros aspectos

que no permiten aumentar la productividad laboral y la competitividad de la economía guatemalteca.

Así, el acuerdo define una política presupuestaria que responda a la necesidad de un desarrollo socioeconómico estable, para lo cual se requiere de una política de gasto público que priorice, entre otros, los siguientes principios básicos:

- “(a) Prioridad hacia el gasto social, el financiamiento de la prestación de servicios públicos y la infraestructura básica de apoyo a la producción y comercialización.
- (b) Prioridad a la inversión social en salud, educación y vivienda, al desarrollo rural, a la promoción del empleo y al cumplimiento de los compromisos asumidos en los acuerdos de paz. El presupuesto debe contemplar suficientes recursos para el fortalecimiento de los organismos y de las instituciones que garantizan el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.
- (c) Ejecución eficiente del presupuesto, con énfasis en su descentralización, desconcentración y fiscalización” (Gobierno de Guatemala, 6 de mayo de 1996).

Por otra parte, la política tributaria debe diseñarse de manera que los recursos necesarios para llevar a cabo las tareas del Estado, incluidos los fondos necesarios para la consolidación de la paz, se recauden dentro de un sistema tributario que se rija por los siguientes principios:

- “(a) Ser un sistema justo, equitativo y globalmente progresivo, conforme al principio constitucional de la capacidad de pago.
- (b) Ser universal y obligatorio.
- (c) Estimular el ahorro y la inversión” (Gobierno de Guatemala, 6 de mayo de 1996).

Asimismo, el Estado debe garantizar la eficiencia y la transparencia en la recaudación y la administración tributaria, para fomentar la confianza de los contribuyentes en la gestión del Estado y eliminar la evasión y el fraude fiscal.

Además, el acuerdo establece una meta de recaudación tributaria para incrementar los ingresos del Estado con el fin de cubrir los compromisos asumidos: “Teniendo en cuenta la necesidad de incrementar los ingresos del Estado para hacer frente a las tareas urgentes del crecimiento económico, del desarrollo social y de la construcción de la paz, el Gobierno se compromete a que, antes del año 2000, la carga tributaria en relación al PIB se haya incrementado en, por lo menos, un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995” (Gobierno de Guatemala, 6 de mayo de 1996).

Para ello, el Gobierno asume el compromiso de atacar el factor más grave de injusticia e inequidad tributaria, que es la evasión y el fraude fiscal, especialmente en el caso de quienes deberían ser los mayores contribuyentes. Además, para erradicar los privilegios y

abusos, eliminar la evasión y el fraude fiscal, así como para establecer un sistema tributario globalmente progresivo, el Gobierno se compromete, entre otras cosas, a promover las siguientes reformas legislativas:

- “(a) Promover una reforma al Código Tributario que establezca mayores sanciones a la evasión, la elusión y la defraudación tributarias, tanto para los contribuyentes como para los funcionarios encargados de la administración fiscal.
- (b) Promover una reforma de la legislación tributaria con miras a eliminar las disposiciones que faciliten la evasión fiscal” (Gobierno de Guatemala, 6 de mayo de 1996).

Como se puede apreciar, el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria es el resultado de una visión integral de los problemas nacionales. En este sentido, en el tema de la modernización de la gestión pública y la política fiscal, tiene en cuenta los diferentes aspectos de los temas que aborda. De hecho, la parte relativa a la política fiscal se complementa con propuestas relacionadas con el fortalecimiento de la administración tributaria, la participación social y la educación cívica, consideradas fundamentales para el logro de los objetivos planteados.

Ahora bien, el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática propondrá cambios en el Estado y su sistema de gobierno y el fortalecimiento del ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos. Veamos qué dice este acuerdo.

- e) Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática

Si los anteriores acuerdos plantean la necesidad de reconocer y respetar los derechos humanos y la diversidad de los pueblos que integran la nación para democratizar el país, este acuerdo plantea abiertamente la necesidad de mejorar, modernizar y fortalecer el Estado y su sistema de gobierno para profundizar el proceso democrático y participativo que garantice el goce de las libertades y derechos de los ciudadanos necesarios para fortalecer el poder civil.

En efecto, el tema del Estado y su forma de gobierno se aborda tomando como referencia la Constitución Política de la República, que en su artículo 140 define el sistema de gobierno como republicano, democrático y representativo. Ahora bien, con base en el artículo 141, que establece que la soberanía radica en el pueblo, quien delega su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el acuerdo señala que el perfeccionamiento, la modernización y el fortalecimiento de los Organismos del Estado requieren del pleno y total respeto al principio de independencia, separación y no subordinación entre ellos.

El acuerdo también destaca que estos organismos deben asumir en forma articulada las responsabilidades que implica para cada uno el deber del Estado de garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Así, afirma que el poder público debe estar al servicio del bien común y debe ser ejercido por todas

las instituciones del Estado de manera que se impida que cualquier persona, sector del pueblo, fuerza armada o política se arrogue su ejercicio.

El acuerdo complementa su presentación abordando temas relacionados con el Organismo Legislativo, el Sistema de Justicia, el Organismo Ejecutivo, la participación social, la participación de la mujer en el fortalecimiento del poder civil y los aspectos operativos derivados de la finalización del enfrentamiento armado. Es sin duda en estas partes donde el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática define el perfil de la democracia que inspira los acuerdos de paz. En efecto, antes de describir cuatro responsabilidades del Organismo Legislativo, el acuerdo nos recuerda que el Congreso de la República está llamado a jugar un papel fundamental en la representación de la sociedad guatemalteca, ya que la democracia requiere de un Organismo Legislativo que asuma la situación del país en su conjunto de manera institucional y en una armónica integración de intereses [“la democracia requiere de un Organismo donde se asuma en forma institucional y de armónica integración de intereses, la situación del conjunto del país” (Gobierno de Guatemala, 6 de mayo de 1996)].

Ahora bien, el ejercicio de la democracia por parte de este organismo requiere que la función legislativa sea realmente en beneficio del pueblo, que el debate sobre los asuntos nacionales fundamentales sea público, que represente efectivamente al pueblo y que cumpla con las responsabilidades que le corresponden frente a los otros organismos del Estado (Gobierno de Guatemala, 19 de septiembre de 1996).

El acuerdo, por lo tanto, propone mejorar, modernizar y fortalecer el Organismo Legislativo, y para ello propone la creación de una instancia multipartidaria para trabajar, además de una revisión a la Ley del Régimen Interior del Congreso y otros temas legales y administrativos, en la aprobación de medidas legislativas necesarias para fortalecer la administración de la justicia, reformas legales o constitucionales para mantener fijo el número de diputados en el Congreso, la reforma del artículo 157 de la Constitución para que los diputados no puedan ser reelegidos más de dos veces consecutivas y la redefinición de las funciones de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso.

A continuación, el acuerdo se refiere al sistema de justicia y propone reformas a varios artículos de la Constitución relacionados con el Organismo Judicial. “Una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco, dice, reside en el sistema de administración de justicia, que es uno de los servicios públicos esenciales”. De hecho, “la obsolescencia de los procedimientos legales, la lentitud de los trámites, la ausencia de sistemas modernos para la administración de los despachos y la falta de control sobre los funcionarios y empleados judiciales, propician corrupción e ineficiencia”. Por ello, “la reforma y modernización de la administración de justicia debe dirigirse a impedir que ésta genere y encubra un sistema de impunidad y corrupción” (Gobierno de Guatemala, 19 de septiembre de 1996).

Así, el acuerdo propone priorizar la reforma de la administración de justicia, para revertir la ineficiencia, erradicar la corrupción, garantizar el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación,

la independencia judicial, la autoridad ética, la probidad del sistema en su conjunto y su modernización. En este sentido, el acuerdo propone adoptar algunas medidas relacionadas con el Organismo Judicial: reforma de algunos artículos de la Constitución, reformas legales, iniciativas y medidas administrativas y la integración de una Comisión para el Fortalecimiento de la Justicia.

Por supuesto, los cambios en el sistema de justicia deben ir acompañados de cambios en los demás organismos del Estado. Así, con respecto al Organismo Ejecutivo, el Gobierno se compromete a adoptar o promover ante el Congreso de la República la implementación de seis medidas fundamentales para fortalecer el poder civil y modernizar el Organismo Ejecutivo. Estas se refieren directamente a las siguientes áreas: Agenda de Seguridad, Seguridad Pública, Ejército, Presidencia de la República, Información e Inteligencia y Profesionalización del servicio público.

Ahora bien, el concepto de seguridad que defiende el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática es fundamental para entender sus propuestas sobre la democracia guatemalteca. Según el acuerdo, “la seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil”. La seguridad, estrechamente vinculada al objetivo de los acuerdos de paz en su conjunto de lograr una paz firme y duradera, también “requiere el respeto a los derechos humanos, y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, el

desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática” (Gobierno de Guatemala, 19 de septiembre de 1996).

En efecto, “la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales”. Por ello, “los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la extrema pobreza, la discriminación social y política, la corrupción, entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y, por ende, el orden constitucional democrático” (Gobierno de Guatemala, 19 de septiembre de 1996). En este sentido, el acuerdo propone medidas concretas de seguridad pública que implican una adecuada estructuración de la fuerza pública a partir de un nuevo modelo que fortalezca el poder civil. Se propone, por tanto, la reestructuración de los cuerpos policiales existentes en el país en una única Policía Nacional Civil que se encargará del orden público y la seguridad interior.

¿Limita esto el poder del Ejército? Por supuesto, si durante más de tres décadas el ejército se atribuyó facultades que iban más allá del ámbito de sus funciones, con la firma del Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, se define su misión como la defensa de la soberanía del país y la integridad de su territorio, y no se le asignarán otras funciones y su participación en otros ámbitos se limitará a tareas de cooperación. Así, el acuerdo propone varias medidas para adecuar su doctrina, medios, recursos y despliegue a sus funciones y a las prioridades de desarrollo

del país, que implican reformas constitucionales, a la Ley Constitutiva del Ejército, a su doctrina y, entre otros cambios, al tamaño y recursos del Ejército de Guatemala de acuerdo con las necesidades del cumplimiento de sus funciones de defensa de la soberanía e integridad del territorio, y con las posibilidades económicas del país.

Otros temas relacionados con la Presidencia de la República, información e inteligencia y profesionalización del servidor público también son abordados en este acuerdo: entre otros, las reformas constitucionales relacionadas con las funciones del Presidente de la República en cuanto a la disposición excepcional del Ejército por parte del Presidente en caso de que se rebasen los medios ordinarios para el mantenimiento del orden público y la paz interior. En este caso, la actuación del ejército será siempre temporal y se realizará bajo la autoridad civil y “no implicará limitación alguna en el ejercicio de los derechos constitucionales de los ciudadanos” (Gobierno de Guatemala, 19 de septiembre de 1996).

Además, el acuerdo establece la creación de órganos de inteligencia del Estado: un Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información, que dependerá del Ministerio de Gobernación y se encargará de recabar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común con apego a la ley y con estricto respeto a los derechos humanos. Simultáneamente, se creará una Secretaría de Análisis Estratégico bajo la autoridad directa de la Presidencia de la República para informar y asesorar al Presidente de la República para anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático. Por supuesto, este

órgano será estrictamente civil y podrá tener acceso a información a través de fuentes públicas y a la información recopilada por el Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de la Información del Ministerio de Gobernación y la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa. Sin embargo, no tendrá poder para realizar investigaciones encubiertas propias.

Pero advertamos que estos tres órganos de inteligencia, es decir, la Secretaría de Análisis Estratégico, la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de la Información del Ministerio de Gobernación “respetarán estrictamente la separación entre funciones de inteligencia e información y las operaciones a que ellas dan lugar” (Gobierno de Guatemala, 19 de septiembre de 1996). Por lo tanto, las unidades ejecutoras pertinentes del Gobierno serán las responsables de actuar operativamente para hacer frente a las amenazas.

Además, el Gobierno se compromete a impedir la existencia de redes o grupos que no correspondan a las funciones asignadas a las mencionadas unidades de inteligencia y análisis. En este sentido, y para evitar cualquier abuso de poder y garantizar el respeto a las libertades y derechos de los ciudadanos, el Gobierno se compromete a promover ante el Congreso de la República la aprobación de dos importantes leyes: una que establece las modalidades de supervisión de los organismos de inteligencia del Estado por parte de una comisión específica del Organismo Legislativo; y otra que regula el acceso a la información sobre asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, y establece los niveles de clasificación y desclasificación.

El acuerdo también propone la profesionalización del servidor público. En este sentido, establece que, según el artículo 136 de la Constitución, se debe garantizar el derecho de los guatemaltecos a optar por los cargos públicos, pero también se establece que no podrán ocupar cargos públicos quienes no reúnan las condiciones de capacidad, honestidad y probidad. Así, y según el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, también se establece que el Gobierno priorizará, entre otras acciones, promover la sanción penal de los actos de corrupción y mal manejo de los recursos públicos.

Finalmente, el acuerdo plantea el tema de la participación social y la participación de las mujeres en el fortalecimiento del poder civil, respectivamente. De hecho, considera que “el fortalecimiento del poder civil pasa por el fortalecimiento de la participación social, aumentando las oportunidades y la capacidad de participación de la ciudadanía” (Gobierno de Guatemala, 19 de septiembre de 1996). Además de proponer el fortalecimiento de la participación comunitaria, y en congruencia con los acuerdos mencionados, el Gobierno reitera su compromiso de descentralizar la administración pública para fortalecer los gobiernos municipales y asegurar el efectivo funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, establecer los Consejos Locales de Desarrollo y crear, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas y el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, el conjunto de condiciones para el desarrollo de organizaciones locales representativas de la población.

En la misma línea, el gobierno se compromete a promover el derecho de las mujeres a participar activa y decisivamente en el proceso de fortalecimiento del poder civil, sin ninguna discriminación y con plena igualdad entre las mujeres rurales y las urbanas.

Un título especial está dedicado a los aspectos operativos derivados de la finalización del enfrentamiento armado: La desmovilización y desarme de los Comités Voluntarios de Defensa Civil (CVDC), más conocidos como Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), la disolución de la Policía Militar Ambulante (PMA), la reducción de los efectivos y del presupuesto del Ejército, la transformación de los cursos de formación militar contrainsurgente creados en el contexto del enfrentamiento armado en un nuevo sistema de educación militar que garantice la dignidad de los participantes, la observancia de los derechos humanos y su vocación de servicio al pueblo, y los programas de reinserción productiva para los miembros del ejército que se desmovilicen en virtud del Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática.

Será en el acuerdo que propone reformas a la Constitución Política de la República y al régimen electoral donde se abordará el tema de la democratización desde el punto de vista electoral.

- f) Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral

Además de las reformas constitucionales contenidas en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas y el Acuerdo

sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, que se encuentran debidamente detalladas en el Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral que estamos analizando, este último propone la creación por parte del Tribunal Supremo Electoral de una Comisión de Reforma Electoral para publicar un informe y un conjunto de recomendaciones sobre la reforma electoral y las modificaciones legislativas correspondientes.

Se trataría ciertamente de una comisión que estaría integrada por representantes del Tribunal Supremo Electoral y de los partidos políticos con representación parlamentaria, la cual, para lograr sus objetivos, deberá promover un debate amplio y plural sobre el régimen electoral guatemalteco que permita conocer las reformas necesarias a la legislación vigente.

El acuerdo propone una agenda mínima a abordar para la modernización del régimen electoral que incluye los siguientes temas: documentación, empadronamiento, votación, transparencia y publicidad, campaña de información, fortalecimiento institucional.

Instituir un documento único de identidad para todos los actos de la vida civil y que sirva también en los procesos electorales, promover la más amplia participación ciudadana en los procesos electorales, facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros de votación, garantizar la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales y que la preferencia de los votantes no sea suplantada por la capacidad de inversión económica, verificar el origen lícito de los recursos destinados a las organizaciones políticas y campañas

electorales, realizar campañas permanentes de educación, motivación e información a los ciudadanos para promover una activa y creciente participación ciudadana en los procesos electorales, dotar de recursos al Tribunal Supremo Electoral para su eficiente funcionamiento, son algunos de los objetivos de las propuestas básicas del acuerdo para modernizar el régimen electoral.

Todo lo anterior, se señala en los considerandos del acuerdo, con el fin de “elevar la participación ciudadana en los procesos electorales y superar los fenómenos de abstención para afianzar la legitimidad del poder público y consolidar una democracia pluralista y representativa en Guatemala” (Gobierno de Guatemala, 7 de diciembre de 1996).

g) Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad

Además de los aspectos operativos, que definen los tiempos y condiciones para la incorporación de los miembros de la URNG a la legalidad, el acuerdo avanza un argumento que explica el origen del conflicto armado interno en Guatemala: si bien es cierto que existen causas históricas que se arrastran desde la época colonial, no es menos cierto que “el origen del enfrentamiento armado interno que durante más de tres décadas ha vivido Guatemala estuvo determinado por el cierre de espacios políticos de expresión y participación democrática, y la adopción de medidas de represión política en contra de personas y organizaciones que fueron vinculadas o identificadas con el régimen derrocado en 1954” (Gobierno de Guatemala, 12 de diciembre de 1996).

Así, el acuerdo señala que “la incorporación de la URNG a la legalidad, en el pleno ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales, [...], constituirá un factor dinámico para el desarrollo y profundización del proceso democrático” (Acuerdo, 7 de diciembre de 1996). Esta incorporación de la URNG a la legalidad, por cierto, abrió las posibilidades para que la organización político-militar que encabezó la guerra de guerrillas desde 1982 se convirtiera en un partido político. Una contribución, según una de las consideraciones del Gobierno de la República expresada en el acuerdo, “al fortalecimiento del Estado de derecho y al afianzamiento de una democracia pluralista” (Gobierno de Guatemala, 12 de diciembre de 1996).

Pero, ¿cuál ha sido el alcance y los límites de la implementación de los acuerdos de paz en cuanto a la democracia funcional y participativa que los inspiró? ¿Se ha hecho realidad la transformación democrática del Estado, la economía y la sociedad propuesta en los acuerdos de paz? ¿Qué ha cambiado y, sobre todo, qué queda por hacer para que la democracia guatemalteca se convierta efectivamente en un sistema político que defienda la soberanía del pueblo y su derecho a elegir y controlar a sus gobernantes?

2. Cambios y continuidades en la democracia guatemalteca

En Guatemala, la contribución de los acuerdos de paz al proceso de democratización del Estado, la economía y la sociedad es innegable: 1) promovieron la consolidación del respeto a los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de la República, 2) facilitaron el retorno al país de miles de personas expulsadas de sus tierras por la

violencia política en condiciones de seguridad y respeto a sus derechos humanos, 3) promovieron el reconocimiento y respeto a la identidad y derechos de los pueblos indígenas al tiempo que propusieron medidas concretas para erradicar la discriminación contra ellos, 4) plantearon la democratización y el desarrollo participativo a la vez que promovieron la transformación de la injusta realidad socioeconómica y agraria que afectaba a cientos de miles de guatemaltecos, 5) abrieron espacios de participación ciudadana que fortalecieron el poder civil al tiempo que promovieron la creación de una unidad de inteligencia civil a cargo de la Presidencia de la República y la transformación democrática del Ejército y de las unidades de información e inteligencia dependientes del Estado Mayor de la Defensa Nacional, 6) impulsaron la aprobación de las reformas constitucionales planteadas en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas y el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática a la vez que promovieron la modernización y mejora del régimen electoral en tanto instrumento de transformación democrática, en definitiva, los acuerdos de paz han sido un instrumento eficaz para perfeccionar y fortalecer la democracia guatemalteca. Sin embargo, no todo lo propuesto por los acuerdos de paz se ha hecho realidad. De hecho, los informes de verificación de MINUGUA, editados y publicados para dar cuenta de los avances, estancamientos y retrocesos en la implementación de los acuerdos de paz, muestran los alcances y límites del proceso de democratización de Guatemala.

Desde el punto de vista electoral, por ejemplo, muchas de las propuestas del acuerdo en materia de reformas electorales se llevaron a cabo y han contribuido a fortalecer la democracia guatemalteca.

Hoy ciertamente tenemos una democracia política y electoral más desarrollada: organizaciones políticas de diferentes tendencias ideológicas participan en las contiendas electorales, la participación ciudadana en los procesos electorales se ha incrementado, la transparencia de las elecciones no ha sido cuestionada, la sucesión democrática de las autoridades elegidas por el sufragio no se ha interrumpido y el referéndum se ha abierto paso progresivamente. Sin embargo, la reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que podría contribuir a una mayor participación política de los ciudadanos y al fortalecimiento del sistema democrático y de los partidos políticos (MINUGUA, del 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003, p. 29), ha sido tergiversada. Por lo tanto, no hay indicios de que vaya a aumentar la participación política de los ciudadanos, ni de que vaya a fortalecer el sistema democrático y de partidos políticos.

Por otro lado, las reformas constitucionales propuestas en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas y el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática siguen pendientes. En efecto, el triunfo del “no” en la consulta popular de 1999 que buscaba aprobar las reformas a la Constitución Política de la República propuestas en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, impidió, entre otras cosas, que la Constitución reconociera expresamente el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca y todo lo que ello significa. Tampoco se aprobaron las reformas propuestas en el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, que sin duda hubieran contribuido a la democratización del país: entre otras, la

referida al número fijo de diputados en el Congreso de la República, las referidas a la administración de justicia y las que pretendían delimitar constitucionalmente las funciones del Ejército de Guatemala.

Pero hay que decir que el fracaso del “sí” en la consulta popular no impidió que el proceso de paz avanzara. Si bien es cierto que no fue posible aprobar las reformas constitucionales que promoverían la democratización del Estado, la economía y la sociedad, también es cierto que el proceso de implementación de los acuerdos de paz continuó y que, en muchos casos, se buscó la aprobación de leyes ordinarias para cumplir con las propuestas de los acuerdos de paz no logradas con la reforma constitucional. Sin embargo, no todo salió como se deseaba. Aunque hubo avances importantes en algunos temas, también hubo impedimentos en otros. Veamos lo que dicen los Informes del Secretario General de la ONU publicados en el 2003, justo un año antes de finalizar el mandato de MINUGUA, sobre la identidad y los derechos de los pueblos indígenas, el sistema de justicia, la desmilitarización y el fortalecimiento del poder civil, y los aspectos socioeconómicos y agrarios.

A) La identidad y los derechos de los pueblos indígenas

Las citas que tendríamos que hacer para explicar las dificultades en la implementación de este acuerdo serían muchas, debido a varios factores: entre los principales, la falta de voluntad política de los sectores conservadores que se oponían a los cambios propuestos por los acuerdos de paz, la falta de consenso entre los distintos actores presentes en el proceso de implementación de los acuerdos de paz y, en

algunos casos, la escasez de recursos económicos para implementar los proyectos derivados de los acuerdos de paz. Pero observamos que la inestabilidad política provocada por las luchas de poder entre grupos económicos y políticos que compiten por los negocios a través del gobierno también afectó a la implementación de los acuerdos de paz.

En este sentido, es especialmente ilustrativo el Octavo Informe del Secretario General, del 1 de mayo de 2002 al 15 de julio de 2003, que comienza con el reconocimiento de las dificultades encontradas para la implementación de los acuerdos de paz: “Este ha sido un período difícil para Guatemala y la aplicación de los acuerdos de paz se ha retrasado. Si bien se han logrado algunos avances, la sostenibilidad del proceso sólo podrá asegurarse si los guatemaltecos lo asumen como propio y se comprometen plenamente a llevarlo adelante” (MINUGUA, del 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003, p. 91). Dos hechos políticos nos permiten entender lo que estaba ocurriendo en ese momento.

Por un lado, las luchas de poder generadas por los intereses económicos en juego entre el gobierno del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) y un sector oligárquico del CACIF. En efecto, algunos de los grandes empresarios habían perdido el control del gobierno y de sus negocios, y las alianzas y compromisos del presidente Alfonso Portillo con el “sector emergente” personificado por Francisco Alvarado Macdonald y un grupo empresarial oligárquico que lo apoyaba discretamente (los García Granados) impidieron la continuidad de algunos de sus privilegios (como ejemplo, recordemos los conflictos generados por la distribución de cupos en la exportación e importación de pollo y azúcar en esos años). De hecho, los acalorados

enfrentamientos entre una parte del sector empresarial y Alfonso Portillo, que quiso presentarlos como expresión de diferencias de clase, se tradujeron en un conflicto político que afectó el desarrollo del proceso de paz.

Por otro lado, la presencia en la escena política del general Efraín Ríos Montt, exdictador militar de los años 80 acusado de crímenes de lesa humanidad perpetrados contra los pueblos indígenas y ahora líder indiscutible del FRG, cuya candidatura a la presidencia en 2003 generó tensiones políticas que terminaron de forma pacífica tras brotes de violencia y temores de fraude, también afectó al desarrollo del proceso de paz.

Los informes del Secretario General de la ONU reflejan ciertamente este contexto de inestabilidad política. Especialmente ilustrativo y globalizador es el relato de su Informe Final de 2004:

“Aunque muchos sectores de la sociedad guatemalteca acogieron con beneplácito la presencia de la Misión, en algunos momentos la MINUGUA se enfrentó a fuertes críticas. Para algunos elementos conservadores, la MINUGUA representaba la cara visible de un proceso de paz que consideraban lesivo para sus intereses. Se puso en tela de juicio a la MINUGUA cuando se opuso a que se restableciera la pena de muerte en Guatemala como respuesta a un aumento de los delitos violentos después del conflicto. El asesinato en 1998 del Obispo católico Juan Gerardi pocos días después de que publicara un informe sobre las atrocidades durante la guerra hizo temer que volviera

la represión del pasado, y fue uno de los casos de derechos humanos más delicados que la MINUGUA tuvo que verificar. En 1999, los oponentes de los acuerdos de paz orquestaron una campaña pública y lograron que no se aprobara un referendo cuyo objetivo era consagrar aspectos fundamentales de los acuerdos de paz en la Constitución de Guatemala. Ese revés obligó a la MINUGUA y a otros a volver a examinar las estrategias para promover la aplicación de los acuerdos. Volvieron a producirse tensiones políticas durante las elecciones presidenciales de 2003, que concluyeron pacíficamente después de estallidos de violencia y temores de fraude debido a la candidatura del ex gobernador militar Efraín Ríos Montt” (MINUGUA, Informe Final).

Ahora bien, según el Informe del Secretario General publicado en 2003, se ha avanzado poco en la implementación del Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas: “Poco se ha avanzado a lo largo de los años con respecto a la implementación del Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, a pesar de la importancia central que este reviste en un país en que aproximadamente la mitad de la población es indígena. Los pueblos indígenas de Guatemala siguen sufriendo discriminación étnica, racial y cultural generalizada, no tienen acceso adecuado a los servicios sociales básicos y registran niveles desproporcionados de pobreza, incluso de indigencia” (MINUGUA, del 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003, p. 102).

Por supuesto, el informe destaca la adopción de algunas medidas positivas: el acceso a los monumentos culturales nacionales

para la práctica de ritos de la tradición maya, la promulgación por parte del Congreso de la República de una ley que facilita el uso de las lenguas indígenas en los ámbitos oficiales, y la adopción de normas que sancionan la discriminación en sus diferentes manifestaciones, son parte de los avances logrados en la cuestión indígena. Sin embargo, los niveles desproporcionados de pobreza y extrema pobreza siguen caracterizando la vida de los pueblos indígenas.

¿Qué se puede decir del sistema de justicia?

B) El sistema de justicia

En este tema, los Informes del Secretario General de las Naciones Unidas reconocen algunos avances: destacan la entrada en vigor de la Ley de la Carrera Judicial, enfatizan el proceso de modernización, reforma y fortalecimiento del sector justicia, y resaltan los avances del sistema de justicia sobre el acceso de los pueblos indígenas a la justicia y el reconocimiento de su propio derecho. Sin embargo, señalan los escasos avances en el proceso de fortalecimiento del Ministerio Público y las graves deficiencias del sistema penitenciario. En general, los informes señalan la importancia de contar con los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para el cumplimiento de las funciones del sector judicial (MINUGUA, del 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003).

Además de ofrecer un interesante resumen de la evolución del sector justicia durante los diez años de trabajo de MINUGUA, los Informes del Secretario General publicados en 2003 hacen una serie

de recomendaciones sobre algunos compromisos relacionados con la justicia que aún estaban pendientes. Entre otros, los avances en algunos compromisos y recomendaciones pendientes en materia de justicia, el desarrollo de una política de lucha contra la criminalidad con pleno respeto a las libertades cívicas y los derechos humanos, el perfeccionamiento y continuidad de las medidas para facilitar el acceso a la justicia, la designación de jueces bilingües, traductores e intérpretes judiciales, el fortalecimiento de los mecanismos para contrarrestar la intimidación y los ataques contra los funcionarios judiciales, y la adopción de un código procesal general moderno (MINUGUA, del 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003, pp. 83-84).

Veamos lo que ocurría en esos años con el tema de la desmilitarización y el fortalecimiento del poder civil.

C) Desmilitarización y fortalecimiento del poder civil

A pesar de los progresos para disolver el Estado Mayor Presidencial y desplegar las fuerzas armadas de acuerdo con criterios de defensa nacional y no de consideraciones de seguridad interna, la consolidación de las instituciones civiles y la reestructuración de las fuerzas armadas en un marco institucional democrático avanzaba lentamente. Esto se reflejaba ciertamente en el campo legislativo donde los resultados eran dispares: a pesar de que el tema había sido largamente debatido por el Congreso y las organizaciones de la sociedad civil, todavía hacía falta promulgar, entre otras leyes, las de acceso a la información y clasificación de la información estatal. Un logro importante, sin

embargo, había sido la aprobación reciente de la ley que proponía una alternativa al servicio militar obligatorio (MINUGUA, del 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003, p. 103).

El tema que preocupaba especialmente en este período era el de la debilidad de la Policía Nacional Civil cuyas funciones seguían siendo atribuidas al Ejército. De hecho, ante el aumento del problema del delito en este período, el gobierno tutelado por los militares afines a Ríos Montt recurría al Ejército para las tareas de seguridad pública en lugar de reforzar la Policía Nacional Civil. La Misión, decía el Secretario General de la ONU, “ha confirmado que en muchos casos los soldados patrullan sin la presencia de la policía y el comandante de la zona militar planifica las operaciones” (MINUGUA, del 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003, p. 103). Era, pues, un retroceso en el proceso de paz que recordaba los peores años de la guerra.

El otro incumplimiento tenía que ver con la disminución del presupuesto del Ejército que plantea el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática y la falta de transparencia en el uso de los fondos asignados. De hecho, las autoridades militares usaban el “secreto militar” como argumento para evitar dar explicaciones al respecto (MINUGUA, del 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003, p. 104).

Sin embargo, “el ejército logró progresos sustanciales en el redespiegue de sus unidades de conformidad con las funciones de defensa exterior”. De hecho, el Ministerio de Defensa desactivó tres zonas militares y 16 destacamentos, pero mantuvo el destacamento

de Rabinal, Baja Verapaz, que ha sido fuertemente cuestionado por las víctimas de violaciones de derechos humanos que viven en la comunidad (MINUGUA, del 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003, p. 104).

Sobre la disolución del Estado Mayor Presidencial (EMP), el Informe del Secretario General afirma que, según el Gobierno, “a finales de 2002 se había desmovilizado a 186 miembros del EMP y, en mayo de 2003, a 107 más, con lo que quedaban 449 miembros en plantilla”. Sin embargo, a mediados de 2003, el Congreso de la República estaba estudiando un proyecto de ley que suprimiría el EMP a partir del 30 de noviembre de 2003, al tiempo que se legalizaba la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS), la institución civil propuesta en el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática para asumir las funciones del Estado Mayor Presidencial (MINUGUA, del 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003, p. 105).

Pero veamos qué dicen los Informes del Secretario General sobre la implementación del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria.

D) Aspectos socioeconómicos y agrarios

La cuestión socioeconómica y agraria fue una de las principales preocupaciones de MINUGUA, ya que las grandes desigualdades sociales, que de hecho impiden la consolidación de la democracia en el país, siguen sin resolverse siete años después de la firma del acuerdo

de paz definitivo. De hecho, MINUGUA recomendó al Gobierno que promoviera el desarrollo rural y abordara las grandes desigualdades sociales que existen en Guatemala, donde más de la mitad de la población vive en la pobreza y al menos un 15% es indigente. Dos factores dificultaron el avance en estos temas: por un lado, la insuficiencia de recursos para las instituciones correspondientes y, por otro, la falta de avances en el ámbito legislativo (MINUGUA, 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003, pp. 105-106).

El tema agrario estaba ciertamente rezagado en 2003, ya que, entre otras cuestiones legislativas sustanciales, no se había avanzado en las leyes relacionadas con el impuesto a la tierra ociosa y el impuesto territorial, consideradas importantes para promover el mercado de tierras rurales propuesto en el acuerdo. Además, el presupuesto asignado al Fondo de Tierras, creado para desarrollar el mercado de tierras, se mantuvo por debajo del monto estipulado en el decreto ejecutivo que lo creó en 1998 (MINUGUA, del 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003, pp. 105-107).

Si a esto le añadimos que algunas de las propuestas fundamentales del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria fueron distorsionadas, analizar su efecto en la democratización del país se convierte en una tarea más difícil. El caso más conocido es el del acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra a través del mercado de tierras.

En efecto, uno de los temas cruciales de este acuerdo fue el tratamiento de la extrema concentración de la propiedad de la tierra,

que durante décadas se ha considerado el origen de los problemas socioeconómicos de Guatemala. Anteriormente, diversas formas de política agraria habían intentado cambiar esta situación: desde las medidas expropiatorias y redistributivas, como la reforma agraria de los años 50, hasta los proyectos de colonización en tierras estatales vírgenes o infrautilizadas de los años 60-70, todos los programas agrarios buscaban conceder tierras a los campesinos con poca o ninguna, dándoles una pequeña parcela y apoyo técnico y financiero para trabajarla. Pero estos proyectos y programas agrarios estaban condenados al fracaso por sus principales detractores: oponiéndose a ellos o aprovechándose de ellos, terratenientes, militares, funcionarios, profesionales y personas cercanas al gobierno impidieron su plena realización.

Esto fue quizás lo que llevó a la Comandancia de la URNG a aceptar la propuesta de buscar una solución al problema de la tierra a través del mercado, introducida a mediados de los años 80 por el gobierno de Vinicio Cerezo con el auspicio de los organismos financieros internacionales. Si bien es cierto que la compra de tierras para entregarlas a los campesinos sin tierra es un mecanismo financiero que el Estado puede utilizar para satisfacer la demanda de algunos de ellos, también es cierto que en el caso guatemalteco algunos terratenientes aprovecharon la ocasión para deshacerse de las tierras de mala calidad que poseían, a excelentes precios y en detrimento de los campesinos que las recibirían. Paradójicamente, la política de compraventa de tierras promovida por el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria favoreció más a estos terratenientes que a los campesinos. Más aún cuando la agroindustria

de la palma y la caña de azúcar favoreció el despojo de tierras de muchos pequeños pobladores del norte del país por parte de terratenientes y grandes empresas que vieron allanado el camino del neoliberalismo tras la firma del acuerdo de paz.

En general, los informes de verificación de MINUGUA contienen los avances, estancamientos y retrocesos en la implementación de los acuerdos de paz en temas como la situación penitenciaria, el estado de los compromisos en materia de tierras, el estado de los compromisos laborales, los procedimientos de exhumación, el estado de los compromisos relacionados con el desarrollo rural y los recursos naturales, la situación de la niñez y la adolescencia, los linchamientos, la conflictividad, los retos de la participación de las mujeres, la Policía Nacional Civil, el pacto fiscal, la política de vivienda, los pueblos indígenas, la educación, el estado de los compromisos relacionados con el Ejército (MINUGUA, de abril de 2000 a julio de 2002), entre muchos otros.

Todos estos temas tienen que ver con el enfoque central del proceso de conversaciones y negociaciones de paz que buscaba la democratización del país para el logro de la paz firme y duradera. Sin embargo, hay algunos temas que reflejan más claramente ese doble objetivo. Veamos qué dice el Informe del Secretario General de la ONU sobre la política fiscal y la transparencia, una cuestión fundamental para la democratización del país.

El tema tributario, que ha sido fuente de gran temor para los grandes terratenientes y empresarios que se niegan a pagar sus

impuestos en proporción a su riqueza e ingresos, fue un tema que generó un enorme debate después de la firma del acuerdo de paz definitivo. En efecto, en 1998, debido al importante retraso en el cumplimiento de la meta tributaria establecida en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, ésta fue recalendarizada por la Comisión de Acompañamiento para el año 2002, al tiempo que se planteó la necesidad de desarrollar un proceso de concertación nacional alrededor de la política fiscal del país en la que participaran los distintos sectores nacionales (MINUGUA, del 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003, pp. 14-15).

Este proceso de concertación, hay que decirlo, fue una de las mayores experiencias en el ejercicio de la democracia durante el proceso de implementación de los acuerdos de paz. En efecto, la instalación de la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal por parte de la Comisión de Acompañamiento, que luego de amplias consultas elaboró el documento *Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala* que serviría de base para su acuerdo, produjo un intenso proceso de diálogo y negociación entre más de 130 organizaciones representativas de los diversos sectores de la sociedad: el 25 de mayo de 1998, con la presencia de los presidentes de los tres poderes del Estado, firmaron el documento titulado *Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo*, que recoge los principios y compromisos que deben guiar la política fiscal durante la próxima década (MINUGUA, del 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003, pp. 14-15).

Así, el 20 de junio de ese mismo año, sectores de la sociedad civil y representantes del sector empresarial firmaron el Acuerdo

Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia en Guatemala, que “contiene las medidas concretas que marcan el inicio de los cambios tributarios y administrativos para la construcción de un nuevo sistema fiscal”. La meta establecida no era ambiciosa: si las medidas fiscales se aplicaban adecuadamente, la carga tributaria, estimada en 9,2% del PIB para el año 2000, debería alcanzar el 12% en el año 2002 (MINUGUA, del 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003, p. 15).

Aunque MINUGUA consideró la firma del Pacto Fiscal como un paso trascendental en el cumplimiento de los acuerdos de paz, y aunque reconoció algunos avances en el tema tributario y otros aspectos que mejoran la recaudación de impuestos a través del control de la evasión fiscal, MINUGUA afirmó que la implementación de los compromisos del Pacto Fiscal y del Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia no fue suficiente: no se respetó su integralidad y el Gobierno no avanzó en temas sustantivos como los relacionados con el gasto público, su evaluación y control, y la descentralización fiscal. El Sexto Informe del Secretario General, además, anticipa que si el Gobierno no realiza reformas tributarias adicionales, “no se logrará el compromiso de incrementar la carga tributaria, en forma sostenible, a 12% para el año 2002” (MINUGUA, del 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003, p. 59).

MINUGUA estaba en lo cierto: la meta de 1998 de una carga tributaria del 12% para el 2002 sólo se alcanzó en el 2007 (12,1%), y luego volvió a disminuir en los años siguientes. Esto llevó al Secretario General de la ONU a declarar: “El Gobierno no es el único responsable

del bajo nivel de ingresos; el sector privado organizado mantiene su firme oposición al aumento de los impuestos” (MINUGUA, del 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003, p. 107), lo que, añadiríamos, constituye uno de los principales obstáculos para la democratización del país.

En materia de transparencia, los avances fueron escasos: aunque el Ministerio Público creó una Fiscalía Especial contra la Corrupción en el año 2000, hubo pocos resultados tangibles en la investigación de los principales casos de corrupción descubiertos en los últimos años. Sin embargo, la creación de una Comisión para la Transparencia y contra la Corrupción y la aprobación por parte del Congreso del Sistema Integral de Administración Financiera, que debería extenderse al Congreso, a las municipalidades y a los fondos sociales (MINUGUA, del 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003, pp. 107-108), generaron expectativas de futuros avances en materia de transparencia y lucha contra la corrupción. Más aún cuando la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), creada para cumplir con el Acuerdo global sobre derechos humanos del 12 de diciembre de 2006, atacaría desde el inicio de su trabajo a los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS), que luego evolucionarían a las Redes Político-Económicas Ilícitas (RPEI), que han capturado al Estado guatemalteco (CICIG, 28 de agosto de 2019, pp. 5-18; CICIG, septiembre de 2019, pp. 13-15).

Conclusión

El estudio de los acuerdos de paz y el proceso de su aplicación en Guatemala ha demostrado que la transición política a la democracia no se limita al período 1986-1996, como suele subrayarse. Si bien es cierto que durante estos años se inauguraron las instituciones democráticas y el pueblo tuvo sus primeras experiencias en el ejercicio de la democracia, también es cierto que la guerra civil en curso sólo hizo posible la existencia de una democracia limitada. La militarización de la sociedad, la debilidad de las instituciones del Estado, la violación de los derechos humanos, la discriminación étnica y social, la exclusión económica, política, social y cultural, el desarraigo y la injusticia, fueron los problemas que impidieron el desarrollo y la consolidación de la democracia guatemalteca. Por ello, los acuerdos de paz abordan integralmente estos temas y proponen una agenda y un camino a seguir para lograr la paz, el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia, enfoque que guiará todos los acuerdos de paz.

Se propuso entonces fortalecer la democracia guatemalteca o, lo que es lo mismo, restaurarla, lo que de hecho significaba extender el proceso de transición política de un régimen democrático bajo la tutela de los militares a uno donde la soberanía radicara en el pueblo. Sobre la base de los acuerdos de paz previamente firmados, que expresan el carácter integral del planteamiento de la paz, el desarrollo y la democracia guatemalteca, se acordó ciertamente fortalecer el poder civil y definir las funciones del ejército en la sociedad democrática que los acuerdos de paz pretendían alcanzar.

Pero la implementación de los acuerdos de paz no se llevó a cabo de manera integral: si bien es cierto que la implementación de los acuerdos de paz en su conjunto significó importantes avances para el país, no es menos cierto que todos ellos lograron sólo resultados parciales: los cambios constitucionales sobre el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca, el sistema de justicia y las funciones del ejército en una sociedad democrática no se llevaron a cabo, la modernización, reforma y fortalecimiento del sector justicia no ha logrado acabar con la impunidad y la corrupción, la implementación de proyectos y programas socioeconómicos y agrarios no ha sido suficiente para acabar con los problemas estructurales que aquejan al país, no se ha instituido un sistema tributario progresivo y, entre otros temas importantes, se ha tergiversado la reforma de la ley electoral y de partidos políticos.

De hecho, muchos de los problemas que llevaron a la discusión, consenso y firma de los acuerdos de paz siguen existiendo, lo que nos lleva a afirmar que la democracia funcional y participativa que se pretendía alcanzar tras su implementación no se ha alcanzado todavía. Estamos en condiciones de afirmar, por lo tanto, que la restauración de la democracia propuesta por los acuerdos de paz no logró suprimir la estructura autoritaria del régimen anterior, ni consolidar la democracia participativa. Seguimos teniendo, por tanto, una democracia limitada en la que la mayoría de los ciudadanos contribuye a elegir periódicamente a sus gobernantes, y en la que la soberanía, contrariamente a lo que manda la Constitución Política de la República, no reside en el pueblo. La actual democracia guatemalteca, hay que decirlo, es el instrumento que permite la periódica legitimación política y social de un sistema de injusticia que durante

siglos ha promovido el saqueo del país, la opresión y explotación de sus habitantes y el fortalecimiento de grupos oligárquicos que, apoyados por sus partidarios políticos que juegan con el sistema político para obtener beneficios personales a cambio de reproducir el sistema, se presentan como los más leales defensores de la libertad y la democracia.

Sin embargo, la gravedad de la democracia guatemalteca se ha acentuado: en las últimas décadas, hay que decirlo, la tolerancia a la corrupción y a la impunidad ha permitido que el crimen organizado y las estructuras del narcotráfico distorsionen y utilicen en su beneficio las instituciones democráticas, el sistema de partidos políticos y los diversos mecanismos de participación y representación. Tanto es así que los últimos informes de la CICIG hablan de captura del Estado y de secuestro de la democracia.

La pregunta que surge es la siguiente: ¿existen contradicciones entre los grupos oligárquicos que han controlado históricamente el Estado y los grupos criminales que se han apoderado de él en las últimas décadas, o hay alianzas entre ellos? ¿Por qué los grupos oligárquicos no muestran su malestar ante este fenómeno criminal que amenaza el statu quo que históricamente les ha beneficiado? ¿Cuál es la posición de la sociedad guatemalteca en este contexto? ¿Qué papel desempeñan en este contexto los autónomos, los trabajadores y profesionales, los desempleados, las organizaciones no gubernamentales, las iglesias, las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, las corporaciones y los conglomerados empresariales? ¿Podemos hablar de la captura y cooptación del Estado, la economía y la sociedad guatemalteca por las estructuras del narcotráfico y el crimen organizado?

Bibliografía

CICIG (28 de agosto de 2019). *Informe temático: Guatemala: Un Estado capturado*. Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, Guatemala: CICIG.

____ (septiembre de 2019). *Informe de cierre: El legado de justicia en Guatemala*. Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, Guatemala: CICIG.

Constitución Política de la República de Guatemala (1985). Guatemala: Editorial Piedra Santa.

García Laguardia, J. M. (octubre de 1996). *Acuerdo Global sobre Derechos Humanos: Antecedentes y Perspectivas*. En La Construcción de la Paz en Guatemala. Compendio de Acuerdos de Paz. Memorias de ponencias presentadas: Seminario-Taller La Construcción de la Paz en Guatemala (1997). Guatemala: MINUGUA-PNUD.

____ (2000). *Sistema Constitucional de la República de Guatemala*. Introducción Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala: Piedra Santa.

Gobierno de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (25 de julio de 1991). *Acuerdo de Querétaro Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos*. Querétaro, México.

____ (29 de marzo de 1994). *Acuerdo Global sobre Derechos Humanos*. México, D. F.

____ (17 de junio de 1994). *Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado*. Oslo.

____ (31 de marzo de 1995). *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*. México, D. F.

____ (6 de mayo de 1996). *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*. México, D. F.

____ (19 de septiembre de 1996). *Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*. Ciudad de México.

____ (7 de diciembre de 1996). *Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral*. Estocolmo.

____ (12 de diciembre de 1996). *Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad*. Madrid.

____ (29 de diciembre de 1996). *Acuerdo sobre Cronograma el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz*. Ciudad de Guatemala.

____ (29 de diciembre de 1996). *Acuerdo de Paz Firme y Duradera*. Ciudad de Guatemala.

MINUGUA (de abril de 2000 a julio de 2002). *Informes de Verificación de MINUGUA, Edición temática, Compendio General sobre el Proceso de Paz de Guatemala*, tomo IV. Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de los Acuerdos de Paz en Guatemala.

____ (del 1 de noviembre de 1999 al 15 de julio de 2003). *Informes del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala, Compendio General sobre el Proceso de Paz de Guatemala*, tomo II - Parte II. Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de los Acuerdos de Paz en Guatemala.

____ (Informe Final). *Informe del Secretario General*. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. Consultado el 20 de octubre de 2022. En https://es.wikisource.org/wiki/MINUGUA_-_Informe_Final

MINUGUA-PNUD (1997). *La Construcción de la Paz en Guatemala. Compendio de Acuerdos de Paz. Memorias de ponencias presentadas: Seminario-Taller La Construcción de la Paz en Guatemala*. Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de los Acuerdos de Paz en Guatemala – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Congreso de la República de Guatemala.

Murga Armas, J. (2009). *Necesidad de una revolución en Guatemala*, Guatemala: Iximulew.

____, (mayo de 2015). *Guatemala: ¿Qué cambios profundos al sistema para luchar contra la corrupción y la impunidad?* Boletín Economía al día, No. 5, Guatemala: IIES-USAC.

____ (julio-septiembre de 2019). *Antecedentes de la democracia en Guatemala (Primera parte)*. Revista Economía, No. 221, Guatemala: IIES-USAC.

____ (enero-marzo de 2020). *Antecedentes de la democracia en Guatemala (Segunda parte)*. Revista Economía, No. 223, Guatemala: IIES-USAC.

____ (julio-septiembre de 2020). *Antecedentes de la democracia en Guatemala (Tercera parte)*. Revista Economía, No. 225, Guatemala: IIES-USAC.

____ (julio-septiembre de 2021). *Después de la CICIG La lucha contra la corrupción y la impunidad en Guatemala en el contexto del Triángulo Norte de Centroamérica*. Revista Economía, No. 229, Guatemala: IIES-USAC.

____ (enero-marzo de 2022). *Planes de Estados Unidos para el Triángulo Norte de Centroamérica (un análisis desde Guatemala)*. Revista Economía, No. 231, Guatemala: IIES-USAC.

____ (julio-septiembre de 2022). *Alcance y límites de la democracia en Guatemala (Primera parte)*. Revista Economía, No. 233, Guatemala: IIES-USAC.

El empleo de la fuerza de trabajo en la sociedad guatemalteca -Siglo XXI-

*Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz**

Consideraciones básicas

A través de la historia la sociedad ha revestido diferentes formas de organización económica, social y política, sucediendo una a otra menos desarrollada de manera dialéctica al negarla, conservarla y superarla. Estas formas han sido necesarias para el progreso de la sociedad, con características muy peculiares que distinguen cualitativamente a cada una de todas las demás. Este es el caso de la formación económica-social capitalista, en donde las grandes mayorías de seres humanos carecen por completo de propiedad privada sobre los medios de producción y, con una libertad jurídica relativa, se ven obligados a vender sus capacidades físicas y espirituales para trabajar a cambio de un salario, para poder subsistir tanto los trabajadores directos como sus familias, lo que significa emplearse en las empresas capitalistas como en distintas instituciones del Estado y otras, con el propósito de recibir una remuneración salarial al cabo de cierto tiempo.

Esta actividad laboral desempeñada por los seres humanos, ha sido esencial desde los inicios de la humanidad, por ser, tanto como la naturaleza, la fuente de creación de la riqueza material, pero el trabajo humano es muchísimo más que eso, ya que sin trabajo no habría vida humana, a tal grado que Federico Engels consideró que el trabajo ha

* Economista, Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

creado al hombre, al diferenciarlo del resto del mundo animal (Engels, pág. 1876), pero que en la sociedad capitalista ha sido una dificultad no sólo el poderse emplear los trabajadores en las empresas, sino por las condiciones laborales imperantes en muchos casos inhumanas, dado el avorazado afán capitalista de obtención de la máxima ganancia para la reproducción ampliada de los capitales.

Independientemente de esta afirmación controversial, es indiscutible que el trabajo dignifica al ser humano, pues es un medio de garantizar la vida de la sociedad sin el cual no podría sobrevivir, constituyéndose en un elemento para realizar el proceso de la producción de bienes materiales, base del desarrollo de la sociedad en cualesquiera de sus formas sociales, aunque con la tendencia capitalista hacia la automatización, se rebaja aún más la dignidad del ser humano al que llega a considerarse hasta inservible para las necesidades de acumulación de las empresas capitalistas.

En este contexto, Guatemala, como parte integrante de la formación económica-social capitalista, está regida por las leyes que imperan en este régimen en su movimiento histórico-natural, y que, al habersele constituido históricamente en un país dependiente y subdesarrollado, las consecuencias sociales son aún más dramáticas que en aquellas naciones que se desarrollaron dentro de este régimen, aprovechándose de las posibilidades que potenciaron su madurez y poderío, para aprovecharse de las condiciones imperantes para su propio beneficio.

En estas condiciones, en Guatemala la población económicamente activa debe necesariamente encontrar donde poner en acción sus capacidades laborales, al ser la única propiedad con que cuentan, lo que no es una actividad sencilla, tomando en consideración el bajo desarrollo de las actividades económicas, como el caso de la industria y los servicios que son incapaces de absorber a toda la población con edad, capacidad y deseos de trabajar, dada una de las peculiaridades del régimen capitalista de producción caracterizada porque es imprescindible contar con fuerza de trabajo desocupada para que presionen sobre los trabajadores en activo, constituyéndose en una fuerza social que dificulta el aumento de las retribuciones salariales y otras prestaciones socioeconómicas.

Esta dificultad no se veía en las sociedades precapitalistas como el caso de la esclavitud, que permanentemente se encontraban en guerras de conquista expandiendo sus territorios para capturar hombres y mujeres que eran convertidos en esclavos y vendidos en los mercados, tan imprescindibles para la reproducción social, así como en el medioevo, en donde una de las manifestaciones del poder de los señores feudales consistió en la mayor cantidad de siervos en sus extensos feudos.

No obstante, el movimiento de la sociedad se rige por la acción de fuerzas sociales constituidas en leyes objetivas que se imponen inexorablemente, independientemente de la conciencia, voluntad, gustos, preferencias, intereses y actividades de los hombres, que ha desembocado en el establecimiento del régimen capitalista de producción que es donde nos ha tocado vivir, al nacer dentro de

relaciones sociales de producción burguesas que tienen como sujeto del proceso histórico, a las empresas capitalistas en búsqueda de la máxima ganancia, discriminando, humillando, maltratando y hasta despreciando las capacidades de trabajo de seres humanos deseosos de vincularse directamente con los medios de producción, para crear la diversidad de mercancías que sirven de deleite a la clase dominante, muchas veces sin darse cuenta que es únicamente el trabajador asalariado el único elemento que permite la valorización del capital, ya que pueden introducir al proceso productivo y los servicios a robots con lo más elevado de inteligencia artificial pero que, sin embargo, no pueden crear más valor, ya que como medios de producción que son, aunque de alta tecnología, únicamente pueden transferir la materialización de trabajo humano abstracto que invisiblemente tienen encarnado, aunque cada vez sigan desplazando seres humanos de sus puestos de trabajo e, incluso, se puedan postular como candidatos a la máxima magistratura como sucede actualmente en la República de Dinamarca. (Revista Rebelión, Un chatbot diseñado mediante IA podría ser candidato a presidir Dinamarca, 29 de octubre de 2022).

Con la consolidación del dominio del régimen capitalista de producción que se impuso a nivel terráqueo, lo hizo con todos los males que le son inherentes a su naturaleza social, que en un movimiento histórico de crisis en crisis, profundiza la pauperización absoluta y relativa de las condiciones materiales y espirituales de vida de las grandes mayorías de trabajadores y sus familias, pues con las salidas a sus problemas de sobreproducción sus soluciones no han sido en beneficio de sus mercados internos, sino que, por el contrario, han resultado muy favorables a las élites gobernantes como sucedió

con la crisis de 1873 que aceleró la formación de los monopolios que, en uno de sus rasgos más importantes, se repartieron el mundo unas cuantas naciones imperialistas saqueando incesantemente las riquezas naturales de los países del llamado tercer mundo en América Latina, África, Asia y Oceanía que aún se mantiene en la actualidad en algunos países como es el caso de Guatemala. A la crisis de los años treinta del pasado siglo XX se le dio solución con la segunda guerra mundial, de la cual los Estados Unidos de América salieron triunfantes e impusieron su dominio en todo el orbe, que incluso provocó la desintegración de la otrora poderosa Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas -URSS-. Con una de las más grandes últimas crisis de 1973, resultó la expansión neoimperialista eufemísticamente más conocida como globalización neoliberal, que actualmente ha llegado a sus límites infranqueables evidenciado con la guerra en Ucrania, de la cual indudablemente Rusia es la nación vencedora en el ámbito económico, ideológico, político y militar, aunque se exacerban las posibilidades de una conflagración nuclear, pues Estados Unidos de América se rehúsa a abandonar sus privilegios y no quiere perder su hegemonía mundial, por lo que desesperadamente lucha por mantenerla, aunque conduzca a la humanidad a su hecatombe, pues lo único que le interesa es mantener sus intereses, que cada día se observa más difícil, manifestado en el abandono de su moneda imperial, el dólar, por cada vez más países que han comprendido que es imposible el sostenimiento del ordenamiento mundial unipolar, ya que la historia demuestra que ningún imperio es eterno, sino que por el contrario, nacen, se desarrollan, llegan a su máximo esplendor y necesaria y obligadamente tienen que decaer inexorablemente.

Estas determinaciones históricas en que tiene que funcionar y desarrollarse nuestro país, han determinado las características del empleo de la fuerza de trabajo que, en sus difíciles condicionamientos para poder reproducirse, han encontrado distintos mecanismos de sobrevivencia como las emigraciones hacia el norte, especialmente Estados Unidos de América, las organizaciones delictivas, trabajos marginales de sobrevivencia, prostitución, mendicidad y otros, como se observa en diversos países de nuestro subcontinente, así como de otras regiones del mundo.

En consecuencia, el empleo de la fuerza de trabajo en nuestro país es de vital importancia para la continuidad ampliada del proceso de la producción de los bienes materiales y los servicios, lo cual sólo puede ser una realidad por medio del trabajo humano, razón por la cual el estudio del empleo de la fuerza de trabajo reviste significación indubitable, a pesar de que en nuestro país persistan estructuras económicas obsoletas, de lo cual tiene que tomarse conciencia y, además, de la falsa conciencia que se le impone a la población con la profusión de ideologías metafísicas como la de la economía de libre mercado de carácter neoliberal, que, a pesar de ser un bombardeo incesante a través de las diferentes instituciones como las de la educación y la religión, se nos recalca incesantemente por los diferentes medios de comunicación social, aunque sus principales propagandistas en el norte de nuestro continente no la pongan en práctica, como se observa con toda nitidez con el Estado Proteccionista, que tiene que actuar activamente para evitar la quiebra de muchas de sus grandes empresas, imposibilitadas de competir libremente en los mercados internacionales, que de no ser por la intervención estatal,

hace tiempo que hubieran desaparecido de la órbita empresarial, por lo que la misma realidad se encarga de demostrar lo falso de la autorregulación por parte del mercado, que no es más que una utopía que ni siquiera sus más connotados defensores pueden aceptar, pues la práctica social sigue siendo el único criterio de verdad.

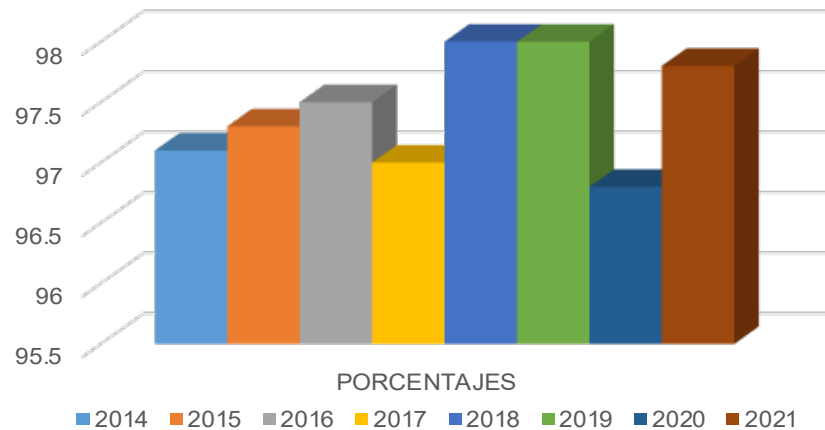
El empleo de la fuerza de trabajo en Guatemala a la luz de las estadísticas oficiales

Cuando observamos las cifras oficiales del empleo en Guatemala, a primera vista, se nos presenta fenoménicamente como un país en donde casi toda la población en edad de trabajar está prácticamente ocupada, como un país del paraíso laboral, en donde la problemática socioeconómica del desempleo no existe. Esto es sumamente importante, ya que la absorción de porcentajes elevados de hombres y mujeres en edad y deseosos de trabajar encuentran ocupación, por lo que, al ser el mercado laboral uno de los más importantes indicadores de la actividad económica en sus diversas ramas, nos estaría enviando señales sumamente positivas en lo que se refiere al comportamiento de la actividad económica nacional, a pesar de los procesos recesivos manifestados en países capitalistas desarrollados, como es el caso de las naciones de la Unión Europea, Japón y otros.

En efecto, las estadísticas oficiales publicadas por el Instituto Nacional de Estadística -INE- de la República de Guatemala, resultado de las Encuestas Nacionales de Empleo e Ingresos, nos muestra el comportamiento del objeto de estudio de esta investigación en nuestro país, que podemos apreciar en la figura siguiente.

Figura 1

Guatemala: Tasas de Empleo Laboral de la Población Económicamente Activa
Años 2014 - 2021



Nota: Instituto Nacional de Estadística -INE- de Guatemala, Encuestas Nacionales de Empleo e Ingresos, varios años y Organización Internacional del Trabajo -OIT-.

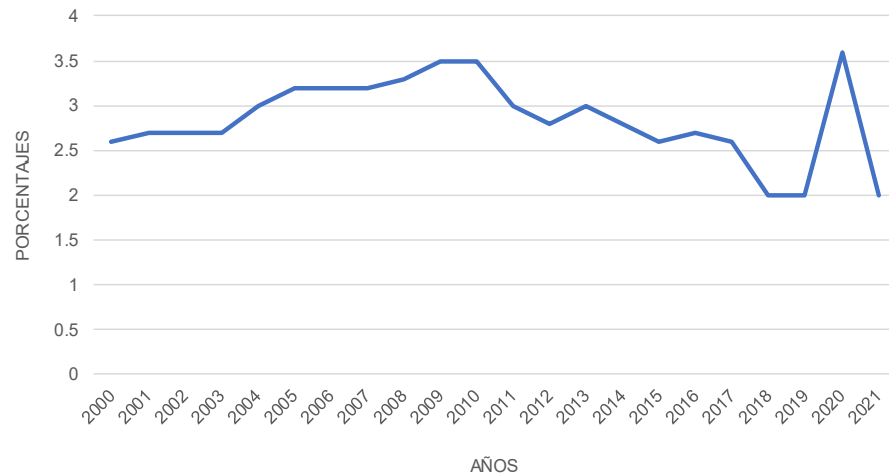
Como se evidencia claramente en esta gráfica, las estadísticas oficiales nos muestran que la fuerza de trabajo de más de quince años de edad con deseos de trabajar, se encuentra realizando actividades laborales en un altísimo porcentaje que, en el menor de los casos, representa el 96.4% de la población económicamente activa del país, tanto en hombres como en mujeres, para 2020 (Banco Mundial, 2021), año en que empezó la pandemia del covid-19 en nuestro país, que para ese entonces, especialmente de los meses de marzo a septiembre, era una enfermedad virulógica poco conocida, lo que obligó a implementar medidas gubernamentales bastante extremas en materia de confinamiento social, que restringieron la movilidad como el toque de queda, que repercutió negativamente en la mayoría

de actividades económicas del producto interno bruto en ese año, sin embargo, a pesar de las vicisitudes acaecidas, el porcentaje de la población ocupada alcanzó el 96.4%, que se considera elevado, para recuperarse el año siguiente con porcentaje del 98.0%, lo que fenomenicamente hablando, nos da la impresión, a primera vista, que nuestro país no es de bajo desarrollo económico, mucho menos de carácter capitalista neoliberal dependiente y subdesarrollado, pero sus actividades económicas de baja composición orgánica del capital, como aún se le cataloga a la región latinoamericana, se evidencia con las compras de robots que constituyen el segmento de mayor desarrollo de la materialización del progreso de la inteligencia artificial, resaltando México y Brasil, aunque apenas representan el 1.7% y 0.6% de las ventas anuales proyectadas de estos medios de producción de alta tecnología para el año 2020 (de Angelis, 2020), en tanto que para nuestro país, no se presentan estadísticas, lo que hace pensar que esa tecnología es sumamente incipiente, pero que con el tiempo tiene que ser de primordial importancia para que las empresas capitalistas tengan capacidad competitiva en los mercados internacionales, indispensable para mantener sus procesos de acumulación ampliada.

Como consecuencia de estos porcentajes altísimos de ocupación de la fuerza de trabajo en casi cuarenta años de imperio neoliberal, en el polo contrario, escasamente nos da como resultado una tasa insignificante de desempleo, como se puede observar en la figura siguiente.

Figura 2

Guatemala: Tasas de Desempleo
Años 2000 - 2021



Nota: Instituto Nacional de Estadística, documentos varios.

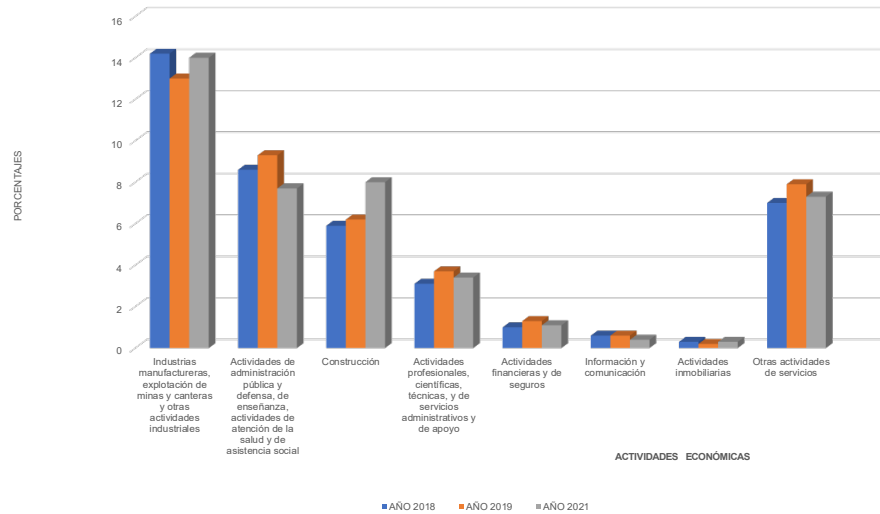
Al observar la gráfica anterior, es evidente que como antípoda diametralmente opuesta a los altos porcentajes de ocupación de la población económicamente activa en Guatemala, las estadísticas oficiales nos presentan tasas de desocupación insignificantes a lo largo de todo el siglo XXI, evidenciándose la tasa más elevada en el año 2020 que fue del 3.6%, determinada por la problemática socioeconómica que provocó la pandemia del covid-19, que transformó el modo de vida de toda la sociedad guatemalteca.

Por otro lado, la ocupación por sexo mantiene fenoménicamente altas tasas de empleo, como lo indicado por la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos -INEI- realizada el año 2021, en donde se observa que, para el sexo masculino, de 4,689,126 personas mayores de 15

años y con deseos de vincularse a los procesos productivos y de servicios, 4,604,682 se encontraban trabajando, lo que representa el 98.0%; en tanto que, para el sexo femenino, de 2,718,253 que conformaban la población económicamente activa, 2,638,140 mujeres se encontraban activamente en los procesos laborales, que en cantidades relativas equivale al 97% del total, lo que nos indica que en término de un año, se recuperó la vinculación de la fuerza de trabajo con los medios de producción de bienes materiales y de los servicios, para volver nuevamente a los niveles normales de ocupación que ha caracterizado históricamente a la sociedad guatemalteca, con insignificantes porcentajes de desempleo abierto del 2.0% y 3.0% respectivamente, que en cantidades absolutas equivalen a 93,973 hombres y 84,084 mujeres.

En lo que se refiere a las actividades económicas en las cuales los trabajadores en Guatemala ejecutan sus procesos de trabajo, de conformidad con las encuestas de la Dirección General de Estadística sobre empleo e ingresos a nivel nacional para los años 2018, 2019 y 2021, se puede observar en la siguiente figura, lo siguiente:

Figura 3
Guatemala: Estructura Ocupacional Según Actividad Económica (personas de 15 años o más)
Años 2018, 2019 y 2021
(porcentajes)



Nota: Instituto Nacional de Estadística, Encuestas Nacionales de Empleo e Ingresos.

Como puede observarse, las actividades económicas más importantes generadoras de empleo para los años referidos son Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; Comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas; y, las Industrias manufactureras, explotación de minas y canteras y otras de carácter industrial. No obstante, aun constituyendo las actividades primarias agrícolas, ganaderas, silvicultura y pesca las más importantes de la totalidad económica del país, se observa con toda claridad que muestran una tendencia

de pérdida de importancia relativa, puesto que en el año 2018 su participación porcentual fue del 32.9%, disminuyó en 2019 2.5 puntos porcentuales al representar el 30.4%, para seguir cayendo en el año 2021 al situarse en el 29.2%, lo que se explica por el desarrollo del modo de producción capitalista en nuestro país que, al imponer sus leyes objetivas de funcionamiento y desarrollo hacen migrar a la población rural hacia las ciudades y conducen a una merma tendencial de las actividades que se encuentran directamente relacionadas con la madre tierra, en tanto que, cobran mayor importancia relativa los servicios como el comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas y, si tomamos en consideración que dentro de los servicios hay una diversidad de procesos de trabajo y de valorización como los catalogados como profesionales, científicos, técnicos, administrativos y de apoyo, inmobiliarias, financieras y de seguros, información y comunicación, así como de muchas más, la preponderancia de este sector es mucho más que evidente, ya que representaría el 37.8% de la economía nacional, con perspectivas de seguir aumentando su importancia relativa dentro de la totalidad económica y social.

Es por esto que, a nivel de ámbito económico en su conjunto, después de la caída de la producción interna bruta en el año 2020 influenciada significativamente por la expansión de la pandemia del covid-19, desde el primer trimestre de dicho año en que únicamente creció en el 0.8%, tres puntos porcentuales por debajo del experimentado durante enero, febrero y marzo del año anterior que fue de 3.8%, el derrumbe económico acaeció en el segundo trimestre, al registrarse -8.8 nunca antes visto en todo lo que va del siglo XXI, para

empezar una reactivación económica a partir del período julio-agosto-septiembre que reportó -1.3%, para continuar con su crecimiento en los siguientes trimestres hasta la actualidad.

Si bien es cierto que la pandemia del covid-19 coadyuvó a la caída de las actividades económicas en el año 2020, a nivel de la formación económica y social capitalista ya se observaban síntomas de una recesión económica, ya que en países capitalistas desarrollados del llamado grupo de los 7, como Estados Unidos de América, Canadá, Alemania, Francia e Italia las fuerzas económicas mostraban signos de caída de las actividades productivas internas brutas, por lo que, según el Banco Mundial, a nivel global la economía moderó su crecimiento hasta ubicarse en el 2.3% para 2019, menor al del año 2018 que fue de 3.0%, en tanto que para América Latina y el Caribe también fue inferior, 1.9% para 2018 y 1.0% para 2019 (Banco Mundial, 2020).

Dentro de este panorama mundial de reducción de las tasas de crecimiento económico, la economía guatemalteca mantenía un ritmo de crecimiento muy leve, como acaeció en el año anterior al inicio de la pandemia del covid-19, situándose en el 3.8%, escasamente 6 décimas de punto por encima del crecimiento del producto interno bruto del año anterior que se situó en el 3.2%, argumentándose según el Banco de Guatemala, que se debió al incremento de la demanda interna, impulsada por el dinamismo del consumo privado dado el incremento de las remesas y la inversión, al igual que por el aumento del consumo del sector público y el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, afirmando que es consecuencia de la implementación de políticas monetarias y fiscales disciplinadas, habiendo sido el país con mayor

crecimiento en Centroamérica y el segundo en América Latina (Banco de Guatemala, 2020, pág. 40).

La actividad económica para ese año pre-pandémico, visto por el lado de la producción, registró un resultado mayor que el año anterior que, aunque fue leve, fue positivo al crecer las principales actividades componentes del producto interno bruto como el comercio y reparación de vehículos, industria manufacturera, actividades primarias como la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, las actividades inmobiliarias, financieras y de seguros, alojamiento y servicios de comida, al igual que los servicios administrativos y de apoyo (Banco de Guatemala, 2020, pág. 2) resultados que se dieron a pesar de grandes acontecimientos mundiales que agudizaron las contradicciones sociales, explicados por la inminente caída del ordenamiento económico, social y político unipolar, en donde los Estados Unidos de América se esfuerzan por mantener su hegemonía como líder indiscutible en todo el mundo, creando condiciones para evitar la recesión económica y la pérdida de sus grandes privilegios, ante el avance del poderío económico de la República Popular China, que avanza por todo el mundo, en Europa, Asia, África, Oceanía y América Latina, amenazando con sustituir al poderoso país de América del Norte, que se rehúsa a perder su dominio imperial mundial, fortaleciendo su economía con las grandes ventas de armamento indispensables para mantener la guerra en Ucrania y la elevación de la tasa de interés por parte del Banco de Reserva Federal -FED-, sin importar los daños en las economías de los países que se mantienen dentro de la órbita del dólar como los que integran la Unión Europea.

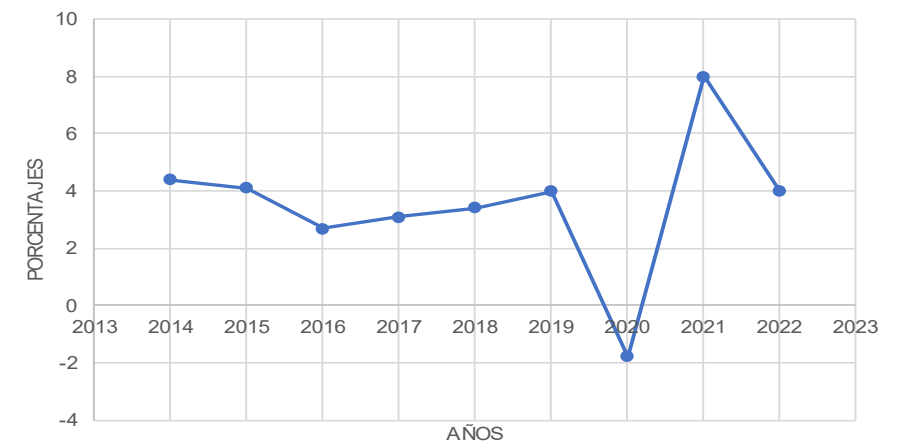
Aun así, la actividad económica a nivel planetario sigue manteniendo un descenso en las tasas de crecimiento más agudas de lo esperado, con crecimiento del fenómeno inflacionario que eleva el costo de vida de la población mundial, derivado de los efectos infructuosos de la implementación de sanciones contra la Federación Rusa y la persistencia de la pandemia del covid-19, con argumentos falsos por la invasión a Ucrania desde finales de febrero del año en curso, pero que fue planificada desde antes, pues ya se veía una inminente recesión. Según los pronósticos del Fondo Monetario Internacional -FMI-, el crecimiento de la economía mundial descenderá de 6,0% en 2021 a 3,2% en 2022 y 2,7% en 2023 (Fondo Monetario Internacional -FMI-, 2022), en el inevitable declive imperial de los Estados Unidos de América, considerado el movimiento económico más débil de la economía mundial, sin tomar en consideración el año 2020 de inicios de la pandemia del covid-19.

Para el caso de la economía de nuestro país, después de mostrar un crecimiento sostenido el producto interno bruto durante todo el siglo XXI, manifestó una contracción en el año 2020, derivado del covid-19 que empezó el 13 de marzo que, como consecuencia de la implementación de medidas gubernamentales principalmente de confinamiento y restricción de la movilidad, determinaron la caída del producto interno bruto a una tasa de -1.8% (Banco de Guatemala, 2022, pág. 20), que empezó en el primer trimestre, pero llegó a su máximo deterioro en el segundo trimestre, con el derrumbe del producto interno bruto trimestral que registró -9.1% (Banco de Guatemala, 2021) en comparación al mismo trimestre del año anterior que fue de 3.8%.

Esta caída de la economía fue resultado del descenso de trece de las diecisiete ramas componentes del producto interno bruto, especialmente las actividades de alojamiento y servicio de comidas y el transporte y almacenamiento, que significaron descensos del 42.8% y 28.2% respectivamente, para empezar el proceso de recuperación desde el tercer semestre de ese año, con tasas de crecimiento positivas en los cuatro trimestres de 2021 y el presente año que, aunque se estima un crecimiento relativamente menor, si representa un comportamiento positivo en las actividades componentes del producto interno bruto, como vemos en la figura siguiente.

Figura 4

*Guatemala: Tasas de Crecimiento del Producto Interno Bruto
Años 2013 - 2022*



Nota: Elaboración propia con base a estadísticas del Banco de Guatemala.

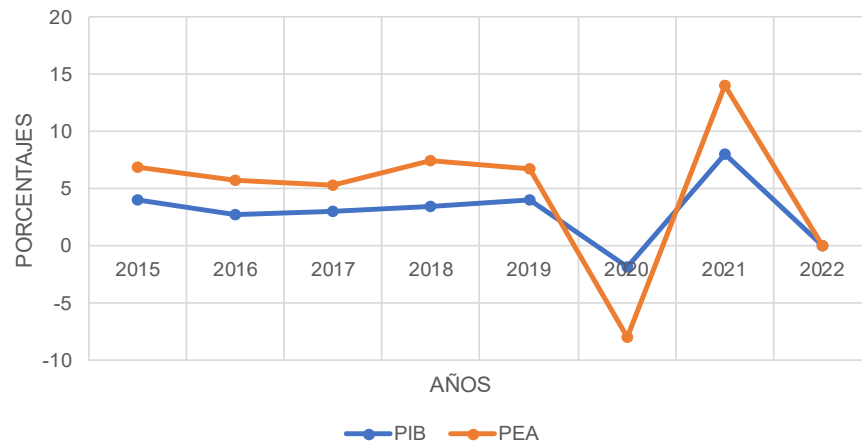
Como es evidente, el año 2021 significó para Guatemala una recuperación significativa de sus actividades económicas al registrar el crecimiento del PIB real el 8.0%, esperándose que para el año 2022 el incremento sea menor pero siempre positivo, entre el 3% y el 5%, que para nuestro caso y los resultados históricos, es aceptable, a pesar de las condiciones globales adversas y la expansión de nuevas variantes del covid-19 en otros países como Estados Unidos de América, como las denominadas BQ.1 y BQ.1.1, que ya se encuentran en nuestro país, con el agravante que únicamente el 40.0% de la población está completamente vacunada con las dos dosis como lo recomienda la Organización Mundial de la Salud -OMS- y, solamente en cinco municipios se ha alcanzado el 70.0%, siendo éstos Guatemala y San José del Golfo en el Departamento de Guatemala, El Progreso en Jutiapa, El Tejar en Chimaltenango y Antigua Guatemala en Sacatepéquez, según el informe *“Vacunación Covid-19 y poblaciones vulnerables: Desigualdad y barreras institucionales (MSPAS) de acceso a la vacunación”* (Prensa Comunitaria, 2022), lo que expone al país a ser afectado por los nuevos brotes del covid-19, con los consecuentes efectos en las familias y la incertidumbre económica guatemaltecas, habiéndose perdido 7.8 millones de vacunas por vencimiento, debido en gran medida a la política discriminativa implementada por el Gobierno, que como se afirma en el mismo informe, *“La estrategia de vacunación implementada por el MSPAS ha sido capitalino-céntrica y urbano-céntrica: los municipios con mayor población indígena, rural y viviendo en condiciones de pobreza no fueron considerados adecuadamente y permanecen en el rezago”* y, con el agravante del aumento de la deuda pública en estos tres años de pandemia en Q 58,825.0 millones, según información del Ministerio de Finanzas

Públicas (Ministerio de Finanzas Púboicas de Guatemala, 2022), que no se pretenden fiscalizar, habiéndose asignado más de Q11,000.0 millones a los programas de apoyo económico, supuestamente ayudar a la población por medio del fondo bono familia, fondo para la protección del empleo, fondo de crédito para capital de trabajo por un monto máximo de Q250,000.00 para personas individuales y jurídicas, fondo de protección de capitales y el fondo para las micro, pequeñas y medianas empresas (Congreso de la República de Guatemala, 2020).

Dentro de estas vicisitudes, la economía guatemalteca muestra cierto vigor para seguir creciendo a tasas moderadas, lo cual es importante tomar en consideración, puesto que el comportamiento del producto interno bruto y el empleo, constituyen variables que se encuentran en una relación directamente proporcional, si tomamos en consideración que las tasas de empleo se mantienen en porcentajes elevados casi en la misma cantidad relativa, pero, en términos absolutos el aumento de trabajadores empleados cada año es mayor, al aumentar la población económicamente activa, ante todo, por ser Guatemala una nación con baja composición orgánica promedio del capital, por lo que el crecimiento de la acumulación de capital determina el aumento en su parte variable, es decir, la inversión en la compra de fuerza de trabajo o fondo de trabajo. Este comportamiento del movimiento porcentual del producto interno bruto y del empleo, se puede visualizar en la figura que a continuación se presenta.

Figura 5

Guatemala: Tasas de Crecimiento del PIB y del Empleo
Años 2015 - 2021



Nota: Elaboración propia con base en estadísticas del Instituto Nacional de Estadística -INE- de Guatemala y Banco Mundial.

Como se puede observar, la gráfica anterior es elocuente para entender el alto grado de correlación existente entre el comportamiento histórico del crecimiento porcentual del Producto Interno Bruto y el de la población económicamente activa empleada en las diversas ramas componentes de la economía nacional, de donde empírica y fenoménicamente se comprueba la importancia que tiene el crecimiento de la producción de bienes materiales y de los servicios en el incremento de la fuerza de trabajo empleada, lo cual, a pesar de que el PIB desde mediados de la década de los años ochenta del pasado siglo XX, ha experimentado un crecimiento sostenido, éste haya sido muy moderado, a excepción de algunos años como 2007 y el antepasado 2021, año de la recuperación económica

después del desplome acaecido en la economía nacional, por las medidas gubernamentales implementadas como el cierre de negocios especialmente nocturnos, prohibición de actividades concentradoras de gran número de personas, limitación a la circulación de vehículos, paralización del transporte urbano y extraurbano, la llamada ley seca, distanciamiento físico, uso de mascarillas faciales, cuarentenas obligatorias, aislamientos de personas, cordones sanitarios, cancelación de las actividades de enseñanza-aprendizaje en escuelas, colegios y universidades e, incluso, suspensión de actividades tradicionales como la huelga de dolores, procesiones de semana santa, ferias y visitas a playas y centros de recreación, así como el toque de queda desde el 22 de marzo hasta el 30 de septiembre 2020, que fueron disposiciones obligadas pero necesarias, recomendadas por Instituciones como la Organización Mundial de la Salud -OMS-, para la contención de la expansión de la pandemia del covid-19, que impactó en todo el mundo, como el caso de Guatemala que, con las nuevas condiciones objetivas se provocaron cambios en el modo de vida de las familias, lo cual significó una fuerte caída de la economía, como sucedió en la mayoría de naciones del globo, contrayéndose durante el segundo trimestre de 2020, al reducirse el 76.5% de actividades del producto interno bruto correspondientes a los meses abril, mayo y junio, que se cuantificó en Q115,257.5 millones, lo que representa una caída trimestral interanual del -9.6%, al haber caído el consumo de Q125,282.0 millones en el primer trimestre a Q115,110.4 millones en el segundo trimestre, las exportaciones de Q26,242.6 millones en el primer trimestre a Q21,224.8 millones en el segundo trimestre, así como la reducción de variables muy importantes para la generación de empleo como el comercio y reparación de vehículos que reportó una

modificación de -10.7% y la industria manufacturera con -8.9%; en tanto que con signo positivo únicamente se reportaron la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca con el 2.0%; actividades financieras y de seguros 0.7%; actividades inmobiliarias 2.6%; y, administración pública y defensa 0.2% (Banco de Guatemala, 2022), registrándose al final de dicho año un descenso en el producto interno anual de -1.8%, al que le correspondió la reducción de 415,586 personas empleadas en relación al año anterior, que representa -6.3, para mostrar una recuperación económica el año siguiente, con crecimiento de 8.0% en la producción interna bruta y 6.0% en la fuerza de trabajo empleada, lo cual es coherente con la relación directamente proporcional entre economía y ocupación principalmente en países de composición orgánica del capital promedio baja, que juntamente con el crecimiento de la actividad económica, requiere de mayor cantidad de trabajadores empleados en los distintos procesos laborales de valorización del capital.

La realidad del pleno empleo en Guatemala

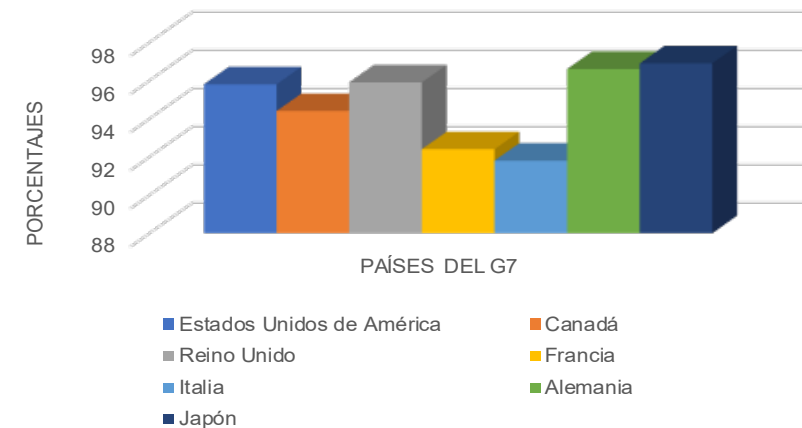
Una de las estadísticas que se ha convertido en motivo de satisfacción de las autoridades gubernamentales en Guatemala, ha sido la del empleo, que nos presenta porcentajes sumamente elevados, como se presentaron en la gráfica 1, con lo que se quiere demostrar que las administraciones gubernamentales del llamado período democrático, han sido eficientes en la conducción de la economía y la sociedad, de las cuales la actual no es la excepción y, además, influenciar en la conciencia social de los guatemaltecos de que las políticas neoliberales, en las cuales el mercado libre y totalitario coordina el funcionamiento

y desarrollo de todos los fenómenos económicos, es la mejor, si no la única, que garantiza el progreso social.

Esta manifestación fenoménica de las propiedades y relaciones externas y accesibles a nuestros sentidos del empleo en Guatemala, se nos presenta en porcentajes elevados superiores al 96.0% y, se encuentran, incluso, por encima de las estadísticas de este fenómeno en los países capitalistas más desarrollados, como el caso del llamado G7, que aglutina a Estados Unidos de América, Canadá, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y Japón, que también registran altos porcentajes de ocupación como se observa en la siguiente figura.

Figura 6

*Tasas de empleo en los países miembros del G7
Septiembre de 2022*



Nota: Elaboración propia con base en estadísticas de Expansión/Datosmacro.com.

Como se puede ver, los porcentajes del empleo en los países que integran el grupo de los 7 -G7- registran porcentajes elevados que van desde 92.1% en Italia, hasta el 97.4% en Japón, en tanto que en Guatemala esta tasa se ha mantenido en el 98.0% en los últimos años, exceptuando el año 2020 en que se experimentó la reducción de la producción interna bruta, fuertemente influenciada por las medidas necesarias de confinamiento y restricción a la movilidad implementadas para contener la expansión de la pandemia del covid-19, que en una de sus consecuencias redujo la participación de la fuerza de trabajo en los procesos laborales al 96.4% de la población económicamente activa, pero que aun así, es un porcentaje bastante elevado, digno de cualquier país del mundo.

Con la recuperación económica de nuestro país a partir del tercer trimestre del año 2020 y los consecuentes crecimientos trimestrales en los años siguientes, el empleo también aumentó, como se evidencia para el año 2021 en que nuevamente se volvió al crecimiento porcentual de los años anteriores a la pandemia como 2017, 2018 y 2019, esperándose que se mantenga este comportamiento durante el presente año, al observarse que en los primeros dos trimestres fueron mayores los gastos finales en consumo total, al igual que la formación bruta de capital, exportaciones e importaciones, con lo que el producto interno bruto del primer semestre del año en curso fue superior al del mismo semestre de 2021, al pasar de Q270,083.0 millones a Q281,645.6 millones, lo que representa un incremento de 11,562.6 millones, que equivale a un aumento porcentual del 4.3% (Banco de Guatemala, 2022), que indudablemente mantendrá los porcentajes elevados de empleo, sin embargo, la tasa de crecimiento no debe

considerarse como el valor supremo de toda política de desarrollo económico, como sí lo afirma la ideología neoliberal que propicia la globalización, interesada en la mayor acumulación de capital de las empresas transnacionales, acentuando la estagnación dinámica sin importar la contaminación y destrucción ambiental así como la marginación y exclusión social.

Para nuestro caso, los datos anteriores presentan una realidad fenoménica de empleo total, pero con un contenido trágico para la gran mayoría de la población, puesto que, al observar la calidad ocupacional, las mismas encuestas nacionales de empleo e ingresos, presentan estadísticas que nos permiten comprender uno de los aspectos muy importantes por los cuales nuestro país se mantiene ocupando puestos muy rezagados en materia de desarrollo humano, como el índice que anualmente publica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que mide el progreso alcanzado en materia de esperanza de vida al nacer, escolaridad e ingreso per cápita, que, aunque ha sido muy criticado, refleja en gran medida las condiciones materiales de vida imperantes en las naciones.

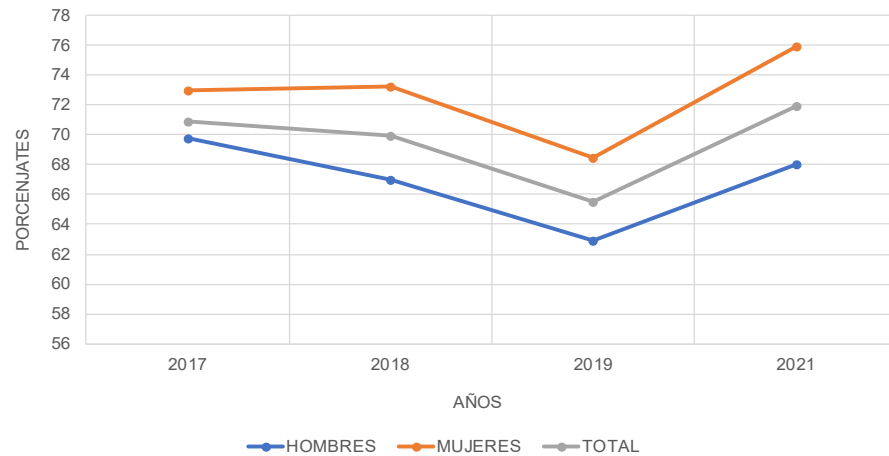
En consecuencia, este índice ha colocado a Guatemala históricamente dentro del grupo de naciones catalogadas de desarrollo humano mediano, en el puesto 135 con un valor de 0.627 para el año 2021 que, en comparación con los países centroamericanos, sólo nos encontramos mínimamente por encima de Honduras por seis milésimas al ocupar el lugar 137 con 0.621, lo que en parte se explica por las condiciones de empleo imperantes, que podemos observar en las estadísticas de las encuestas de empleo e ingresos del Instituto Nacional

de Estadística, que nos demuestra empíricamente la importancia que revisten los trabajadores del sector informal de la economía, que ha sido un soporte vital en la reproducción de las condiciones materiales y espirituales de vida de la mayoría de trabajadores en Guatemala, como se visualiza en la figura siguiente.

Figura 7

Guatemala: Tasa de participación de los trabajadores en el sector informal por sexo

Años 2017 – 2021



Nota: Instituto Nacional de Estadística -INE-, Encuestas Nacionales de Empleo e Ingresos.

De conformidad con la gráfica anterior, una amplia mayoría de trabajadores, tanto del sexo masculino como del femenino, desempeñan sus actividades laborales en el sector informal de la economía al representar alrededor del 70.0% de la población económicamente activa y que, incluso el año recién pasado casi llegó al 71.0%, que,

si bien ha sido el soporte fundamental numérico para la obtención de ingresos que han permitido la reproducción de la fuerza de trabajo en el país, especialmente del sexo femenino, que en todos los años los porcentajes han superado a los de los trabajadores masculinos en la ejecución de los diferentes procesos laborales, con una tendencia a aumentar la brecha, dadas las dificultades para encontrar empleo en empresas formales, por lo que tienen que refugiarse en trabajos domésticos, microempresas y trabajos por cuenta propia.

Por otro lado, cuando observamos los resultados de las encuestas según dominio de estudio, se comprueba que el número de trabajadores del sector informal en el área rural es relativamente más elevado que en el área urbana, como se evidencia en el siguiente tabla.

Tabla 1

Tasas de informalidad según dominio de estudio

Años 2017 - 2021

Año	Urbano Metropolitano	Resto Urbano	Rural Nacional
2017	45.7	66.7	83.5
2018	44.3	67.0	80.0
2019	40.1	66.1	75.3
2021	46.6	67.5	79.7

Nota: Instituto Nacional de Estadística -INE-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2017 y 2021.

Estas estadísticas nos revelan la cruda realidad de las familias guatemaltecas, especialmente del área rural que tienen que desempeñar actividades económicas de trabajo precario, que

indudablemente ha sido un efecto que coadyuva sensiblemente al incremento de la pobreza y pobreza extrema que se extiende como un cáncer por todos los 340 municipios de la República de Guatemala, sin que se vislumbre la implementación de medidas de política económica que tiendan a revertir este proceso de mayor concentración y centralización de la riqueza generada en nuestro país, por lo que, el pensamiento objetivo y racional del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, afirma categóricamente que: “Sin duda, con una pobreza que afecta a tres cuartas partes de la población en zonas rurales y a casi el 80.0% de los pueblos indígenas, el acceso al empleo digno se convierte en una utopía para millones de guatemaltecos” (Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala, 2017), lo que indudablemente es una verdad, al ser inoperantes las políticas implementadas en materia de desarrollo económico, puesto que, en tanto sigan dominando las élites de poder, el destino de la gran mayoría de la población sin ningún lugar a dudas, está condenado a seguir creciendo absoluta y relativamente, hasta que se tome conciencia de esta situación y cambie la correlación de fuerzas sociopolíticas que permita implementar una estrategia con una finalidad humana, que se oriente a preservar la vida del ser humano y de la naturaleza.

De la misma manera, a nivel del sector formal de empresas afiliadas al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, las estadísticas del empleo no son nada halagüeñas, en primer lugar, por el porcentaje de trabajadores que tienen derecho a la seguridad social que, para finales del mes de junio del año en curso, ascendían a 1,478,383 con un salario promedio de Q5,224.00, no obstante, para el año 2021, los trabajadores afiliados al IGSS con salarios menores a los

Q3,000, constituían 535.347 que representan el 38.6% del total, en tanto que, con salarios mayores a Q10,000.00, únicamente estaban afiliados 98,678 trabajadores que en términos porcentuales equivale al 7.1%, por lo que los trabajadores guatemaltecos en un porcentaje muy elevado superior al 80%, perciben salarios bajos que les dificulta seriamente la reproducción de sus vidas de manera digna, lo que, aunado al crecimiento persistente del proceso inflacionario, la realidad de las condiciones materiales de vida de la clase obrera es de carácter precario, que se siguen deteriorando por el perseverante proceso de globalización neoliberal, que está encontrando sus límites y que indudablemente pierde su hegemonía en todos los países del mundo, por ser una forma de acumulación de capital histórica que tiene que ser superada por la práctica social transformadora y progresista, pues está demostrado que con su racionalidad económica del máximo crecimiento económico, no puede evitar la marginación y exclusión social de grandes sectores de la población.

Conclusiones

Al observar las estadísticas oficiales se nos presenta el empleo de la fuerza de trabajo en Guatemala en porcentajes sumamente elevados, incluso, superiores a los países capitalistas más desarrollados como los que integran el grupo de los 7 -G7-, nos da la impresión de que, en nuestro país, prácticamente no existe ningún problema con respecto a la vinculación de los trabajadores con los medios de producción en los diferentes procesos laborales, a pesar de ser dependiente y subdesarrollado, e inmerso dentro del modelo neoliberal de economía de mercado.

No obstante, al analizar la calidad del empleo, nos encontramos que el 70% e incluso porcentajes más elevados, se encuentran desarrollando sus actividades económicas en el llamado sector informal, sin ninguna prestación y fuera del ámbito de la seguridad social, siendo en el sector rural donde el 80.0% de los empleos se encuentran dentro de esta categoría, en tanto que, en el área metropolitana el porcentaje es menor, registrándose el 46.7% para el año 2021.

Por otro lado, los trabajadores afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-, no se encuentran en mejores condiciones, ya que las estadísticas de esta institución reportan que los ingresos mensuales de los trabajadores se encuentran en el 93.0% por debajo de los Q10,000.00 al mes, en tanto que hasta los Q3,000.00 mensuales los percibían en el año 2021 535,347 trabajadores que representan el 38.6% del total, lo que nos explica el crecimiento de la pobreza y pobreza extrema en todos los municipios de la República de Guatemala, lo que demuestra la ineficacia de la política de empleo digno impulsada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por lo que es de esperar que continúe el incremento de la miseria, en tanto continuemos con las estrategias de desarrollo capitalista, que no consideran al ser humano como lo más importante, sino que por el contrario, tengan el proceso de acumulación de capital como lo esencial para el crecimiento en profundidad y extensión de las empresas privadas, principalmente las grandes corporaciones supranacionales.

Referencias

- Banco de Guatemala. (2020). *Estudio de la Economía 2019*. Obtenido de [https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/doctos/estudio de la economía, 2019, pág. 2.](https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/doctos/estudio%20de%20la%20economia%202019.pdf)
- Banco de Guatemala. (2020). *Estudio de la Economía Nacional 2019*. Obtenido de Banco de Guatemala, Estudio de la economía nacional 2019, pág. 40, https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/doctos/estudio_de_la_economia_2019.pdf
- Banco de Guatemala. (2020). *Estudio de la Economía Nacional 2019*. Obtenido de FUENTE: Banco de Guatemala, Estudio de la economía nacional 2019, pág. 40, https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/doctos/estudio_de_la_economia_2019.pdf
- Banco de Guatemala. (2021). *Estudio de la Economía Nacional 2020*. Obtenido de https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/cuentasnac/PIB2013/4T_2020_JM_AR2013.pdf
- Banco de Guatemala. (2022). *Producto Bruto Trimestral Segundo Trimestre 2022*. Obtenido de https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/cuentasnac/PIB2013/2T_2022_JM_AR2013.pdf

Banco de Guatemala. (2022). *Producto Interno Bruto Trimestral, Año de Referencia 2013, Segundo Trimestre 2022*. Obtenido de <https://www.banguat.gob.gt/>

Banco de Guatemala. (2022). *Producto Interno Bruto Trimestral, Segundo Trimestre 2022*. Obtenido de https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/cuentasnac/PIB2013/2T_2022_JM_AR2013.pdf

Banco de Guatemala. (s.f.). *Producto Interno Bruto Trimestral, Año de Referencia 2013, Segundo Trimestre 2022*. Obtenido de <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>.

Banco Mundial. (abril de 2020). *Perspectivas de la Economía Mundial*. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>.

Banco Mundial. (2021). *Estimación modelada por la Organización Internacional del Trabajo -OIT- para Guatemala de la tasa de desempleo 1991 - 2021*. Obtenido de FUENTE: Banco Mundial, estimación modelada por la Organización Internacional del Trabajo -OIT- para Guatemala de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=GT>

Congreso de la República de Guatemala. (3 de abril de 2020). *Decreto 13-2020*. Obtenido de https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/13518#gsc.tab=0.

de Angelis, J. (2020). *La automatización en la región: Actualidad y perspectivas*, Banco Interamericano de Desarrollo -BID-. Obtenido de FUENTE: Banco Mundial, estimación modelada por la Organización Internacional del Trabajo -OIT- para Guatemala de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=GT>

Engels, F. (s.f.). *Biblioteca de Textos Marxistas*. Obtenido de El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre: FUENTE: Federico Engels, El papel del trabajo en la transformación <https://www.marxists.org/español/m-e/1870s/1876trab.htm>

Fondo Monetario Internacional -FMI-. (2022). *Perspectivas de la economía mundial, octubre 2022*. Obtenido de <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>.

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala. (2022). *Servicio de la Deuda Pública, años 2019 y 2022*. Obtenido de <https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/proypre2019/documentos/17.%20DEUDA%20PUBLICA.pdf> y <https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/presua2022/DOCUMENTOS/8.%2>

Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala. (abril de 2017). *Política Nacional de Empleo Digno 2017 - 2032, Crecimiento Económico Sostenido, Inclusivo y Sostenible*. Obtenido de https://www.mintrabajo.gob.gt/images/ejes/PNED_2017_2032.pdf

Prensa Comunitaria. (11 de 2022). *Vacunación Covid-19 y poblaciones vulnerables*. Obtenido de Informe “Vacunación Covid-19 y poblaciones vulnerables: Desigualdad y barreras institucionales (MSPAS) de acceso a la vacunación”, presentado por el Laboratorio de Datos, en alianza con Oxfam Guatemala, citado por Prensa Comunitaria del 10 de nov.

La inversión pública y reestructuración del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda (CIV) para la asignación clientelar de obras

*Lic. Carlos Morales López**

Antecedentes

La infraestructura como parte del aparato productivo de una nación juega un papel fundamental en el desarrollo económico. Desde la producción agrícola campesina, hasta la producción de bienes con mayor valor agregado, necesitan de infraestructura adecuada para llegar a los consumidores nacionales e internacionales.

Con los últimos procesos de integración y comercialización a nivel mundial, la infraestructura pasó a ocupar un lugar primordial ya permite una relación positiva entre la provisión de infraestructura y el desarrollo económico y social de una nación. Otros beneficios de la infraestructura es que permite agilizar y optimizar el tiempo en las transacciones comerciales desde cualquier territorio.

El concepto más reciente de infraestructura es incluyente y está conformado por la generación o creación de instalaciones educativas, hospitales, agua potable para la salud, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, caminos rurales, carreteras, autopistas y vivienda, porque

* Economista, Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIES de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

de alguna manera todas estas impactan positivamente en los territorios y en la vida de la población.

Además, la infraestructura de hoy se realiza en consonancia con los postulados del Desarrollo Sostenible, específicamente con el principio 9 y la meta asociada 9.1. Esta meta hace referencia sobre *“desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos”*.

La construcción de infraestructura debe ser planeada y cumplir con estándares de calidad social, económica y ambiental. Dicho de otra manera, la construcción de infraestructura debe tener un carácter resiliente para promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación.

En la construcción y desarrollo de infraestructura deben cumplirse otros requisitos que son indispensables, entre ellos, la fiscalización y rendición de cuentas, para que permitan la transparencia en el uso de los fondos públicos e influyan en la calidad y duración de la misma.

El estado actual de la infraestructura vial en Guatemala

La infraestructura del país se encuentra en un deterioro nunca antes visto y limita la dinámica de los procesos productivos y sociales. Los caminos y carreteras que deben facilitar las actividades de los

guatemaltecos generan todo lo contrario. Dificultan el quehacer y transfieren costos innecesarios a todos los usuarios. Durante varias décadas se ha visto cómo los diferentes gobiernos han invertido parte del presupuesto nacional en la reparación de carreteras y caminos, sin que hasta la fecha se tenga obra de calidad.

Al parecer existe, desde hace varios años la intención de mantener en el abandono y sin mantenimiento algunas rutas y vías importantes, para justificar la necesidad de darlas en administración bajo la figura de las Alianzas Público Privadas (APP). Bajo esta figura creada desde los organismos financieros internacionales y aprobada en Guatemala con el Decreto Número 16-2010, se da continuidad de una forma más elaborada, a la privatización de algunos activos del Estado guatemalteco.

Este acuerdo es visto como un nuevo giro a los presos de privatización que, bajo el Consenso de Washington, facilitaron la venta de la Empresa Eléctrica de Guatemala y TELGUA en el año de 1998. En esta nueva oleada el interés se centra en tres categorías de la infraestructura: energía, telecomunicaciones, carreteras y autopistas.

Dicha modalidad sigue sustentada bajo el mismo estribillo, “la ineficiencia del Estado en la asignación de recursos y la prestación de servicios”. Ante tal ineficiencia, y para el caso que hoy se aborda, lo mejor es dejar la construcción de la obra pública y otros servicios en manos de la iniciativa privada, porque esta es más eficiente y eso redundaría en mayores beneficios para la sociedad.

Luego de ese discurso, la sociedad guatemalteca ha presenciado una silenciosa y férrea lucha entre los empresarios del sector, tradicionales y emergentes, por la obtención de contratos para la construcción de la obra. En este escenario, la atención y el interés de las empresas constructoras se ha concretado específicamente en carreteras, autopistas y caminos, así como el mantenimiento que estas requieren.

Esto ha generado el cuestionamiento de la sociedad, especialmente por la manera en que las obras son adjudicadas. Muchas veces transgrediendo las normas y procesos de licitación, a lo que debe sumarse la mala calidad de la obra y la ausencia de rendición de cuentas.

Esta fue una práctica durante los gobiernos de la Unidad de la Esperanza (UNE), el Partido Patriota (PP) con el escándalo Odebrecht y durante el gobierno del expresidente Jimmy Morales (FCN) con el Libramiento de Chimaltenango. Para dificultar el estado de la infraestructura del país, es notorio que con los cambios de gobierno la obra pública pierde calidad. Cada gobierno deja una infraestructura de menor calidad al anterior y no se sabe que esperar de futuros gobiernos.

El costo económico para los usuarios es incalculable. El costo en vidas también es alto y se oculta bajo la categoría de “accidentes de tránsito”, que nada más buscan invisibilizar los riesgos y responsabilidades de transitar por una red vial que carece de mantenimiento preventivo. Es notorio además, que la inversión en el

mantenimiento ha sido cuantiosa y muchas de las obras presupuestadas han quedado en el abandono, sin el cumplimiento de los contratos establecidos y sin responsabilidad de los contratistas.

La evidencia internacional (Infralatam, 2019) muestra que durante el período 2008-2011 la inversión en infraestructura alcanzó más de US \$900 millones de dólares. Esta inversión mostró una tendencia a la baja desde 2012 y en 2015 alcanzó casi los US \$400 millones. Sin embargo, en 2019, apenas alcanzó los US \$600 millones de dólares por debajo de la inversión realizada en infraestructura durante 2011 (ver anexo 1). Otro dato interesante muestra que para 2011 la inversión en infraestructura alcanzó el 2.0% del PIB y de 2012 a 2019 estuvo por debajo del 1.0% (ver anexo 2).

También es visible que con el gobierno del Doctor Alejandro Eduardo Giammattei Falla (VAMOS) se preparan todos los aspectos legales y demás condiciones para que la construcción de la obra pública sea bajo las modalidades anteriormente expuestas (APP).

Estas experiencias o alianzas, modificadas en el tiempo, tienen como proceso inicial la entrega de la autopista Puerto San José-Escuintla, que posiblemente por la inadecuada gestión, muy poco ha generado a las arcas del Estado de Guatemala.

Sirve este escenario para recordar los métodos que se implementaron décadas atrás, específicamente la autopista Palín-Escuintla al Grupo Marhnos, de capital mexicano, durante el gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen.

La infraestructura guatemalteca en el contexto internacional

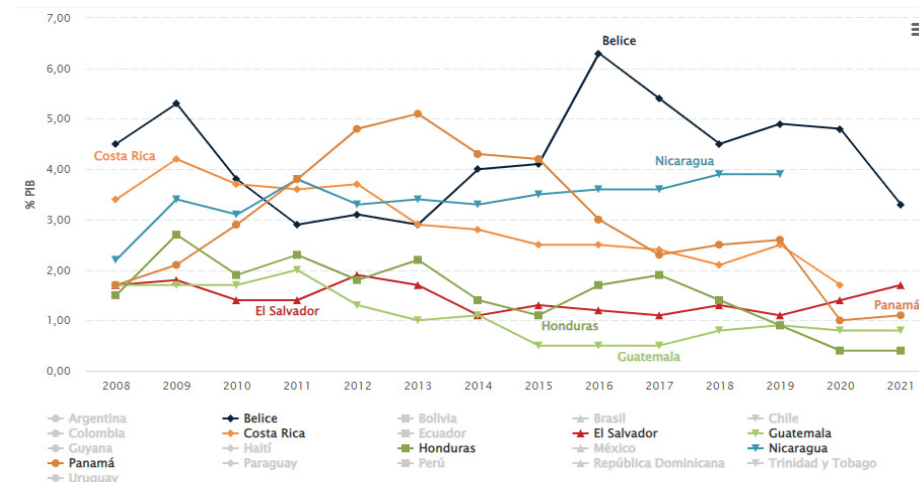
Las evaluaciones internacionales de infraestructura reflejan que en Guatemala falta mucho por hacer. En la publicación del Índice de Desempeño Logístico del año 2018, el Banco Mundial consideró seis indicadores de logística. De los cuales y de manera breve se considera uno de ellos en el presente documento. Este indicador analiza la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte (puertos, aeropuertos, vías férreas, carreteras, tecnologías de la información y comunicación) que tiene una estrecha relación con la definición presentada al inicio de este tema.

En este apartado, la puntuación más baja es = 1 y la más alta es = 5. El puntaje obtenido por Guatemala fue de 2.20, por arriba de países como Libia (2.11), Etiopía (2.12), Camboya (2.14), Papua Nueva Guinea (2.17) y por debajo de El Salvador (2.25). Si el resultado obtenido se compara con el resto de países latinoamericanos, no se observa una diferencia significativa.

Una comparación de la inversión en infraestructura realizada por Guatemala, como porcentaje del PIB, muestra que esta ha caído en los últimos 10 años. Mientras que en el resto de países del área, ha sucedido todo lo contrario (ver figura 1). Situación que de muchas maneras limita la competitividad del país y limita el acceso de la población a servicios de calidad.

Figura 1

Inversión pública en infraestructura económica 2008-2021



Fuente: Infralatom. 2021.

Sin embargo, la infraestructura, está conformada por varios componentes en los que Guatemala manifiesta un rezago. La inversión necesaria para alcanzar la senda del desarrollo sostenible a 2030, requiere de la atención e inversión en sus diferentes componentes.

Según el informe La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe, elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2021), la inversión requerida por el país a 2030 requiere la suma de \$48,200 millones (ver tabla 1).

Tabla 1

Necesidades de inversión en millones de US\$ a 2030

Tipo de Infraestructura	Nueva infraestructura	Mantenimiento y reemplazo	Total
Agua segura	4,120.00	1,692.00	5,813.00
Saneamiento	9,083.00	3,150.00	12,233.00
Electricidad	1,425.00	1,534.00	2,959.00
Generación y transmisión eléctrica	4,444.00	1,813.00	6,257.00
Servicios de transporte	1,909.00	3,404.00	5,312.00
Aeropuertos pequeños	210.00	0.00	210.00
Transporte urbano masivo	4,052.00	0.00	4,052.00
Banda ancha y redes móviles	5,403.00	5,961.00	11,364.00
Totales	30,646.00	17,554.00	48,200.00

Fuente: BID, 2021.

En otro informe, el Plan de Desarrollo Vial 2018-2032 el BID y el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda (CIV), que resulta ser una propuesta más elaborada en los últimos años, se publicó parte de los registros de la Dirección General de Caminos (DGC).

Según este plan de desarrollo vial (PDV), del total de los 17,211 kilómetros que componen la red vial de Guatemala, un 43.33%, equivalentes a 7,457 kilómetros, están asfaltados. Para entonces, según la DGC, el país disponía de un metro de carretera por habitante. El menor de toda la región centroamericana.

Respecto de los metros de carretera pavimentada, en relación a la superficie del país, Guatemala presenta un índice de 67 metros pavimentados por km², por debajo de Costa Rica, El Salvador y

Panamá (18). De acuerdo a este informe, en el cumplimiento del plan anterior (2008-2017) se logró asfaltar 1,039 kilómetros adicionales de la red vial.

De esta propuesta de desarrollo vial, debe resaltarse que la inversión en infraestructura está representada por 22 subplanes o programas de intervención (ver tabla 2). En dicha inversión se estimó, que el presupuesto asumible por el CIV y sus dependencias, alcanza los Q. 65,790 millones para el período y que un 31.3%, equivalentes a Q.30,026.49 millones, serían aportados por operadores privados (20).

El CIV invertirá alrededor de Q. 4,405 millones anuales y de la participación privada, un monto aproximado de Q. 28,660 millones, serán destinados a la ampliación de la capacidad de la red y mantenimiento durante el período.

Del presupuesto estimado en el PDV 2018-2032 tres son las acciones a las que se le asignará la mayor parte de este. El mantenimiento de carreteras 2020-3032 con un costo total de Q. 32,639 millones, un 34%, de los cuales 25,091.94 serán ejecutados por la Dirección General de Caminos (DGC) y Q. 7,547.35 millones serán ejecutados por las Alianzas Público Privadas (APP). De acuerdo a lo programado, en esta acción se dará mantenimiento a 11,529.64 kilómetros.

La segunda acción con más presupuesto, es la ampliación de la red de vías de alta capacidad con Q. 26,192.35 millones, un 27%, de los cuales Q. 9,125.91 millones serán ejecutados por la DGC y Q.

La inversión pública y reestructuración del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda (CIV) para la asignación clientelar de obras

Lic. Carlos Morales López

17,066.44 millones serán ejecutados por las APP. En esta acción, han considerado que tendrá una longitud de 1,701.53 kilómetros.

La tercera acción ejecutará Q. 15,468.33 millones, un 16%, será la mejora y ampliación de sección de carreteras. La DGC ejecutará 11,371.34 y las APP un total de Q. 4,096.98 millones. En esta acción se pretende mejorar y ampliar un total de 2,198.50 kilómetros.

Tabla 2

Acciones y presupuesto Plan de Desarrollo Vial 2018-2032

Acciones	Longitud (km)	Costo DGC (MQs)	Costo APP (MQs)	Costo Total (MQs)
Ampliación de la red de vías de alta capacidad	1,701.53	9,125.91	17,066.44	26,192.35
Mejora y ampliación de sección de carreteras	2,198.50	11,371.35	4,096.98	15,468.33
Pavimentación	142.27	576.50	0.00	576.50
Restablecimiento del PCI	7,487.34	3,073.91	86.80	3,160.71
Mantenimiento 2020-3032	11,529.64	25,091.94	7,547.35	32,639.29
Nuevos libramientos	170.00	556.10	854.90	1,411.00
Programa de nuevas carreteras	1,197.02	9,455.26	0.00	9,455.26
Programa de pesos y dimensiones	0.00	0.00	374.02	374.02
Programa de rehabilitación de puentes	238.40	183.57	0.00	183.57
Programa de drenaje	1,329.50	1,329.50	0.00	1,329.50
Mejora de señalización	9,962.44	150.93	0.00	150.93
Programa de caminos rurales	13,000.00	4,875.00	0.00	4,875.00
Presupuesto reservado para casos de emergencia nacional	0.00	0.00	0.00	0.00
Costo total	48,956.64	65,789.97	30,026.49	95,816.46

Fuente: Plan de Desarrollo Vial 2020-2032.

Es de observar otros aspectos interesantes dentro de las acciones y el presupuesto proyectado en el PDV 2020-3032. En el programa de nuevas carreteras se propone invertir Q. 9,455.26 millones en la

construcción de 1,197.02 kilómetros, sin embargo, la DGC no proyectó invertir en el programa de pesos y dimensiones. Caso contrario con las APP, estas estiman invertir Q. 374.02 millones, que de alguna manera están considerando la capacidad de la obra para su duración en el tiempo.

Otro aspecto que debe resaltarse, es la asignación del presupuesto para el restablecimiento de PCI, que a juicio de los concededores significa, reparar o cambiar el tipo de pavimento, con más o con el mismo espesor. A este programa se le han asignado Q. 3,073.91 millones para atender 7,487.34 kilómetros durante el período 2020-2032.

Es importante resaltar que, en programas y acciones como rehabilitación de puentes, programas de drenaje, mejora de la señalización, programas de caminos rurales, por alguna razón, las APP no tienen asignación presupuestaria.

Las Modificaciones Legales e Institucionales y el Interés por la Obra Pública

Precisamente cuando en la región se ha comprendido el costo económico y social que tuvo para muchos países la implementación del ajuste estructural, parece ser, que en Guatemala existe la intención de profundizarlas aún más.

En ese sentido, se da un nuevo impulso a parte del recetario de los años 80s y 90s para continuar con las medidas de ajuste estructural, entre ellas:

- a) Reorientación del presupuesto público y sobreendeudamiento, bajo el supuesto que producirá crecimiento económico.
- b) Reorientación del gasto para dar prioridad a educación, salud e infraestructura
- c) Privatización de empresas públicas para propiciar la competencia y la innovación
- d) Condiciones propicias para atraer la inversión extranjera

Estos grupos, los neoliberales y sus nuevos actores, han realizado una serie de maniobras jurídicas que buscan garantizar esta profundización y debilitar, aún más, el accionar de las instituciones estatales. En este caso se estructuran una serie de modificaciones al CIV, para que este sirva de instrumento en la asignación inmediata de la obra pública.

Poco a poco la organización del CIV ha sufrido una transformación drástica a través de algunos acuerdos entre ellos el Decreto Número 16-2010. En sus considerandos, este acuerdo establece que el desarrollo de un sistema efectivo y eficiente de alianzas para el desarrollo de infraestructura económica, *requiere de un marco jurídico e institucional* que garantice a la sociedad guatemalteca que la aplicación de esa modalidad de contratación, proveerá efectivamente de la infraestructura que carece Guatemala.

Este es, sin dudar, el anuncio de lo que más adelante serían las futuras reformas jurídicas e institucionales que tendrán como objetivo, la toma del CIV y la asignación presupuestaria de la obra pública.

En buena parte de la presentación de este decreto se le da un carácter social: acceso a la salud, acceso a la educación, desarrollo del área rural, empleo, ingresos, reducción de la pobreza. Esto no es de extrañar ya que este argumento ha sido utilizado con mucha frecuencia en los últimos años y que también caracteriza a estos grupos en cada una de sus “hazañas neoliberales”.

El objeto de dicha ley es establecer el marco normativo para la celebración y ejecución de contratos de alianzas para el desarrollo de la infraestructura económica. *Se aplicará a los contratos de alianzas para el desarrollo de infraestructura económica, destinados a la creación, construcción, desarrollo, utilización, aprovechamiento, mantenimiento, modernización y ampliación de infraestructuras, autopistas, carreteras, puertos, aeropuertos, proyectos de generación, conducción y comercialización eléctrica y ferroviaria.*

Sobre el carácter social de esta ley, véase la parte final del Artículo 2, referente al ámbito de aplicación: *La presente Ley no será aplicable a la infraestructura en educación, salud y agua.* Esto contradice la presentación del decreto en mención.

Lo cierto es que, bajo este tipo de alianzas se aprobó recientemente el Decreto Número 18-2021 bajo el título “Rehabilitación, Administración, Operación, Mantenimiento y Obras Complementarias de la Autopista Escuintla-Puerto Quetzal con cobro de peaje”.

Esta autopista que fue construida en las últimas décadas del siglo pasado, ha contribuido con las importaciones y exportaciones del

país. Lamentablemente el deterioro actual dificulta dicho proceso. Este deterioro pudo evitarse si los usuarios, específicamente, empresarios y transportistas, hubieran actuado con responsabilidad, sin exceder los límites de peso y dimensión.

Es de conocimiento público sobre las constantes presiones de estos grupos para eliminar las basculas que regulaban el tránsito de mercancías. Ahora resulta, ante semejante deterioro, el Congreso de la República la otorga bajo la figura de las APP para que sea reconstruida y administrada. Irónicamente, por grupos emergentes con poca o nula experiencia en el ramo.

Esta acción, congruente con las estrategias planteadas en la política general del actual gobierno, cumple con la alineación de la institucionalidad encargada del desarrollo de la infraestructura estratégica. En estas acciones se establece, que para mantener en buenas condiciones la red vial estratégica que comunica a puertos, zonas fronterizas y centros turísticos, se propiciará la concesión de servicio público y de carga de los ferrocarriles. En este tipo de concesiones se incluyen los derechos de vía que conecten los puertos y zonas fronterizas (95).

Sin dudar este fue el inicio de una serie de nuevas concesiones y las acciones para este logro son visibles. En el presente año, autoridades de la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE) buscaban algunas reformas al Decreto Número 16-2020. Entre ellas, que los contratos no sean aprobados por el Congreso de la República bajo acuerdos o decretos y

que estos sean aprobados por ANADIE bajo la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto Número 57-92).

Las autoridades de ANADIE ahora buscan, con las reformas, incluir en este tipo de alianzas a los proyectos de educación, salud y agua. Otro argumento de ANADIE en favor de las reformas, es que estas agilizarían la aprobación de los proyectos sin que sean conocidos por el Congreso de la República.

Pero aún hay más, en el portafolio de ANADIE se han considerado los siguientes proyectos: Centro Administrativo del Estado (US\$ 240.00 millones), Metro Riel (US\$ 770.00 millones), Vía Expres Nor Oriente (US\$ 300.00 millones), Modernización del Aeropuerto Internacional La Aurora (US\$ 120.00 millones), Puerto Intermodal Tecún Umán II (US\$ 40.00 millones), entre otros.

A esto debe sumarse lo expresado por Juan Suárez director de la Cámara de Industria de Guatemala al medio Prensa Libre el 10 de septiembre durante el congreso industrial de 2022. El señor Suárez expresó que desde hace dos años se impulsa la iniciativa público privada “Guatemala no se detiene”. Desde esta alianza y sus mesas de trabajo se impulsan dos normativas: la ley de infraestructura y otra que permitirá al sector privado construir terminales portuarias fuera de los recintos actuales.

Pero las reformas no pararon, apenas iniciaron. Con el Acuerdo Gubernativo Número 311-2019 se da otro zarpazo al CIV. En los considerandos se expone que el Reglamento Orgánico Interno del

Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda actualmente ya no responde a las necesidades de la institución.

En este acuerdo se considera que el Reglamento Orgánico Interno del CIV ya no responde a las necesidades de la institución, por lo que es preciso contar con una nueva estructura administrativa que coadyuve a desconcentrar y descentralizar las funciones y servicios que corresponden a ese ministerio.

Luego de ser la institución encargada, por ley, de formular las políticas y de hacer cumplir el régimen jurídico aplicable al establecimiento, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de comunicaciones y transportes del país, pasó a ser una institución facilitadora de los negocios en la obra pública.

Según el **Artículo 3**, Funciones: al Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, le corresponden las funciones siguientes:

- a) Administrar en forma descentralizada y subsidiaria o contratar la provisión de los servicios de diseño, construcción, rehabilitación, mantenimiento y supervisión de las obras públicas e infraestructura a su cargo.
- c) Financiar subsidiariamente el diseño, construcción, rehabilitación y mantenimiento de las obras públicas.

En ese sentido, el **Artículo 6. Atribuciones del ministro**, es el complemento del artículo anterior y según dicho inciso: quien haga las funciones de ministro de Comunicaciones será el responsable de

celebrar y suscribir en nombre del Estado, los contratos administrativos relativos a los negocios que se relacionan con su ramo.

Cabe rescatar de este acuerdo, el artículo 3 en sus incisos j, k y l, porque de alguna manera se están invisibilizando otros compromisos del CIV establecidos en sus funciones a través del Viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Fondo para la Vivienda.

De acuerdo a estos incisos, le corresponde al CIV:

- j) Ejercer la rectoría del sector público a cargo de la ejecución del régimen jurídico relativo a la vivienda y asentamientos humanos, y administrar de forma descentralizada los mecanismos financieros del sector público para propiciar el desarrollo habitacional del país.
- k) Formular la política nacional de vivienda y asentamientos humanos y evaluar y supervisar su ejecución, dentro del marco de leyes aplicables.
- l) Coordinar las acciones de las instituciones públicas que desarrollen programas y proyectos de vivienda y asentamientos humanos.

Traer a colación estos compromisos y funciones del Viceministerio de Vivienda resulta ilustrativo en un tema de infraestructura. Según la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH) 2020-2032, en 2004 se define a la vivienda como un tema de Estado, que debe ser atendido con prioridad (10).

De acuerdo con esta política, cerca de 1.6 millones de familias carecen de vivienda adecuada y en el período 2016-2019 el gobierno se propuso reducir en 64,000 viviendas (4.0%), el déficit habitacional. Sin embargo, para 2018 la demanda habitacional había aumentado un 2.95% equivalente a 47,200 unidades habitacionales (20).

Esto es preocupante porque en la Ley del Impuesto Específico a la Distribución del Cemento, Decreto 79-2000 y artículo 2, se estableció que por cada saco de 42.5 kilogramos deben destinarse Q. 1.50 exclusivamente para el financiamiento de programas de vivienda popular y que a pesar de eso se ha impactado positivamente en la demanda de vivienda. Esto posiblemente se deba a las asignaciones presupuestarias al sector y que no exista correspondencia con los montos recaudados (19).

La formulación de la PNVAH 2020-2032 contó con la participación del CIV y se establecieron cinco ejes:

1. Generar opciones de vivienda para las familias guatemaltecas
2. Facilitar las condiciones de acceso a la vivienda
3. Aumentar el financiamiento para el desarrollo de vivienda
4. Gestión estratégica para el desarrollo territorial de la vivienda
5. El fortalecimiento de la institucionalidad para la gobernanza del sector vivienda

Según lo expuesto el CIV y Viceministerio de Vivienda cuentan con las orientaciones de la PNVAH 2020-2032 para cumplir con las necesidades habitacionales de 635,000 familias guatemaltecas en condiciones de pobreza y extrema pobreza estimadas para 2032. Si la demanda de vivienda se mantiene a las tasas para ese año, esta habrá aumentado en 708,000 unidades y el déficit habitacional superará el 1.6 millones existentes desde 2018. Si se considera la tasa de crecimiento poblacional y la integración de nuevas familias, la demanda será mucho mayor.

Aun con las reformas al Acuerdo Gubernativo 311-2019, la construcción de vivienda popular es un rubro importante dentro de las acciones que debe emprender el CIV. Además, es un compromiso adquirido en la Política General de Gobierno 2020-2024 presentada por el actual gobernante.

En esta se reconoce que, al analizar el salario mínimo, este apenas cubre el 84% de los alimentos y en las actuales condiciones, es casi inaccesible a la mayoría de los guatemaltecos adquirir una vivienda. Por lo que considera importante intervenir para impulsar estrategias financieras que permitan a todas las personas contar con una vivienda digna (19).

En ese sentido, entre las acciones estratégicas propone *la construcción de vivienda popular y para la clase media de bajo costo mediante la provisión de financiamiento en condiciones blandas, fortaleciendo el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas y el Crédito Hipotecario Nacional (39).*

A pesar de las recomendaciones de inversión en infraestructura para alcanzar el desarrollo sostenible no fue posible localizar asignación alguna para solucionar la demanda de vivienda popular durante la actual gestión gubernamental.

Luego de las modificaciones aprobadas al CIV, se promulga el Decreto Número 21-2022. Nuevamente bajo los argumentos de fortalecer el mantenimiento y construcción de infraestructura estratégica y recuperación de la red vial se asigna un presupuesto pocas veces visto. Nuevamente bajo los principios de solidaridad, subsidiaridad, transparencia, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, certeza y seguridad jurídica, responsabilidad social y sustentabilidad, se amplía el presupuesto del CIV en Q. 3,191,242,500.00 millones. El costo multianual estimado será de Q. 5,690,029,624.00 y el presupuesto asignado para su ejecución en el presente año alcanzó el 56% del total.

De esta asignación presupuestaria a las unidades ejecutoras del CIV, Q. 1,286,809,852.90 millones le fueron asignados a la Dirección General de Caminos para recuperación de infraestructura y construcción. La Unidad Ejecutora de COVIAL tiene un presupuesto asignado de Q. 1,748,640,146.10 millones para recuperación de infraestructura. A la unidad de Construcción de Edificios del Estado -UCEE- le fueron asignados Q. 120,000,000.00 millones y al Fondo social de Solidaridad -FSS- le fueron asignados 35,762,500.00 millones.

Es preocupante que, a pesar del monto asignado para diseño y construcción de obra nueva en todo el territorio nacional, no se alcance un número significativo de kilómetros a pesar de contar con Q. 230,736,000,.00 millones (ver tabla 3) que representa el 7.25% de lo asignado. Monto que además expresa el costo de la futura obra.

Tabla 3.

Asignación presupuestaria para obra nueva en millones de Q

Proyecto	Longitud a intervenir (km)	Costo multianual	Asignación 2022
Construcción rutas centroamericanas	0.24	315,700,000.00	126,280,000.00
Construcción rutas nacionales	0.04	57,500,000.00	23,000,000.00
Construcción rutas departamentales	0.345	203,640,000.00	81,456,000.00
Total	0.625	576,840,000.00	230,736,000.00

Fuente: Decreto Número 21-2022

Se observa también que en dicha asignación presupuestaria se ha destinado para la rehabilitación de 261.29 kilómetros en las rutas centroamericanas, un 35% de la ampliación presupuestaria del CIV, equivalentes a Q. 1,119,940,964.70 millones. Para el recapeo mayor y menor de las rutas centroamericanas, nacionales y departamentales (457.23 kilómetros), se ha destinado el 40.35% de dicha ampliación presupuestaria, equivalente a Q. 1,287,743,705.50 millones (ver tabla no. 4). En dicha ampliación se ha considerado el presupuesto para la señalización de 1,608.02 kilómetros en ambas rutas. El total asignado a este rubro suma Q. 121,947,501.60 millones.

Tabla 4

Asignación presupuestaria para rehabilitación y recapeo mayor y menor

Proyecto	Longitud a intervenir (km.)	Asignación presupuestaria
Rutas centroamericanas	480.77	1,713,627,060.50
Rehabilitación	261.29	1,119,940,964.70
Recapeo menor	219.48	593,686,095.80
Rutas nacionales	93.49	317,745,815.10
Recapeo mayor	67.54	252,306,455.10
Recapeo menor	25.95	65,439,360.00
Rutas departamentales	144.26	376,311,794.60
Recapeo mayor	127.26	328,865,234.60
Recapeo menor	17	47,446,560.00
Totales	718.52	2,407,684,670.20

Fuente: Decreto número 21-2022.

Entre otras asignaciones que deben mencionarse en la ampliación presupuestaria al CIV están, el pago de Q. 10,000,000.00 en concepto de asistencia técnica y control de calidad, la construcción de edificios educativos en varios municipios (Palín-Escuintla, Esquipulas-Chiquimula, La Libertad-Petén y Parramos-Chimaltenango) por Q. 120,000,000.00. Se han asignado Q. 204,413,878.00 para la construcción del puente Belice y mejoramiento de calles en Palín-Escuintla, Retalhuleu, San Pedro Carchá-Cobán, San José la Arada y Camotán en Chiquimula. Estos cuatro mejoramientos tendrán un costo de Q. 96,370,450.00. Según el Acuerdo Número 21-2022 las asignaciones presentadas no podrán ser modificadas por ningún motivo.

Al parecer, dentro de las argumentaciones sobre la contribución al desarrollo sostenible de la infraestructura analizada hasta acá, no se consideraron las distintas dimensiones que contribuyen a materializar esta contribución. En el análisis desarrollado es notorio que se buscó, a toda costa, garantizar la sostenibilidad económico financiera de la reparación de la red vial.

Para que la infraestructura contribuya al desarrollo sostenible se deben considerar, además de la sostenibilidad económico financiera, la sustentabilidad ambiental, la sostenibilidad social y la sustentabilidad institucional y sus subdimensiones (Frisari y Masservy, 2021). Estas dimensiones y subdimensiones siguen ausentes, a pesar de seguir las recomendaciones de los organismos financieros internacionales.

Consideraciones finales

De acuerdo con las condiciones de la infraestructura del país, la inversión necesaria para recuperarla y que permita la competitividad de todos los sectores, hace falta cumplir con las proyecciones presentadas. Sin embargo, bajo este argumento es inaceptable el atropello disfrazado de legalidad a las instituciones del Estado.

En definitiva, los nuevos sectores emergentes de la construcción y administración de autopistas encontraron en la retoma del Consenso de Washington y las recomendaciones de organismos financieros internacionales una oportunidad para desarticular el CIV. Esto sucede precisamente en un momento en que la demanda internacional de los commodities no es la mejor.

Estos sectores, que no pertenecen a las estructuras agroindustriales tradicionales del país, ven en este momento las condiciones favorables para mudarse a otro sector de la producción. En este cambio han encontrado el apoyo necesario desde las estructuras del Estado de Guatemala para hacer transformaciones a instituciones públicas, como el CIV, para adecuarlas y facilitar los contratos o “negocios” de la construcción pública.

Son estos sectores quienes actualmente realizan encuestas de opinión sobre corredores logísticos existentes (red vial primaria), conectividad local (red vial secundaria), caminos rurales (red vial terciaria) por el potencial que ofrecen todas las modificaciones institucionales y legales que se han realizado en los últimos años.

Es alarmante el monto asignado durante el presente año para el mantenimiento de la red vial del país. Según el plan de Desarrollo Vial 2020-3020 se estimó un presupuesto de Q. 3,073,910,000.00 millones para los 12 años en su implementación y con el acuerdo Gubernativo Número 21-2022 al mantenimiento de carreteras se le asignaron para el presente año Q. 3,191,242,500.00. Un total de Q. 117, 332,499.99 millones adicionales a lo estimado en el PDV 2020-2032.

Según lo establecido en dicho acuerdo la rehabilitación de Rutas Centroamericanas (261.29 km) absorberá el 35% de la ampliación presupuestaria y el recapeo de las Rutas Centroamericanas, Nacionales, Departamentales (457.23 km) absorberán el 40% de la ampliación presupuestaria. Entre rehabilitación y recapeo, un total 718.52 km, absorberán el 75% de la ampliación durante el presente año.

Si se consideran el total de kilómetros que componen la red vial del país (17,211) esto apenas representa un 4.0% y respecto del total de kilómetros asfaltados (7,457), un 9.63% del total a nivel nacional. Puede decirse que la inversión a realizar está por debajo de las necesidades del país. Esto es preocupante por las reformas aprobadas al CIV previo a una etapa electoral.

Precisamente en estos momentos, el recapeo en buena parte de la red vial del territorio nacional avanza y no se ve nada extraordinario. El mismo recapeo, las mismas dimensiones, sin control de pesos y dimensiones, lo que posiblemente vaya a dar los mismos resultados de años anteriores.

Sirva esto para recordar que, desde que inició la larga noche neoliberal, la reparación de buena parte de las carreteras del país ha estado en manos de las empresas constructoras privadas que aún pregonan la ineficiencia del Estado de Guatemala. Dicho de otra manera, ellos también son responsables de la mala calidad y el deterioro de la infraestructura vial.

La asignación presupuestaria para el Viceministerio de Vivienda sigue ausente en los planes de infraestructura que contribuya al desarrollo sostenible. Situación que contradice todas las argumentaciones en favor a la aprobación de acuerdos para asignaciones presupuestarias.

En ese sentido, también se limita el acceso a todos aquellos otros servicios clasificados dentro de la infraestructura, como agua,

La inversión pública y reestructuración del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda (CIV) para la asignación clientelar de obras

drenajes, caminos rurales, que contribuyan con la calidad de vida de la población fuera de los perímetros urbanos y cercanías de carreteras comercialmente importantes.

Las contribuciones al desarrollo sostenible, argumentadas en repetidas ocasiones, enfrentan otras limitantes y en el corto plazo incidirán en las condiciones de la red vial así como en los costos adicionales trasladados a la población.

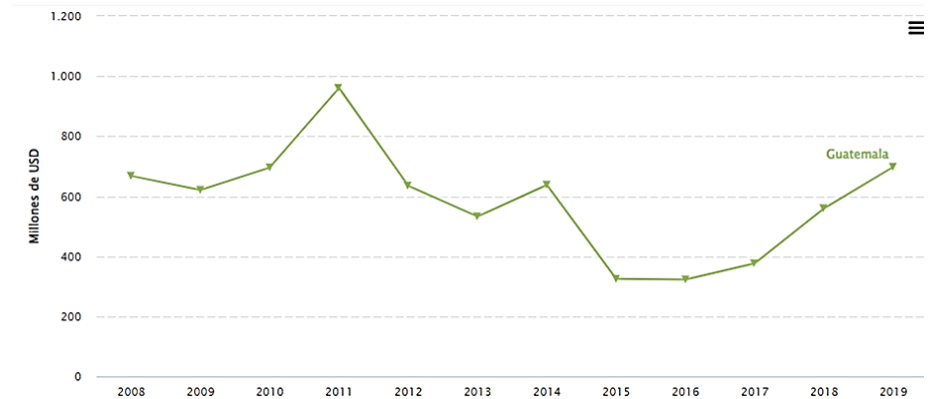
La responsabilidad, junto a la eficaz administración de los fondos públicos, y su relación con la calidad en el mantenimiento de la red vial deben ser sustentadas en la rendición de cuentas. La ausencia de rendición de cuentas ha sido una expresión de la falta de transparencia durante décadas. Tiene una estrecha relación con la baja calidad en la construcción y reparación de la red vial existente en el país.

Haciendo uso de la definición de rendición de cuentas, los funcionarios y empresas privadas deben presentar informes o estados financieros donde se explique a la población cómo se han utilizado los fondos proporcionados. Los ciudadanos tienen el derecho a saber sobre el destino de los recursos producto de sus contribuciones al erario nacional.

ANEXOS

ANEXO 1

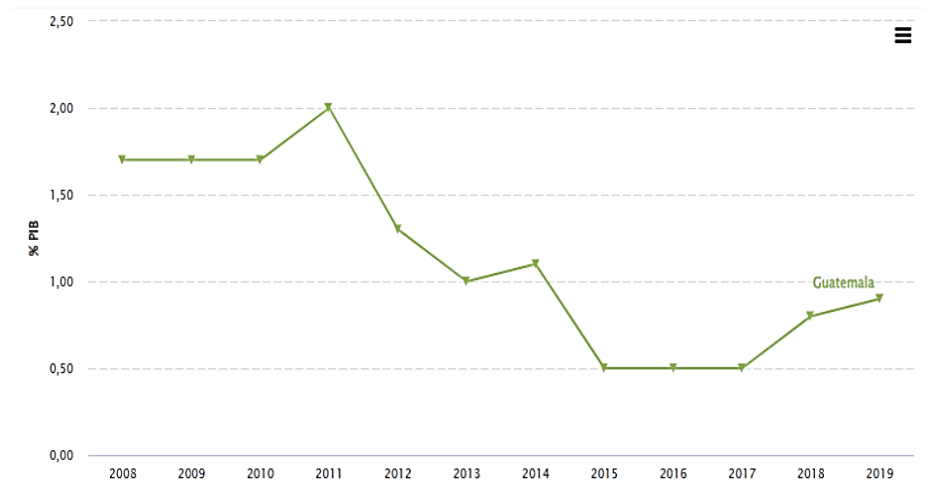
Inversión Pública en Infraestructura Económica en millones de US (2008-2019)



Fuente: Infralatam. 2019.

Anexo 2

Inversión Pública en Infraestructura Económica como % PIB (2008-2019)



Fuente: Infralatam. 2019.

Bibliografía

INFRALATAM. 2019. Inversión pública en infraestructura económica como porcentaje del PIB. Obtenido de <http://infralatam.info/>

Banco Mundial. 2018. Índice de Desempeño logístico: calidad de la Infraestructura relacionada con el comercio y el transporte. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/LP.LPI.OVRL.XQ>

Juan Pablo Brichetti, Leonardo Mastronardi, María Eugenia Rivas Amiassorho, Tomás Serebrisky y Ben Solís. 2021. La brecha de infraestructura de América Latina y el Caribe: estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://interactive-publications.iadb.org/La-brecha-de-infraestructura-en-America-Latina-y-el-Caribe>

Programa Nacional de Competitividad, Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda. 2017. Reformulación y actualización del Plan de Desarrollo Vial 2018-2032. Obtenido de <https://www.caminos.gob.gt/Descargas/Otros/Plan%20de%20Desarrollo%20Vial%202018%20-%202032.pdf>

Ortiz, A. (10 de septiembre de 2022). Sugieren Invertir 5% del PIB en infraestructura. Mundo Económico. Prensa Libre.

Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, Consejo Nacional para la Vivienda, Gobierno de Guatemala. 2020. Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2020-2032. Obtenido de http://www.fopavi.gob.gt/Documentos_en_Index/junio2020_Politica_Vivienda_vf.pdf

Gobierno de Guatemala. 2020. Política General de Gobierno 2020-2024. Obtenido de <https://vicepresidencia.gob.gt/politica-gobierno-2020-2024/Politica-General-de-Gobierno-2020-2024>

Giovanni Leo Frisari and Max Messervy (2021). Investing in sustainable Infrastructure in Latin America: Instruments, Strategies and Partnerships for Institutional Investors, Mobilization. Obtenido de <https://publications.iadb.org/en/investing-sustainable-infrastructure-latin-america-instruments-strategies-and-partnerships>

Decretos y Acuerdos Gubernativos

Decreto Número 57-92

Decreto Número 79-2000

Decreto Número 16-2010

Decreto Número 16-2020

Decreto Número 18-2021

Decreto Número 21-2022

Acuerdo Gubernativo 311-2019

El contenido, redacción y enfoque de los artículos publicados en esta revista, en su formato digital e impreso, son responsabilidad de sus autoras y autores.

Los materiales de esta revista pueden ser utilizados libremente, citándose debidamente la fuente.

Impreso en Taller del -IIES-
Guatemala, marzo 2023

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS



REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL

Contenido	Página
El mercado laboral en Guatemala a la luz de la ENEI 2021 <i>MSc. Andrelly Cisneros</i>	1
Guatemala: Brechas de género en las remuneraciones laborales. Un análisis sobre la segregación ocupacional en el Área urbana de la Región Metropolitana <i>Lcda. Mara Luz Polanco Sagastume</i>	53
Alcance y límites de la democracia en Guatemala (Segunda parte final) <i>Dr. Jorge Murga Armas</i>	93
El empleo de la fuerza de trabajo en la sociedad guatemalteca -Siglo XXI- <i>Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz</i>	153
La inversión pública y reestructuración del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda (CIV) para la asignación clientelar de obras <i>Lic. Carlos Morales López</i>	187

 Ciudad Universitaria, Zona 12
Edificio S-6 Tercer Nivel
 @IIES.USAC
 iies.usac.edu.gt
 iies@usac.edu.gt
 24188000 ext. 85195 / 85197
Directo: 24188523
Guatemala, América Central