ENTRE EL SUELO Y EL CIELO



Radiografía multidimensional de la desigualdad en Guatemala

RESUMEN EJECUTIVO

ENTRE EL SUELO Y EL CIELO

Radiografía multidimensional de la desigualdad en Guatemala

AGRADECIMIENTOS / CRÉDITOS

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

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

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

Ilustración Caratula: Héctor Hurtado

Diagramación e Impresión: Impresiones A.G.

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

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

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

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

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

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

Los indicadores de desigualdad más destacados en este dominio son:

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

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

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

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

Los indicadores de desigualdad más destacados en este dominio son:

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

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

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

ENTRE EL SUELO Y EL CIELO

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

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

Los indicadores de desigualdad más destacados en este dominio son:

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

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

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

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

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

Los indicadores de desigualdad más destacados en este dominio son:

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

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

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

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

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

Los indicadores de desigualdad más destacados en este dominio son:

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

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

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

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

ENTRE EL SUELO Y EL CIELO

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

Los indicadores de desigualdad más destacados en este dominio son:

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

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

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

SALUD

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

SEGURIDAD FÍSICA Y JURÍDICA

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

EDUCACIÓN

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

CONDICIONES DE VIDA

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

MEDIOS PRODUCTIVOS, EMPLEO E INGRESOS

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

PARTICIPACIÓN, INFLUENCIA Y VOZ

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



OXFAM

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









www.oxfam.org