



PROPUESTAS PARA PROMOVER EL EMPODERAMIENTO ECONÓMICO de las mujeres, particularmente las mayas, indígenas y campesinas en Guatemala (2022-2030)



Con el apoyo de:



UNIÓN EUROPEA



Proyecto Awal Q'anil
Apoyo a la Competitividad Rural
Campesina-Indígena en las
Cadenas de Valor



Suecia
Sverige



PROPUESTAS PARA PROMOVER EL
EMPODERAMIENTO ECONÓMICO
de las mujeres, particularmente las
mayas, indígenas y campesinas en
Guatemala (2022-2030)

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

Redacción

Sucely Donis Bran – economista investigadora, Icefi

Abelardo Medina Bermejo – Economista sénior

Michelle Molina Melgar – Economista investigadora (de abril a julio de 2021)

Producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel – Asistente de comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa – Asistente de comunicación, Icefi

Administración

Débora Alvarado – Coordinadora de desarrollo institucional, Icefi

Edición

Isabel Aguilar Umaña

Diseño y diagramación

Diana De León Dardón

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)
7ª. avenida 5-45 zona 4. Edificio XPO1, oficina 505 y 506

Ciudad de Guatemala, Guatemala, Centroamérica

Diciembre de 2021

ISBN: 978-9929-674-92-9

Con el apoyo de:



Proyecto Awal Q'anil
Apoyo a la Competitividad Rural
Campesina-Indígena en las
Cadenas de Valor

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no necesariamente refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

En el Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: info@icefi.org

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se dé crédito a los autores de la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicacion.icefi@icefi.org o info@icefi.org

Este documento ha sido elaborado en el marco del Proyecto Awal Q'Anil, ejecutado por We Effect y financiado por la Unión Europea.

Su contenido es responsabilidad exclusiva del socio y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Contenido

Índice de gráficas	4
Índice de tablas	5
Siglarío	7
Introducción	9
Capítulo I	11
Aspectos conceptuales y teóricos	11
1. Aspectos conceptuales: empoderamiento económico de las mujeres y dinámicas de poder	11
2. Relación con la pobreza y la exclusión	12
3. El rol de las normas sociales	12
Lecciones de las experiencias internacionales en busca del empoderamiento económico de las mujeres	13
1. Políticas para la autonomía económica	13
2. Trabajo decente	14
3. Cuidado y trabajo doméstico	17
4. Políticas de licencia parental	18
5. El rol del Estado en el cuidado infantil	20
6. Informalidad y emprendimiento	23
7. Segregación ocupacional	27
8. Agricultura y acceso a bienes y servicios	29
9. Políticas para la autonomía física y política	38
Capítulo II	39
Propuestas de política pública para lograr el empoderamiento económico de las mujeres	39
Propuestas de política pública: ¿Cómo empoderar a las mujeres en Guatemala?	43
Propuesta 1. Centros integrales de cuidado infantil (CICI):	43
Propuesta 2. Microcréditos a mujeres	47
Propuesta 3. Capacitaciones integrales	51
Propuesta 4. Empleo masivo	54
Propuesta 5. Alfabetización sin barreras	57
Propuesta 6. Agua para todas y todos	59
Impacto en el empleo bajo las propuestas para el empoderamiento económico de las mujeres en Guatemala	61
Algunas medidas y recomendaciones a las propuestas principales	62
Impacto de las medidas estratégicas de la política de empoderamiento económico en Guatemala en los Objetivos de Desarrollo Sostenible	63
Síntesis del costo total de las propuestas para el empoderamiento económico de las mujeres	66
1. ¿Cuánto costarán los programas propuestos?	66

Capítulo III	71
¿Cómo financiar las intervenciones?	71
1. Los conceptos de suficiencia y espacio fiscal	71
2. Principales espacios fiscales por el lado de los ingresos	73
3. Los potenciales espacios fiscales por el lado del gasto	93
Potenciales espacios fiscales por el lado de la administración de la deuda	96
Resultado final	97
Conclusiones y recomendaciones	99
Referencias bibliográficas	101
Anexo	111

Índice de gráficas

Gráfica 1. Número estimado de hogares beneficiados con los centros integrales de cuidado infantil (2022-2030)	44
Gráfica 2. Porcentaje de niños y niñas atendidos en los CICI. Cierre de brecha (2022-2030)	46
Gráfica 3. Costo anual por niño o niña atendida, según rubro (en quetzales, 2022-2030)	46
Gráfica 4. Costo anual en millones de quetzales y como porcentaje del PIB	47
Gráfica 5. Cierre anual de brechas para el acceso a crédito (2022-2030)	50
Gráfica 6. Disponibilidad para la inversión (en millones de quetzales y como porcentaje del PIB, 2022-2030)	50
Gráfica 7. Costo de los programas de capacitación (acumulados anuales en millones de quetzales y como porcentaje del PIB, 2022-2030)	54
Gráfica 8. Costo anual de implementación del programa (en millones de quetzales y como porcentaje del PIB)	56
Gráfica 9. Costos para cierre de brechas en alfabetismo en mujeres. Cifras en millones de quetzales y como porcentaje del PIB. 2022-2030.	58
Gráfica 10. Costos de implementación de servicios básicos de agua (en millones de quetzales y como porcentaje del PIB, 2022-2030)	60
Gráfica 11. Costos de las intervenciones desarrolladas para implementar la política de empoderamiento económico de la mujer en Guatemala (como porcentaje del PIB, 2022-2030)	67
Gráfica 12. Guatemala: carga tributaria del gobierno central, período 1995-2021, estimado, PIB base 2013	74
Gráfica 13. Guatemala: estructura tributaria (2011-2020)	76
Gráfica 14. Productividad aparente del IVA (2001-2020). Cálculo a partir de los datos del PIB con base en el SCN 2013	81
Gráfica 15. Comportamiento del incumplimiento tributario del IVA (datos en porcentajes del potencial teórico, 2013-2020)	85
Gráfica 16. Comportamiento del incumplimiento tributario del ISR (datos en porcentajes del potencial teórico, 2013-2017)	86
Gráfica 17. Puntuación y posición de Guatemala en el Índice de Percepción de Corrupción (2012-2020)	95

Índice de tablas

Tabla 1.	Resumen de los impactos de las políticas de cuidado infantil sobre los resultados en la oferta laboral femenina en América Latina y el Caribe	11
Tabla 2.	Indicadores para la construcción de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)	41
Tabla 3.	Número y porcentaje de municipios según la priorización de pobres por necesidades básicas insatisfechas (NBI), según diferentes ejes estratégicos de intervención para fomentar el empoderamiento económico de las mujeres	42
Tabla 4.	Número de niños y niñas de 0 a 6 años de edad beneficiarios de los CICI (2022-2030)	45
Tabla 5.	Número de mujeres potencialmente beneficiadas del financiamiento a través de microcréditos (2022-2030)	49
Tabla 6.	Propuesta de áreas de capacitación	52
Tabla 7.	Número de beneficiarias del programa de capacitación, según priorización anual (cifras acumuladas, 2022-2030)	53
Tabla 8.	Número anual de mujeres beneficiarias del programa de trabajo (2022-2030)	55
Tabla 9.	Número de mujeres alfabetizadas según municipios priorizados (2022-2030)	57
Tabla 10.	Número y porcentaje de personas que serán beneficiadas con suministro básico de agua (2022 y 2030)	60
Tabla 11.	Número de empleos que se generarían mediante la implementación de programas de empoderamiento de las mujeres en Guatemala (2022-2030)	61
Tabla 12.	Medidas y recomendaciones complementarias	62
Tabla 13.	Ejes estratégicos de la política de empoderamiento económico que cumplen con los ODS	63
Tabla 14.	Matriz de intervenciones propuestas para la implementación de la política pública para el empoderamiento de las mujeres en Guatemala (2022-2030)	68
Tabla 15.	Estimación del aporte real de impuestos sobre la renta y similares de los diferentes grupos de ingreso considerados en el SCN, a partir de los ingresos reportados por el Banguat (2013-2019)	78
Tabla 16.	Indicadores primarios de operación y tributación de los contribuyentes calificados en el régimen de utilidades de actividades lucrativas del ISR. Clasificación por decil de ingresos reportados (cifras en millones de quetzales)	80
Tabla 17.	Estimación del monto que representan algunas filtraciones tributarias en términos del PIB (simulación para 2020)	81
Tabla 17.	Gasto tributario clasificado por beneficiario e impuesto (cifras en millones de quetzales y en términos del PIB, 2020)	82
Tabla 18.	Estimación del monto que representan algunas filtraciones tributarias en términos del PIB (simulación para 2020)	86
Tabla 18.	Estimación del efecto recaudatorio como consecuencia de la reforma tributaria propuesta por el Icefi (cifras en términos del PIB)	86
Tabla 19.	Propuesta de reforma tributaria planteada por el FMI para crear espacios fiscales para el gobierno central (cifras en términos del PIB)	89
Tabla 20.	Estimación del efecto recaudatorio como consecuencia de la reforma tributaria propuesta por el Icefi (cifras en términos del PIB)	92
Tabla 21.	Guatemala: estimación de espacios fiscales anuales (cifras en términos del PIB)	97

Siglarío

Banguat	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADI	Centro de atención y desarrollo infantil
CDAG	Comité Deportivo Autónomo Guatemalteco
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICI	Centro integral de cuidado infantil
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
COG	Comité Olímpico Guatemalteco
Conalfa	Comité Nacional de Alfabetización
DAI	Derechos arancelarios a la importación
DFID <small>(siglas en inglés)</small>	Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido
EEM	Empoderamiento económico de las mujeres
ENEI	Encuesta nacional de empleo e ingresos
ENOS	El Niño/Oscilación del Sur
FAO <small>(siglas en inglés)</small>	Oficina de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Fenacoop	Federación Nacional de Cooperativas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAA	Grupo de autoayuda
GEM <small>(siglas en inglés)</small>	Monitor Global de Emprendimiento
GFI	Global Financial Integrity
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ICV	Impuesto a la circulación de vehículos
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
Infom	Instituto de Fomento Municipal
Intecap	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
ISO	Impuesto de Solidaridad
ISR	Impuesto sobre la renta
ITC <small>(siglas en inglés)</small>	Centro de Comercio Internacional
IVA	Impuesto al valor agregado

MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
Mineco	Ministerio de Economía
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NREGA	
(siglas en inglés)	Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural
NRLM	
(siglas en inglés)	Misión Nacional de Medios de Vida Rural
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud
PEA	Población económicamente activa
PEIMT	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
PIB	Producto interno bruto
PNB	Producto nacional bruto
PPP	Permisos posnatal parental
SAAS	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
Segeplán	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República
Sesán	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República
Sosep	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
WOLAR	
(siglas en inglés)	Proyecto de Derechos de la Mujer y la Tierra

Introducción

En los primeros años que pasan de este siglo, la igualdad entre mujeres y hombres en variables como el trabajo, si bien ha experimentado algunas mejoras alentadoras, aún presenta una serie de indicadores también importantes para alcanzar la igualdad y el desarrollo, los cuales han quedado al margen y rezagados. Las mujeres en Guatemala, según las proyecciones de población a 2021, representan el 50.1% de la población, pero únicamente el 37.7% de ellas tenía trabajo en 2019. Del total de posiciones directivas y gerenciales, solo el 37.5% se encuentra en manos de las mujeres; el 20.0% de los escaños legislativos es ocupado por mujeres, y un escaso 3.2% de los gobiernos locales tiene a una mujer como líder.

Comprendiendo que el empoderamiento económico de las mujeres no equivale necesariamente a igualdad de género — aunque es un aspecto crítico para alcanzar la igualdad en este ámbito (específicamente en cuanto a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres)—, en este documento se presenta una propuesta para promoverlo en Guatemala, poniendo especial atención en quienes históricamente han vivido en condiciones de vulnerabilidad, como es el caso de las mujeres rurales, campesinas e indígenas. Se toma en cuenta, además, que el Estado de Guatemala debe encaminarse al cumplimiento de las metas que en la materia ha decidido aceptar al ser signatario de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* y, en particular, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que esta incluye.

No existe un único enfoque para abordar el empoderamiento económico de las mujeres. Actualmente, organismos internacionales y

Estados promueven actividades económicas de las mujeres, aplicando distintas estrategias que suelen incluir una combinación de medidas, entre las que destacan la capacitación técnica, el control de los recursos, la acción colectiva en los mercados, el desarrollo empresarial y la incidencia en las políticas, tal y como se demuestra en el apartado sobre las lecciones de las experiencias internacionales que buscan el referido empoderamiento.

Con base en los argumentos y experiencias internacionales evaluadas, y después de reconocer las realidades particulares en la que viven las mujeres en Guatemala — expuestas en los primeros dos documentos que forman parte de esta serie—, se plantean medidas de política pública destinadas al desarrollo de la autonomía económica de las mujeres, promoviendo su acceso al empleo remunerado, al emprendimiento y al crédito, al tiempo en que se fomentan programas de educación y capacitación. Se plantea, en particular, una medida para la atención pública y el apoyo en el cuidado de las niñas y niños menores de seis años.

El primer capítulo del documento inicia con el desarrollo de aspectos conceptuales y teóricos sobre el empoderamiento económico y las relaciones de poder. En esta sección se reconoce cómo la discriminación generalizada y el reforzamiento de estereotipos tradicionales afectan la capacidad de las mujeres de participar plenamente en su desarrollo personal, social y político. En la primera parte, además, se aprende sobre la experiencia de algunos países que han puesto en práctica acciones efectivas para empoderar a las mujeres, enfocándose en programas que fomentan la autonomía, el empleo y la capacitación y los cuidados. Además de los

hallazgos, se exponen algunas lecciones y resultados obtenidos.

En el segundo capítulo se presenta la propuesta de acciones para una política de empoderamiento económico de las mujeres en Guatemala. Aunque la propuesta se ha diseñado con el objetivo de promover el empoderamiento de todas las mujeres, se han establecido parámetros en la ejecución de dichas acciones que priorizan contrarrestar las mayores dificultades que enfrentan las mujeres indígenas, rurales y campesinas en el país, es decir, el grupo más vulnerabilizado debido a la falta de cumplimiento de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. La propuesta ha sido elaborada para ser puesta en marcha durante nueve años mediante seis ejes estratégicos, recomendando como plazo de ejecución el período 2022-2030. Los ejes son: 1) corresponsabilidad del cuidado, 2) microcréditos, 3) acceso a servicios de agua, 4) capacitaciones integrales, 5) empleo masivo y 6) programas de alfabetización. La puesta en marcha de estas propuestas requerirá inicialmente de unos Q6,167.0 millones (0.89% del PIB) en 2022, hasta sumar Q32,177.5 millones (3.52% del PIB) en 2030, año en el que estarían cerrándose las brechas estipuladas.

En el capítulo final se presenta un análisis sobre los espacios fiscales que existen en las finanzas públicas guatemaltecas y que podrían ser aprovechados para movilizar los montos necesarios para la ejecución completa de la propuesta. En este sentido, los espacios fiscales —expuestos aquí para el debate social, y que se podrían obtener en el corto plazo— son equivalentes anualmente al 3.51% del PIB, y se lograrían mediante catorce medidas que buscan aumentar los ingresos públicos, promoviendo especialmente una lucha más

efectiva contra la evasión de impuestos y una mayor progresividad de estos. También se subraya la necesidad de cerrar espacios a la corrupción y el despilfarro, así como un manejo más estratégico de la deuda pública.

Los programas de empoderamiento económico de las mujeres como los que se presentan en este estudio ofrecen múltiples dividendos. Por un lado, aportan a ensanchar las libertades de las mujeres y proponen garantías para que cada una de ellas pueda acceder a oportunidades de crecimiento personal que redundarán en mayor bienestar para ellas y sus núcleos familiares. En el análisis socioeconómico, estos programas constituyen un círculo virtuoso al lograr dinamizar la economía de los territorios y generar nuevos empleos y oportunidades de negocio que disminuyen la pobreza, la violencia y la migración forzada, al tiempo en que la provisión de más y mejores bienes y servicios públicos eleva el bienestar social, contribuye a la paz y la cohesión social, y crea incentivos para una mayor participación de toda la población en la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrenta su comunidad, su territorio y su país.

Solo una sociedad en la que las personas tienen garantizados sus derechos y las oportunidades para una vida plena puede ser viable económica, social y políticamente. Este estudio es una contribución social para la reflexión, la toma de conciencia y la ejecución de acciones concretas para encaminar a Guatemala por una senda de desarrollo en la que todas las mujeres, sin excepción alguna, tengan las posibilidades de vivir plenamente, empoderadas en todos los sentidos, incluido el económico.

Capítulo I

Aspectos conceptuales y teóricos

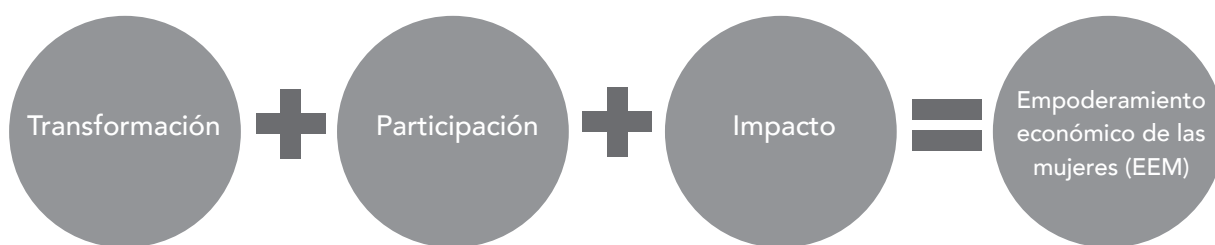
1. Aspectos conceptuales: empoderamiento económico de las mujeres y dinámicas de poder

Oxfam sostiene que el empoderamiento económico de las mujeres (EEM) solo se da de manera real y efectiva cuando estas pueden ejercer su derecho a controlar y beneficiarse de los recursos, bienes e ingresos, así como a disponer de su propio tiempo, y cuando tienen la capacidad de gestionar los riesgos y de mejorar su situación económica y bienestar. Las mujeres también deben contar con la autonomía y la seguridad en sí mismas necesarias para realizar cambios en sus propias vidas. Esto, a través de la capacidad y el poder requeridos para participar e influir en la toma de decisiones, además de disfrutar de los mismos derechos que los hombres y poder vivir sin violencia.

Por su parte, para ONU Mujeres (s.f.) el EEM se sustenta en tres criterios básicos que se vinculan con la materialización de los derechos económicos de las mujeres: transformación, participación e impacto. «Las mujeres han de poder transformar sus propias vidas así como sus comunidades y sociedades y los mercados o actividades económicas en las que participan; han de poder participar en los procesos y espacios que afectan su independencia económica (mercado laboral, mercados de productos y servicios y los eslabonamientos globales de dichos mercados); y han de poder tener impacto dentro de sus hogares, en la comunidad y sobre la legislación y políticas (incluyendo los presupuestos públicos) que afectan su autonomía económica» (ONU Mujeres , s.f., párr. 3). En este marco, se entiende por EEM la suma de transformación, participación e impacto (ilustración 1).

Como se ha descrito, el empoderamiento económico de las mujeres es un concepto que va más allá de contar con accesos al mercado laboral, aunque entendemos que es fundamental el acceso de las mujeres a empleos dignos, así como su capacidad de

Ilustración 1
Empoderamiento económico de las mujeres



Fuente: ONU Mujeres

generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. Este marco considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía, aunque se reconoce que para alcanzar una autonomía plena se requiere avanzar en tres esferas: física, económica y política. Entre estas tres esferas existe una fuerte interrelación, lo cual presenta importantes implicaciones de política pública.

2. Relación con la pobreza y la exclusión

Es reconocido que la discriminación generalizada y el reforzamiento de estereotipos tradicionales afectan la capacidad de las mujeres de participar activa y equitativamente en aspectos de su vida privada y de la vida pública. Como resultado de relaciones desiguales de poder, la pobreza afecta de manera diferenciada a hombres y mujeres, lo cual se ve marcado aún más a partir de variables como etnicidad, edad y territorios, llevando a ratificar la multidimensionalidad del fenómeno; en efecto, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2004), las formas tradicionales de medir la pobreza limitan el alcance, llamando la atención sobre dimensiones específicas que explican las desventajas de las mujeres: la invisibilidad del trabajo doméstico no remunerado; la pobreza de tiempo asociada con este; la discriminación laboral y salarial contra las mujeres; la relevancia de los estudios sobre la familia desde una perspectiva de género, y los desafíos para las políticas públicas.

El enfoque de pobreza según la exclusión social estudia las características estructurales de la sociedad que generan procesos y dinámicas que excluyen a los individuos o a los grupos de la participación social plena. Hace especial referencia a la distribución de las oportunidades y los recursos para la superación de la exclusión, y al fomento de la inclusión tanto en los mercados de trabajo como en los procesos sociales (Cepal, 2004). Por esta razón,

resulta muy importante relacionar este enfoque con la perspectiva de género y con el EEM.

El concepto de exclusión no se refiere únicamente al hecho de expulsar a una persona fuera del espacio que ocupaba previamente —como ocurre en el caso de un despido, por ejemplo— o a la limitación del acceso de grupos de escasos recursos a ciertos servicios públicos o privados, sino se refiere, además, a privar a la persona de derechos. Entonces, se trata de un fenómeno creado y que supone la responsabilidad tanto de agentes públicos como de otros agentes de la sociedad, reconociendo que regularmente las distintas formas de exclusión se encuentran relacionadas. Es decir, es un concepto relacional en la medida en que el énfasis no está puesto en los recursos monetarios, sino también en las relaciones del individuo con la familia, la comunidad y el Estado (Clert, 1998: 49).

3. El rol de las normas sociales

Es clave entender las barreras estructurales que solo las mujeres experimentan para acceder a las oportunidades económicas y alcanzar su autonomía económica; especialmente, hay que reconocer el impacto de barreras culturales como las normas sociales y los estereotipos, pues fallar en hacerlo puede llevar al fracaso en el logro de los objetivos de las políticas públicas creadas para corregir dichas barreras. Numerosos estudios reconocen que las causas últimas de las desigualdades (de las menores oportunidades y no solo de las referidas al acceso económico, sino también de lo concerniente a la menor toma de decisiones, incluso las que atañen a ellas mismas) se atribuyen a las normas sociales y a los roles que se han asignado a las mujeres, condición que se ve reflejada en una menor confianza en ellas mismas, menor cualificación en ámbitos laborales y educativos.

Este último aspecto, el educativo, ha sido también uno de los más afectados dadas las normas sociales imperantes en Guatemala, aunque cabe indicar que, aunque esto ha sido

generalizado para todas las mujeres de todas las condiciones sociales, se han visto más afectadas las mujeres rurales e indígenas. Suele suceder que quienes toman decisiones dentro de los hogares tienen actitudes negativas sobre la educación de las niñas, no se consideran una prioridad, y la educación no es atractiva, pues se ve como una inversión «perdida» porque muchas niñas se unirán a una pareja a edades muy jóvenes.

Las numerosas evidencias de las desigualdades de género en Guatemala, y que son profundizadas en el documento *Mujeres de Guatemala: análisis de sus condiciones económicas y sociales* (Icefi, 2021), residen en las estructuras de poder dispares que se han mantenido en las leyes, normas y prácticas sociales por medio de las fuerzas del mercado e, incluso, por las políticas públicas dirigidas a los hogares y familias, así como al ámbito público. Por ello, las políticas económicas y sociales son fundamentales para atacar de raíz dichas desigualdades. Estas políticas deben enfocarse en garantizar el disfrute de los derechos por parte de las mujeres y las niñas, particularmente las que viven en condiciones de pobreza y en los hogares más desfavorecidos que deben hacer frente a múltiples formas de discriminación (ONU Mujeres, 2015). Se ha evidenciado que las exclusiones y opresiones a las que son sometidas las mujeres son más severas para ciertos grupos cuando en ellos se da una intersección con otros marcadores de identidad, incluida la edad, área de residencia, la identidad étnica y cultural, condiciones de vida, la identidad sexual, el estado legal y otros factores (Hill, 2011).

Variables como el matrimonio y la presencia de niños pequeños en el hogar reducen la participación laboral y los ingresos de las mujeres (véase Icefi, 2021). Estos factores están asociados, además, con el costo económico de la maternidad y los cuidados. La maternidad cobra relevancia como norma social en el lugar de trabajo y pareciera que ha contribuido a las brechas entre hombres y mujeres, lo cual incluye hechos como la interrupción de

carreras, o bien, la reducción del tiempo de trabajo, llevando a las mujeres a ser víctimas de actitudes discriminatorias de empleo, no solo a las mujeres que ya son madres, sino también a aquellas que pueden serlo. Pese a su rigidez, las normas sociales que limitan el acceso de las mujeres al trabajo fuera del hogar pueden superarse, para lo cual se requieren acciones macroeconómicas y de empleo enfocadas en crear trabajo decente, además de sistemas de protección social sensibles al género. Los componentes esenciales de la protección social para lograr estos objetivos incluyen: licencias remuneradas por maternidad y paternidad compartidas, centros públicos de cuidado infantil, entre otros. Por consiguiente, una política que abarque estos aspectos y sea eficaz es aquella que permita tanto a mujeres como a hombres las mismas oportunidades de éxito laboral, así como posibilidades de realizar sus responsabilidades como padres y madres, facilitando la responsabilidad compartida.

Lecciones de las experiencias internacionales en busca del empoderamiento económico de las mujeres

1. Políticas para la autonomía económica

La autonomía significa para las mujeres contar con la capacidad y las condiciones concretas para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas. La autonomía se convierte en un elemento central para alcanzar la igualdad como un derecho humano fundamental, y es una precondition para que las mujeres actúen como sujetos plenos del desarrollo (Cepal, s.f.). Específicamente, la autonomía económica se explica como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. Adicionalmente,

considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía.

El EEM es un requisito previo indispensable para un crecimiento económico inclusivo, equitativo y sostenible; su relevancia crece con la pandemia de COVID-19, que ha aumentado esta vulnerabilidad de género con retrasos de los logros laborales alcanzados por las mujeres que se calculan en más de una década (Cepal, 2021) y amenazan en seguir profundizando las desigualdades.¹ La evidencia muestra que la participación plena de las mujeres en la economía impulsa negocios de mejor desempeño y más resilientes y apoya el crecimiento económico y los objetivos de desarrollo más amplios para las naciones, familias, comunidades y países (Women Deliver, s.f.). Y más allá de sus bondades para la sociedad,² el empoderamiento económico de las mujeres es vital para la materialización plena de sus derechos humanos.

2. Trabajo decente

El acceso al empleo decente es un derecho humano básico. Los notables avances en la superación de las brechas de género en la educación han contribuido a mejorar la situación de las mujeres en el trabajo, pero por el momento no son suficientes para corregir la desventaja que sufren en el mercado laboral. Una proporción importante de mujeres no entra a la fuerza laboral debido a barreras estructurales, normas sociales y responsabilidades de cuidado y crianza. Como se ha profundizado en Icfefi (2021), las mujeres tienen más dificultades para insertarse en el mercado laboral, pero cuando trabajan en empleos formales y remunerados

suelen ganar menos que los hombres, lo cual termina repercutiendo de forma grave en las desigualdades acumulativas de género a lo largo de toda la vida.

Gran parte del trabajo remunerado de las mujeres, y particularmente de aquellas rurales e indígenas, sigue llevándose a cabo en condiciones precarias. La participación de la mujer en la fuerza laboral no es en sí misma un garante del empoderamiento económico o de la igualdad de género en el mercado laboral: es el trabajo decente,³ el cual representa un elemento crítico del empoderamiento económico. Asegurar que el trabajo remunerado de las mujeres sea decente requiere un cambio estructural y transformador; ello conlleva promover políticas laborales, macroeconómicas y sociales que aseguren el desarrollo económico y cree oportunidades económicas de calidad que sean accesibles para las mujeres (UN Women, 2015), y que estas se enfoquen, particularmente, en generar condiciones dignas y adecuadas de trabajo, reconocer y apoyar el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, hacer frente a la segregación de género en las ocupaciones.

Debe recalarse que las políticas que promueven la participación laboral de las mujeres y el trabajo decente no pueden dejar de lado la desigualdad de resultados de las mujeres en el mercado laboral, pues este es el factor que más contribuye a su desventaja socioeconómica general. En ese sentido, la protección social⁴ puede ayudar a aliviar las brechas de género en general, pero también puede ayudar a superar las barreras a la participación de las mujeres en el mercado laboral, incluso

¹ La crisis económica mundial de 2008 y las consecuentes políticas de austeridad implementadas en varios países desde el año 2010 restringieron el avance hacia la realización de los derechos económicos y sociales de las mujeres (Jones, Harper, & Watson, 2010).

² Según Women Deliver (s.f.), «el mayor empoderamiento económico de las mujeres mejora el acceso de sus hijos a la educación y a la salud; dota a las mujeres de un mayor control sobre su salud reproductiva, a la vez que mejora su capacidad de tomar decisiones respetuosas con el medio ambiente; también impulsa las empresas dirigidas por mujeres y mejora su estatus dentro de las familias, comunidades y países enteros»

³ Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2021: párr. 1), el trabajo decente «implica oportunidades de trabajo productivo y que brinde ingresos justos, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social, la libertad de las personas para expresar sus inquietudes, organizarse y participar en las decisiones que afectan su vida e igualdad de oportunidades y de trato para todas las mujeres y hombres».

⁴ Además, un análisis reciente muestra los retornos más amplios de las inversiones en infraestructura social de los servicios de educación, salud y de cuidado; una inversión del 2% del PIB podría aumentar el empleo general entre un 2.4% y un 6.1%. Muchos de estos empleos serían ocupados por mujeres (Hunt & Samman, 2016).

mediante la redistribución de las cargas de cuidados no remunerados en los servicios públicos de atención. Lastimosamente, la sobrerrepresentación de las mujeres en las formas de trabajo informal y más precarias implica una desproporcionada carencia de acceso a la seguridad y/o protección social (Ulrichs, 2016). Los instrumentos de protección

social que apoyan el EEM pueden enfatizar protecciones legales para maternidad, paternidad y licencia parental, prestaciones por desempleo, apoyo para el cuidado de los niños, planes de garantía de empleo, incluidos los programas de trabajos públicos, y planes de pensiones sociales y micropensiones.

Recuadro 1 Experiencias internacionales relevantes

Caso India: Empoderamiento económico por medio de la inclusión financiera y la creación de redes sociales.

En las últimas décadas, el progreso económico en la India se ha traducido en empleos mejor remunerados y oportunidades laborales más atractivas, con un crecimiento salarial sustancial principalmente en las áreas rurales (Jacoby & Dasgupta, 2018). No obstante, este crecimiento ha fallado en introducir a más mujeres en el mercado laboral. Field, Pande, Rigol, Schaner y Troyer (2021) consideran que las normas sociales en torno a los roles de género son determinantes en mantener a las mujeres fuera de la fuerza laboral, pero que estas pueden ser modificadas por medio de intervenciones integrales.

En 2005, el Parlamento de la India aprobó la *Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural (NREGA)*, por sus siglas en inglés, la cual constituyó un hito en la legislación de protección social, pues se convirtió en el programa de trabajo y de bienestar más grande del mundo, dada la población de más de 120 millones con que cuenta el país. Desde 2009, el programa contra la pobreza ha abarcado los 632 distritos rurales de la India, garantizando a cada hogar rural cien días de empleo asalariado al año en forma de trabajo manual no calificado, con un salario mínimo legal.⁵ La ley da una preponderancia importante entre sus objetivos a la participación de las mujeres en los mercados laborales al exigir la igualdad de remuneración y que al menos un tercio de las personas beneficiarias sean mujeres. Como resultado de la política de igualdad salarial de la *NREGA*, las mujeres pueden ganar salarios más altos: hasta 60 rupias más que en el empleo rural privado (Holmes & Jones, 2011). Además, la iniciativa también intenta reconocer y adaptarse a las limitaciones impuestas a las mujeres por las normas sociales en las zonas rurales, por ejemplo, al proporcionar lugares de trabajo cercanos a sus lugares de residencia (Kumar & Pillai, 2021).

Lecciones:

- Field, Pande, Rigol, Schaner y Troyer (2021) argumentan que, en general, persisten las disparidades de género en la participación laboral y la remuneración, y los avances en el fomento de la participación femenina en la fuerza laboral varían entre estados. Asimismo, la investigación sostiene que los modos tradicionales de pago de salarios establecidos en la *NREGA* impedían que las mujeres recibieran y controlaran sus ingresos. Por lo mismo, en 2012 se propusieron varias reformas, como que los depósitos de los salarios de las mujeres debían realizarse en cuentas bancarias individuales a su nombre. Hasta 2014, solo algunos estados lo habían implementado. Dicho pago directo de salarios hacia las mujeres podría mejorar su situación.

⁵ Los hogares que solicitan y no reciben trabajo en el marco del programa tienen derecho a beneficios por desempleo.

- En general, se espera que un incremento del control de las mujeres sobre los ingresos aumentaría su poder de negociación y, en consecuencia, cambiaría la asignación de recursos dentro del hogar hacia bienes y tipos de gasto favorecidos por ellas. No obstante, en ocasiones, la reacción de los hombres contra el aumento del poder de negociación de las mujeres podría manifestarse en mayor violencia doméstica, conflictos maritales y hasta intentos de restringir la movilidad de las mujeres y el acceso a sus propios recursos financieros. Sin embargo, una evaluación de impacto de la política demostró que un mayor control de los ingresos no solo alentó a las mujeres a trabajar, sino que, al hacerlo, también condujo a mejoras en el uso de cuentas y autonomía bancarias, reflejando importantes ganancias en la agencia femenina. Asimismo, las mujeres que recibieron las transferencias en su propia cuenta y fueron capacitadas tendieron a adquirir formas de pensar más progresivas sobre la autonomía económica de las mujeres, desafiando las normas sociales reinantes; las percepciones de sus parejas también se flexibilizaron, debido presuntamente a la reducción del estigma social percibido que recae sobre los maridos de las mujeres trabajadoras (Field et al., 2021).

Bursztyn, González y Yanagizawa-Drott (2020) sostienen que, en entornos con normas mal percibidas, proveer de información puede cambiar los comportamientos del mercado laboral. Así, la investigación de Field et al. (2021) demuestra que, sin apuntar directamente a las normas sociales o a las percepciones vinculadas con dichas normas, las políticas a gran escala que alteran los incentivos de las mujeres para trabajar también pueden cambiar las propias creencias en un lapso relativamente corto.

Generalmente, el gobierno es un empleador importante en muchos países, por lo que tiene la capacidad de proporcionar buenos empleos para las mujeres y, a la vez, enviar una señal a la sociedad para promoverlo. Así lo describen Gupta, Hieronimus, Krishnan y Madgavkar (2019), con varios ejemplos. En el Reino Unido, la administración pública es uno de los únicos sectores en que las mujeres ocupan más puestos directivos que los hombres. De manera similar, en 2015 el Gobierno japonés estableció el objetivo de que las mujeres pasaran de representar el 9.3% de los puestos directivos de la administración pública, en 2016, a ocupar el 15% en 2020 y, aunque las cifras son bajas, este objetivo oficial puede ayudar a reforzar un mayor progreso en este aspecto. En otro caso, en Indonesia, se han impulsado distintas medidas que permitan un trabajo flexible en el Gobierno; así, en el Ministerio de Finanzas se introdujeron guarderías estacionales durante las festividades.

Por otra parte, el análisis de ILO e IFAD (2017) se refiere a diez estudios técnicos realizados por instituciones y redes de investigación internacionales del Medio Oriente y África del Norte en los cuales se concluye la diferencia en los efectos que tuvieron los distintos programas de empleo para las mujeres.⁶ Con respecto a los servicios de empleo, se considera que pueden tener potencial para las mujeres; sin embargo, en algunos países tienen poca demanda. Por ejemplo:

En **Jordania**, este tipo de programa no tuvo ningún impacto, principalmente por una muy baja aceptación por parte del grupo destinatario.

En **Túnez**, los servicios de empleo se combinaron con capacitaciones en habilidades y mostraron impactos positivos. Sería valioso profundizar en las actitudes de las mujeres hacia los servicios de empleo y las posibles barreras de acceso para comprender los motivos subyacentes a las bajas tasas de contratación y poder mejorar el diseño de programas (ILO & IFAD, 2017).

Por otro lado, los subsidios salariales pueden tener impactos positivos en la probabilidad de empleo de las mujeres, pero los efectos se limitan a corto plazo.

Así se observa en el caso de Jordan NOW, en Jordania, donde Groh, Krishnan, McKenzie y Vishwanath (2012) identifican que los empleadores tienen dificultades para extender los contratos de trabajo más allá del período subsidiado, por lo que se requeriría una estrategia integral a largo plazo.

⁶ Cuatro de las intervenciones evaluadas se dirigieron exclusiva o principalmente a mujeres, mientras que el resto estudió los efectos de género mediante el análisis de submuestras, con algunas diferencias con respecto al poder estadístico.

3. Cuidado y trabajo doméstico

El trabajo de cuidado conlleva el sostenimiento de la vida, en el sentido de que las mujeres «incorporan una amplia gama de actividades que contribuyen al bienestar físico y emocional de todas las personas y, con ello, posibilitan la reproducción de la fuerza de trabajo, el bienestar a lo largo del ciclo de vida y aportan a la producción económica y al desarrollo» (Ceballos Barahona y Molina Melgar, 2020: 37). El trabajo de cuidado incluye la crianza de los hijos, la escolarización, el cuidado afectivo y un sinnúmero de otras actividades; es considerado como trabajo, pues implica tiempo, esfuerzo, energía, y puede ser remunerado o no; además, lleva implícita la renuncia a invertir ese tiempo en otras actividades, tales como actividades remuneradas o, incluso, el ocio (Nieves Rico, 2009).

La dispar responsabilidad asignada socialmente a las mujeres constituye uno de los principales motores de la desigualdad de género y de las barreras estructurales para su desarrollo pleno. Como se vio también en Icefi (2021), en Guatemala, como en el resto del mundo, las mujeres realizan de forma desproporcionada el trabajo de cuidados no remunerado, y este no se percibe como calificado ni valioso. No obstante, dicho trabajo doméstico y de cuidados no remunerado es el pilar de toda actividad económica, sobre todo de la reproducción de la fuerza laboral y, sin embargo, representa una barrera fundamental para el empoderamiento económico de las mujeres que limita su capacidad de ingresar al mercado laboral, así como su capacidad de acceder a un trabajo pleno, productivo y decente. Cuando ellas cuentan con un trabajo remunerado, el trabajo doméstico y de cuidados extra también socava otras oportunidades de capacitación al limitar el control de las mujeres sobre su tiempo y movilidad.

Las políticas efectivas, dirigidas a apoyar la atención, se resumen en el marco de las cuatro R: el reconocimiento, la reducción, la

redistribución de la atención y retribuir el cuidado doméstico. Esto implica respuestas en los servicios públicos y privados de atención y el mercado laboral (Comisión Europea, 2009). A continuación se describen algunas de las acciones que pueden implementarse para ello, así como los aprendizajes de varios países.

a. Responsabilidad compartida entre hombres y mujeres

Es importante liberar a las mujeres de la carga casi exclusiva del trabajo de cuidados no remunerado. Ello incluye mejoras en las políticas de maternidad, paternidad y licencia parental y de lactancia materna, así como una mejor protección legal y mejores condiciones laborales para los trabajadores domésticos y de atención. Los desafíos políticos clave incluyen la expansión de los beneficios a la economía informal mediante programas gubernamentales como la protección social y las iniciativas de atención y educación de la primera infancia, las cuales deben tomar en cuenta las cuestiones de género y dirigirse a aliviar la carga de cuidados no remunerados de las mujeres.

Las iniciativas innovadoras de los países se han centrado en aumentar la participación y las habilidades de los hombres en la prestación de cuidados. La Red de Justicia de Género de Sonke, en Sudáfrica, utiliza enfoques innovadores para fortalecer la capacidad y el compromiso de los hombres para cuidar de los niños, incluidos los huérfanos afectados por el VIH/sida en las zonas rurales de dicho país (Esplen, 2009). La alta mortalidad relacionada con el VIH y el sida en este lugar ha dejado a muchos hombres con pocas opciones, de manera que han tenido que asumir un papel más activo en el cuidado de sus parejas enfermas y satisfacer las necesidades de atención de los niños afectados por el sida. PhotoVoice es un proyecto que capacita a los niños para que utilicen la fotografía y la escritura para contar sus propias historias, lo cual se utiliza para crear materiales educativos

como carteles y calcomanías que se exhiben en escuelas y oficinas municipales locales, así como en las oficinas de gobierno a nivel provincial y nacional.

Suecia, por su parte, se caracteriza por contar con un entramado de políticas formales sensibles al género que apoyan el equilibrio entre el trabajo y la familia, procurando alivianar las barreras estructurales (Schultz, 1990). En este país, la alta participación de la mujer en el mercado laboral fue posible gracias a varias reformas de política (Naldi, Baù, Ahl y Markowska, 2021), las cuales también han mejorado la independencia de las mujeres y han contribuido a desafiar la desigualdad de género dentro del hogar, incluyendo los mandatos de género sobre el comportamiento (Hook, 2010).

Algunos describen dicho proceso como la «revolución de género». Durante la primera parte de él, las mujeres ingresan a la esfera pública de la educación y el empleo con la ayuda de políticas que hacen que el empleo dirigido a ellas, así como un sistema dual de sostén de familia, sean la norma. En la segunda etapa del proceso, los hombres entran a la esfera privada para compartir la responsabilidad del cuidado de los hijos e hijas con sus parejas femeninas, y ellas comparten cada vez más el papel de proveedoras (Bernhardt, 2008). Existe evidencia que muestra que los hombres cuyos ingresos son similares a los de sus parejas realizan más tareas domésticas, en comparación con los hombres que son el principal sostén de la familia (Thébaud, 2010).

Una de las reformas más importantes fue la introducción de impuestos separados en 1974. Previo a ello, los matrimonios declaraban de forma conjunta, por lo que la acumulación de las rentas en la base imponible producía un incremento de la progresividad del impuesto (un impuesto marginal más alto), lo cual implica hacer más gravoso el impuesto sobre las ganancias para el matrimonio, desincentivando así la incorporación de un segundo ingreso. Además, también fue

modificada la política familiar, pues alrededor de 1970 se establecieron guarderías y preescolares públicos y universales, además de educación académica de calidad y hasta de renombre mundial para maestros de preescolar. Es por ello que, en la actualidad, el Estado asume la responsabilidad de los ancianos y los niños; en efecto, todos los niños y niñas mayores de un año tienen el derecho legal a una guardería y un preescolar subvencionados.

El país también concede una licencia parental remunerada para cualquiera de los padres en igualdad de condiciones, por un máximo de cuatrocientos ochenta días, y contempla el derecho legal de los padres a quedarse en casa sin trabajar, con paga (Ahl & Nelson, 2015). Además, hasta que el niño cumpla los 8 años, los padres tienen el derecho legal de disminuir su tiempo de trabajo, aunque no se paga por las horas reducidas.

4. Políticas de licencia parental

La licencia de paternidad es particularmente importante, ya que hace que los padres estén disponibles para las inflexibles tareas domésticas y del cuidado de los niños, lo que permite a las madres regresar antes a la fuerza laboral o invertir en su carrera (Patnaik, 2015). La investigación también muestra que los hombres que informan tener más responsabilidades y realizar más horas de cuidado de los niños en el hogar también tomaron más permisos parentales (Allard, Haas, & Hwang, 2011).

En 2011, Chile adaptó una nueva legislación con un abordaje integral del trabajo remunerado y no remunerado, reconociendo los permisos posnatal parental (PPP). No obstante, el PPP es insuficiente para propiciar una mayor corresponsabilidad del trabajo de cuidado entre hombres y mujeres y para promover el ejercicio de una paternidad en la cotidianidad, sobre todo debido a que la proporción de hombres que usan el PPP continúa siendo escasa, y a que, por los

traspasos de los padres a las madres, esta medida parece convertirse en la práctica en una extensión del permiso posnatal para las mujeres (Lupica, 2015). De continuar así, deberá analizarse el efecto de la iniciativa en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y en su autonomía económica, y deberán implementarse estímulos para transformar la actitud de las mujeres y los hombres con respecto a las responsabilidades del cuidado de sus hijos e hijas, pues se argumenta que las políticas familiares pueden incluso aumentar la discriminación de los empleadores contra las madres, haciendo más difícil para ellas encontrar un empleo asalariado, ya que tales políticas hacen que «las madres sean menos atractivas para los empleadores que prefieren empleados con un compromiso ininterrumpido con el trabajo» (Mun & Jung, 2018: 511).

En Colombia, Tribin Uribe, Vargas y Ramírez Bustamante (2019) estudiaron el impacto en los resultados laborales de las mujeres en 2011 al extender en un 17% la licencia de maternidad, pasando de 12 a 14 semanas, e identificaron que el resultado de dicha extensión fue un deterioro de las condiciones laborales de las mujeres en edad fértil. Con ello aumentó la probabilidad de informalidad y empleo por cuenta propia, así como la probabilidad de desempleo y la disminución de los salarios. Para las autoras del estudio, el hecho de que haya algunos efectos en el mercado laboral para las mujeres en edad fértil indica que las protecciones legales tienen un costo, por consiguiente, consideran que la ley debe estar ligada a otras regulaciones que impidan a los empleadores excluir al grupo beneficiario del mercado laboral.

Tribin Uribe, Vargas y Ramírez Bustamante (2019) consideran que es posible impedir dicha exclusión mediante el abordaje de los costos asociados con la paternidad, que tienden a afectar principalmente a las mujeres y a aquellas en el grupo de edad más fértil. Las autoras proponen un conjunto de acciones legislativas y políticas que abordarían las

percepciones culturales sobre la crianza de los hijos y el cuidado de los niños: primero, socializar el costo de la licencia de maternidad al eliminar el costo adicional de la seguridad social que pagaba el empleador de las mujeres en licencia y transferirlo al sistema de seguro de salud, ente que paga el salario durante el período de licencia. Segundo, el Estado y el sector privado deberían proporcionar instalaciones para ayudar a las mujeres a equilibrar su regreso al trabajo con sus necesidades como madres de infantes, abriendo guarderías en el lugar de trabajo o cerca de este, y salas de lactancia en el lugar de trabajo. Y, en último lugar, el diseño de una política de licencia parental de la que puedan disfrutar ambos padres en proporciones iguales o muy similares podría crear incentivos para que los padres se tomen un tiempo libre tras el nacimiento de un hijo.

Dicha política debe tomar en cuenta que, por el estigma y presiones sociales, entre otros, es poco probable que los padres se tomen el tiempo asignado como licencia si esto se deja a discrecionalidad (Tribin Uribe, Vargas y Ramírez Bustamante, 2019). Por ello, es necesario considerar algunas lecciones al respecto:

- **Lección de Dinamarca:** Han diseñado un período de doce semanas para el permiso parental reservado para los padres, el cual no es transferible. Si no lo toman, la familia lo pierde (Gornick & Meyers, 2003).
- **Lección de Canadá, Finlandia, Noruega y Suecia:** En estos países se han implementado con éxito políticas similares de permiso parental (Gornick & Meyers, 2003). Específicamente, en el caso de Suecia, cabe mencionar que en 1974 la licencia parental remunerada podía dividirse entre la madre y el padre como quisieran, lo cual vino a reemplazar el sistema tradicional de licencia por maternidad; sin embargo, debido a los roles de género arraigados y a la resistencia de empleadores, la aceptación de esta licencia por parte de los padres

fue inicialmente muy baja. Para estimular a más padres a tomar dichas medidas, se les asignó treinta días en 1995, cantidad que se fue incrementando hasta llegar a noventa días de un total de cuatrocientos ochenta⁷ en 2016. Para ese mismo año, alrededor del 90% de los padres suecos elegibles tomaban al menos parte de la licencia de paternidad ofrecida (Secrest, 2020). En 2017, los padres utilizaron el 28% de los días de licencia parental, por lo que la política parece haber funcionado, aunque lentamente (Suecia, SCB, 2018). Con el aumento del uso de la licencia parental, primero, los empresarios la verían como algo natural a tomar en consideración al planificar y organizar el trabajo; y los trabajadores, indistintamente de su sexo, podrían gozar de este beneficio sin sentir que su carrera o sus oportunidades de desarrollo en el trabajo peligran (Ekberg, Eriksson, & Friebel, 2013).

- **Lección en Islandia:** La duración de la licencia parental es de 9 meses, dividida en tres: 3 meses para la madre, otros 3 meses intransferibles para el padre y los últimos 3 los padres pueden compartirlos y distribuirlos a conveniencia. De 2001 a octubre de 2003, el número promedio de días que tomaban los hombres aumentó de 39 a 83, y el 13% de los padres islandeses utilizó más de la parte intransferible (Einarsdottir & Petursdottir, 2004).

5. El rol del Estado en el cuidado infantil

La desigualdad que enfrentan las mujeres al respecto de su autonomía económica a causa de la organización social del cuidado se aborda por medio de distintas estrategias y mecanismos (Sáez Astaburuaga, 2015). Son numerosos los estudios que han demostrado que niños y niñas que acceden a una escolarización temprana tienen mejores posibilidades de desempeño a lo largo de su trayectoria

educativa. Asimismo, existen investigaciones que han demostrado que el cuidado es una tarea de socialización especializada que ya no puede ser suficientemente atendida en la soledad del hogar (Feijoó, 2002). El Estado puede garantizar, por medio de políticas sociales, que estas posibilidades cumplan con el propósito no solo del bienestar de niños y niñas, y de preparar a las nuevas generaciones, sino además permiten una transformación en las vidas de las mujeres responsables de esos niños. Los espacios de cuidado infantil resultan ser un eje estratégico ante cualquier acción para el empoderamiento económico de las mujeres, pues se reconoce que ninguna iniciativa puede ser posible sin antes eliminar los obstáculos históricos que dificulten su logro.

En el caso de Colombia, como punto de partida se han visibilizado los aportes económicos del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres por medio de una nueva Encuesta Nacional del Uso del Tiempo. Esta encuesta permitiría cuantificar el tiempo destinado al trabajo de cuidado por parte de las mujeres colombianas, constituyendo un insumo para cuantificar el aporte económico de este en un Sistema de Cuentas Satélite asociado. Además, la *Ley 1413* de Colombia pretende resignificar socialmente el trabajo de cuidado que hacen las mujeres, con miras a que se visibilice su importancia para el desarrollo económico, la producción de bienes y servicios y como motor de la economía.

En México, una lección clave que revela uno de los más importantes desafíos para el logro del EEM, en un contexto mundial de contracción fiscal y ajuste estructural, apunta a la importancia de desarrollar una estrategia sólida para garantizar un espacio fiscal adecuado para ampliar la protección y los servicios sociales. En este sentido, el programa mexicano federal de guardería para madres trabajadoras, llamado Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras

⁷ Los cuatrocientos ochenta días pueden asignarse según lo deseen los padres durante los primeros ocho años de la vida de un niño. Los padres tienden a tomar la licencia parental con más frecuencia cuando el niño es un poco mayor.

(PEIMT), es prueba de este esfuerzo, pues ha recibido financiamiento continuo para asegurar su crecimiento, proporcionando más instalaciones de cuidado infantil para apoyar la entrada de las mujeres en el mercado laboral (Hunt & Samman, 2016). Asimismo, el PEIMT es un ejemplo de formas de aumentar la oferta de servicios de cuidado y velar por su sostenibilidad, dado que la iniciativa no solo subsidia a las personas de bajos recursos para poder acceder al servicio, sino que también brinda ayuda financiera a las organizaciones de la sociedad civil interesadas en administrar guarderías comunitarias, con el objeto de favorecer el incremento de la oferta de servicios de cuidados infantiles. En 2011 se registraron 10,000 guarderías que atendían a un total de 300,000 niños (Staab & Gerhard, 2010); además, para entonces, el programa también había generado aproximadamente 45,000 puestos de trabajo remunerados para proveedores y sus asistentes, principalmente mujeres.

En Cuba, este tipo de iniciativa se ha implementado sobre todo mediante la creación de una institucionalidad estatal para el cuidado gratuito de niños y niñas,⁸ el cual tiene una trayectoria de 60 años de corresponsabilidad del Estado cubano en el cuidado, alimentación, salud y educación de los niños y niñas, y que ha contribuido a minimizar las barreras de entrada de las mujeres al mercado laboral al dar paso a una mejor distribución de la carga de trabajo de cuidados tradicionalmente asignado a las mujeres (Romero Almodóvar, 2011). La política de las Círculos Infantiles fue pionera en América Latina y tiene un carácter integral desde un punto de vista de género y de los derechos de la niñez. Por un lado, como ya se mencionó, es una medida de ampliación de la autonomía e integración plena de las mujeres a la sociedad desde un enfoque de

derechos económicos y sociales, permitiendo su desarrollo como sujetos de derecho en los distintos ámbitos; por el otro, los círculos asumen la educación⁹ de los niños y niñas de Cuba desde una perspectiva de derechos, con el objetivo de «desarrollar al máximo las capacidades y habilidades de los niños de edad preescolar y a la vez brindar protección y cuidado a los hijos de las madres que en esos momentos se incorporaban al trabajo» (Franco García, Pacheco Álvarez y Cruz Ruiz, 2012: 21). Además, la política está basada en un enfoque de igualdad de género, pues tiene un eje de articulación pedagógica no sexista.

Existe vasta evidencia sobre los beneficios y bondades de los programas públicos que proveen el servicio de cuidado infantil, como diversos estudios experimentales y semiexperimentales en distintos países de Latinoamérica (tabla 1). Estos estudios muestran que los principales efectos se dieron en la mayor probabilidad de que las madres trabajen, un aumento de horas destinadas a actividades remuneradas y una disminución de las horas dedicadas al trabajo no remunerado de cuidados. A partir de la evidencia de los efectos de los programas existentes en el desarrollo de los niños pequeños, Bowman, Donovan y Burns (2000) enumeran una serie de características que deben ser consideradas al diseñar programas de calidad para el cuidado y la educación en la primera infancia:

- Tamaño de la clase y proporción de adultos / niños;
- Materiales educativos y planes de estudio integrados a través de dominios de desarrollo (cognitivo, social, emocional y físico), con objetivos claramente definidos;
- Desarrollo profesional de los docentes, en términos de formación y crecimiento en la carrera;

⁸ «En estos centros las niñas y los niños son educados por educadoras graduadas de nivel medio o universitario, apoyadas en esta gestión por auxiliares pedagógicas que son verdaderas colaboradoras en el desarrollo del proceso educativo, las que también reciben una preparación especial y posteriormente pueden cursar estudios y hacerse educadoras» (Cuba, Ministerio de Educación, 2015: 3-4).

⁹ Esta política tiene dos modalidades adicionales: los círculos infantiles mixtos que atienden a niñas y niños externos y también a quienes requieren régimen de internado por incapacidad física o mental de los padres, y los círculos infantiles especiales, que atienden a niñez con necesidades educativas especiales.

- Participación activa y supervisión de alta calidad de los maestros;
- Desarrollo de los estándares del programa y control eficaz de dichas expectativas;
- Relaciones centro/escuela-hogar para crear ambientes complementarios;
- Fomento de la comprensión del público al respecto del cuidado y la educación de la primera infancia.

Tabla 1

Resumen de los impactos de las políticas de cuidado infantil sobre los resultados en la oferta laboral femenina en América Latina y el Caribe

INTERVENCIÓN / ESTUDIO / PAÍS	EFEECTO
ACCESO A SERVICIOS GRATUITOS	
PAES DE BARROS ET AL. (2011), BRASIL	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento del 9% al 17% en el empleo de las madres que no estaban trabajando anteriormente • 16% de aumento en el ingreso del hogar
MEDRANO (2009), CHILE	<ul style="list-style-type: none"> • De un 2.6% a un 10% de aumento en la PFFL (participación de la fuerza femenina laboral), pero el efecto desaparece si se controlan las características observables en la familia y el individuo. • No hay efectos sobre el empleo o las horas de trabajo.
ROSETO Y OOSTERBEEK (2011), ECUADOR	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de 22 puntos porcentuales en la probabilidad de que las madres trabajen • Incremento promedio de 7 horas por semana en las horas laborales • Efecto positivo, pero no significativo, en el ingreso de las madres • Efecto positivo y significativo en el ingreso del jefe de hogar
ACCESO A SERVICIOS SUBSIDIADOS	
ATTANASIO Y VERA-HERNÁNDEZ (2004), COLOMBIA	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento del 12% al 37% en la probabilidad de tener un empleo • El programa aumenta unas 75 horas mensuales la cantidad de horas trabajadas.
ÁNGELES ET AL. (2011), MÉXICO	<ul style="list-style-type: none"> • 18% de aumento en la probabilidad de obtener empleo • 6 horas semanales adicionales de trabajo por semana • Ningún efecto en la estabilidad laboral de las madres • Ningún efecto en el ingreso de las madres o del hogar • Reducción de 7 horas semanales en el tiempo de las madres dedicado a actividades de cuidado infantil
CALDERÓN (2014), MÉXICO	<ul style="list-style-type: none"> • 1.8 puntos porcentuales de aumento en la probabilidad de trabajar • 4.5% de aumento en el ingreso promedio de la población urbana de mujeres elegibles • No hay evidencia de un incremento en el ingreso total del hogar.
ACCESO A PREESCOLAR público	
BERLINSKI Y GALIANI (2007), ARGENTINA	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento promedio de 7.5 puntos porcentuales en la probabilidad de asistencia a preprimaria • Un salón de clase adicional que incluya todas las nuevas vacantes tiene un impacto de 7 puntos porcentuales en la probabilidad de empleo materno.
BERLINSKI, GALIANI Y MCEWAN (2011), ARGENTINA	<ul style="list-style-type: none"> • 13 madres comienzan a trabajar por cada 100 niños pequeños del hogar que comienzan preescolar. • Las madres tienen una mayor probabilidad (de 19.1 puntos porcentuales) de trabajar más de 20 horas semanales, y de trabajar un promedio de 7.8 horas más por semana como consecuencia de que sus pequeños asistan a preescolar. • No se observan efectos cuando hay en el hogar otros niños o niñas menores de 5 años.

Fuente: Mateo Díaz y Rodríguez-Chamussy (2017)

Más allá de América Latina y el Caribe, el caso de Japón ilustra el potencial éxito de las guarderías al aumentar la participación laboral femenina pero, sobre todo, la necesidad de focalizarlas. En Japón se lanzó, en 2013, una campaña llamada «Womenomics», que buscaba empoderar a las mujeres e impulsar la economía mediante el aumento de la participación femenina en la fuerza de trabajo que, a la vez, pretendía elevar la tasa de natalidad al proporcionar espacios adicionales de cuidado infantil, entre 2016 y 2018. De los efectos de dicha reforma del cuidado infantil en 2000-2010, se evidenció que sí hubo una mayor tasa de niños inscritos en el cuidado formal de niños, y que la demanda de cuidado infantil era tan alta, que un nuevo espacio se llenaba inmediatamente. Sin embargo, la relación entre el crecimiento de las franjas horarias de cuidado infantil por niño y la tasa de empleo de las madres no fue tan clara y parece haber tenido resultados más modestos; en general, cada espacio adicional en guarderías se tradujo únicamente en solo un 0.1 madre trabajadora más (Yamaguchi, 2017). Sin embargo, al profundizar se encontró que la reforma del cuidado infantil aumentó a nuevos usuarios, pero que en general se dio un desplazamiento de quienes acudían al cuidado informal, como el proporcionado por los abuelos, por los nuevos servicios formales. Este efecto también se ha visto en otros países, incluidos Francia, Noruega y los EE. UU.

Aunque hasta las familias con mejores situaciones económicas luchan por mantener un equilibrio entre el trabajo y la vida y la atención subsidiada puede reducir su carga, las familias de bajos ingresos tienen incluso menos recursos para enfrentar estas dificultades, que generalmente inhiben la capacidad de la madre de trabajar. Por ello, para que las políticas públicas de cuidado infantil aumenten la tasa de participación laboral de las mujeres en el mercado laboral, Yamaguchi (2017) sugiere dar un trato preferencial a las familias de bajos ingresos. Con el sistema de ese momento, el

ingreso del hogar no determinaba si una familia recibía un espacio o no.¹⁰

6. Informalidad y emprendimiento

Numerosos trabajadores que se clasifican como «autónomos» a menudo también se denominan «empresarios» o «emprendedores». Sin embargo, esta terminología suele ocultar la realidad de la actividad económica y los malos resultados asociados con ella. La economía informal está marcada por graves déficits de trabajo decente, particularmente entre ciertos grupos vulnerables y ocupaciones que, entre otras, incluyen el trabajo doméstico. La situación llama a defender los principios del trabajo decente para las mujeres, incluidos la igualdad de acceso al empleo, prestaciones, formación y puestos de liderazgo; igualdad de salarios; y un entorno de trabajo seguro y libre de acoso. Además, las mujeres suelen «optar» por un trabajo a tiempo parcial o informal que les permita mayor flexibilidad con el fin de cumplir sus responsabilidades dentro del hogar.

Muchas mujeres participan, por necesidad, no por elección, en actividades de generación de ingresos orientadas a la supervivencia, las cuales presentan oportunidades limitadas para aumentar la rentabilidad (Kabeer, 2012). Una estrategia importante para abordar estos desafíos se centra en la formalización del trabajo informal, a menudo de manera incremental, e implica un esfuerzo concertado por parte de gobiernos, instituciones internacionales y empleadores del sector privado, entre otros. En este sentido, vale la pena citar, a manera de ejemplo, la propuesta de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2016) que busca servir como una herramienta a los gobiernos, trabajadores y empleadores en sus esfuerzos por crear empleo pleno, decente y de calidad en el sector del trabajo doméstico. Otras iniciativas, como la de Kenia, evidenciaron que por medio de la ampliación del acceso a las cuentas de ahorro se aumentó la probabilidad

¹⁰ Las familias monoparentales y las que reciben asistencia social tienen prioridad, pero no las familias de dos padres con bajos ingresos familiares.

de ahorro de las mujeres autónomas que trabajaban como vendedoras en el mercado, al tiempo que se incrementaba su inversión productiva y sus gastos privados; ello, además, evidencia fuertes obstáculos al ahorro y la inversión (Dupas & Robinson, 2013).

En los países en desarrollo, entre el 75.0% y el 90.0% del empleo no agrícola es informal y mal remunerado. Las mujeres tienen tres veces más probabilidades de ser empleadas como trabajadoras familiares auxiliares que sus pares hombres, por lo que a menudo no reciben remuneración y son vulnerables a la explotación (Woldemichael, 2020). En el caso de Guatemala, a nivel nacional el 53.4% de los empleos no agrícolas es informal, mientras que el 83.8% de los empleos agrícolas son informales. En el caso de las mujeres, el 59.4% de los empleos no agrícolas es informal y el 87.3% de las que trabajan en empleos agrícolas lo hace en la informalidad. Además, el 11.4% de las mujeres ocupadas a nivel nacional son trabajadoras no remuneradas, aunque esta cifra asciende al 22.1% en las mujeres mayas.

Por ello, la prioridad política debería concentrarse en la igualdad de género en la remuneración y en proteger a las mujeres de la explotación a corto plazo, así como en promover que las mujeres se conviertan en empresarias independientes y exitosas a largo plazo. Las políticas deberían alentar a más mujeres a ingresar al sector formal, enfocándose en sus limitaciones más sentidas, incluidos los bajos niveles de capacitación y educación, así como la falta de acceso a financiamiento.

En ocasiones, también se ha encontrado que el nivel de emprendimiento de las mujeres está relacionado con los efectos de los arreglos institucionales formales que apoyan el equilibrio entre el trabajo y la familia, tales como la licencia parental, las horas de trabajo flexibles y el cuidado infantil subvencionado. Diversos estudios han concluido que en los contextos institucionales que carecen de políticas formales «favorables a la familia», las madres suelen verse obligadas a iniciar sus propios negocios como una estrategia

alternativa para equilibrar el trabajo y la vida familiar (Arráiz, 2018, y Thébaud, 2015, citados por Naldi, Baù, Ahl y Markowska, 2021).

Un aspecto importante son las organizaciones y las redes, que pueden desempeñar un papel clave para ayudar a los productores rurales a desarrollar habilidades y superar las barreras de acceso a insumos y mercados.

En las zonas rurales de Nicaragua, las mujeres tienen redes menos diversas que los hombres (D'Exelle, 2011); las mujeres nicaragüenses se encuentran subrepresentadas en todos los niveles de las organizaciones campesinas. Otro estudio muestra que ellas se sentían bienvenidas solo si no causaban ningún problema (González Manchón y Macleod, 2010); esto puede deberse a que las cargas del hogar no dejan tiempo para la participación y la creación de redes, a la discriminación o a la falta de tierras u otros activos necesarios para la participación o la membresía.

En las zonas rurales de Zambia, por su parte, la menor carga del trabajo reproductivo se asoció con una mayor participación en las organizaciones rurales (Tanwir & Safdar, 2013).

Con referencia a lo anterior, estudios como los de Bali Swain y Wallentin (2012), y Choudhuri y Desai (2018), señalan que uno de los planes más exitosos dirigidos al empoderamiento de la mujer en la India ha sido la Misión Nacional de Medios de Vida Rural (NRLM, por sus siglas en inglés). Este esquema ha creado grupos de autoayuda (GAA) y ha apoyado a emancipar a las mujeres, tanto desde la perspectiva social como económica, por medio de la acción colectiva. Esto ha sido muy estratégico, particularmente durante crisis como la reciente pandemia. Al incorporar mujeres de familias pobres a la red de GAA, NRLM las ha empoderado con oportunidades de empleo o autoempleo y acceso a financiamiento. Estas instituciones a nivel comunitario también han ayudado a crear estructuras de otro tipo de apoyo entre sí, en temas como violencia doméstica, ahorros financieros, habilidades y participación en la gobernanza local. A través de la experiencia de

Recuadro 2

Suecia: motivos del incremento de emprendimientos en madres

Ante un constante crecimiento del nivel de emprendimiento entre las madres suecas, Naldi, Baù, Ahl y Markowska (2021) han intentado profundizar en los motivos que impulsan a las madres a convertirse en emprendedoras en contextos como el que ofrece su país, donde existen arreglos institucionales formales que reducen los conflictos trabajo-familia. Las autoras consideran dos hipótesis. La primera, la más tradicional, toma la desigualdad de género como una característica persistente de la mayoría de los hogares y sugiere que el factor principal que influye en el espíritu empresarial de las madres es la falta de empleo en buenas condiciones, como las que experimentan las inmigrantes que enfrentan más obstáculos en el mercado laboral debido a la falta de habilidades lingüísticas y redes locales (Evans, 1989). En ese caso, es la necesidad económica, ya sea por desempleo o estatus migratorio, lo que las empuja a iniciar sus propias empresas. La literatura sociológica llama a esto «la paradoja del Estado de Bienestar» (Mandel & Semyonov, 2006).

La segunda hipótesis, es decir, la hipótesis alternativa, asume relaciones más igualitarias en el hogar, así como poder de negociación de las madres para la toma de decisiones sobre su carrera. Se sugiere que la licencia de paternidad tomada por los padres¹¹ es el factor principal que influye en el espíritu empresarial de las madres, el cual refleja la búsqueda de una oportunidad facilitada por la tendencia igualitaria en el contexto familiar. En línea con esto, autores como Baughn, Chua, y Neupert (2006) discuten que el emprender puede ser más atractivo en relación con el empleo asalariado en sociedades caracterizadas por niveles más altos de igualdad de género.

Los resultados de Naldi, Baù, Ahl y Markowska (2021) concluyen que estar desempleado o ser inmigrante se encuentra asociado con una mayor tasa de emprendimiento de parte de las madres, pues hay menores probabilidades de que aquellas que cuentan con empleos estables inicien un negocio, lo cual confirma que el empleo asalariado es la norma entre las madres de niños pequeños en un contexto institucional con políticas que apoyan el equilibrio entre el trabajo y la familia. Asimismo, es más probable que las madres inmigrantes inicien un negocio, en comparación con las madres no inmigrantes. Sin embargo, la investigación evidencia que la cantidad de licencias de paternidad que toman las parejas de las madres tiene una asociación aún más fuerte con el espíritu empresarial de las madres en Suecia que la condición de desempleo o, incluso, que la situación de inmigración, lo cual convierte a esta estrategia en el factor clave que explica el emprendimiento entre las mujeres madres.¹²

Aunque estos hallazgos confirman que ambos puntos de vista son válidos y pueden coexistir, es particularmente consistente con la visión alternativa. Dicha visión sugiere que las instituciones formales, como las políticas familiares, podrían haber alterado las instituciones informales, como las expectativas normativas dentro de los hogares, haciendo de la división no sexista de la licencia parental un factor importante para entender el nivel de emprendimiento entre las madres. Por ejemplo, los investigadores señalan que los padres suecos más jóvenes ven la licencia de paternidad como una forma natural de adquirir experiencia en la paternidad y tener un rol más activo en el cuidado de sus hijos (Bernhardt, 2008).

NRLM, se evidencia que los planes de acción colectiva pueden desempeñar un papel vital en el empoderamiento de las mujeres, ya que

muchas otras intervenciones también pueden aprovecharse de los GAA.

¹¹ No se puede trabajar cuando se toman días de baja por paternidad. Por consiguiente, combinar la propiedad de la empresa con la licencia por paternidad es más difícil: se debe dejar la empresa a otra persona para que la dirija si se toma la licencia por paternidad.

¹² Por el contrario, algunos de los factores que impactan negativamente en el nivel de emprendimiento de las madres son los años de educación de la madre, la licencia parental tomada por la madre y el número de hijos, mientras que algunos de los otros factores que influyen positivamente son la condición de inmigrante de la pareja, los años de educación de la pareja y su experiencia empresarial. Se destaca que el desempleo de la pareja no es significativo. No obstante, un mayor ingreso familiar disponible y residir en el área rural impactan negativamente en la propensión de la madre a emprender.

a. Capacitaciones

La capacitación es un componente esencial de cualquier política o estrategia pública o privada que busque mejorar la productividad y reducir los niveles de pobreza y vulnerabilidad de una sociedad. El desarrollo de capacidades es particularmente importante para mejorar de manera integral las vidas de las mujeres y es algo que va más allá de aspectos como el empleo, ya que puede influir en temas como la seguridad alimentaria. Sin embargo, las barreras educativas evitan a las mujeres acceder a empleos mejor remunerados y a espacios de liderazgo y participación plena. En general, los sesgos de capacitación comienzan muy pronto y se van acumulando a lo largo de la vida; estas barreras se acentúan sobre todo en espacios rurales y en trabajadoras informales o por cuenta propia.

En general, las intervenciones exitosas, que se profundizarán a continuación, suelen acompañarse de la inversión en las pequeñas y medianas empresas (pymes) de mujeres y en las mujeres emprendedoras a través del financiamiento inclusivo acompañado de capacitaciones integrales. Dichas capacitaciones deberían incluir la provisión de habilidades comerciales y empresariales básicas; además, la provisión de habilidades blandas como el liderazgo y las consideraciones al respecto de formas de pensar. Asimismo, los programas que abordan o trabajan en torno a los roles de género impuestos socialmente aumentan la comprensión femenina de los obstáculos normativos que las excluyen.

En Nicaragua, un estudio experimental del Programa de Pequeñas Empresas de la Economía Familiar evidenció que las capacitaciones comerciales aumentaron significativamente los ingresos reales de hombres, pero principalmente los de las mujeres (Kim, Rodríguez-Ramírez y Yang, 2018). Esto obedece a la naturaleza del programa que, además de brindar técnicas de producción, organización empresarial y habilidades administrativas, también contó con charlas

sobre la creación de planes de negocios, la creación de redes, el establecimiento de tiendas virtuales y el acceso a nuevos componentes de mercados. En los programas en el ámbito rural, caracterizados por beneficiarios con menor nivel educativo, se encuentra una tendencia hacia un mayor rendimiento marginal de la formación.

En Tanzania, por su parte, existen entre las mujeres barreras culturales y de forma de pensar en comparación con los hombres, tales como la aversión al riesgo y la tendencia a ejercer un menor liderazgo. Así lo demostró el programa de formación PRIDE de aquel país. Un experimento de Oppedal Berge, Bjorvatn y Tungodden (2011) mostró que luego de una intervención de aporte de capital y de capacitación empresarial básica, las mujeres aún tienden a involucrarse poco en escenarios competitivos, en comparación con los hombres. Este tipo de mentalidad inhibe las ganancias y las posibilidades de mejora del desempeño empresarial. Este estudio profundizó en las limitaciones de la mentalidad y descubrió que, con la misma intervención, los hombres, que no suelen tener esas limitaciones en su forma de pensar, tuvieron un aumento significativo en las ventas.

Un programa de capacitación de iniciativa personal, dirigido en Togo por el Laboratorio de Innovación de Género del Banco Mundial, ofreció capacitación basada en psicología para las personas dueñas de negocios de ambos sexos (Campos *et al.*, 2017). Las habilidades blandas impartidas incluyeron comportamientos de iniciativa propia, innovación, identificación y explotación de nuevas oportunidades, establecimiento de objetivos, planificación y ciclos de retroalimentación, así como superación de obstáculos. Al finalizar el programa hubo mejoras en el desempeño comercial de empresas, indistintamente del sexo de los dueños, además de un evidente aumento de la iniciativa personal de las mujeres.

En Etiopía, estudios sobre el mercado laboral, tanto dirigidos a las personas en empleo

formal como a aquellas por cuenta propia, han determinado que las intervenciones en la mentalidad de las personas son efectivas al inculcar aspiraciones o, incluso, al cambiar percepciones sobre las oportunidades del mercado laboral. De esa cuenta, el hecho de que los agricultores rurales observaran un video de una hora mostrando a sus compañeros exitosos ayudó a cambiar los comportamientos orientados al futuro (Adoho et al., 2014).

De forma similar, se demostró en la India que dar información a las mujeres rurales sobre las oportunidades laborales para ellas en la industria de la subcontratación se tradujo en una mayor educación, una menor fertilidad deseada y una mayor probabilidad de ingresar al mercado laboral (Jensen, 2012).

En Liberia, un programa de capacitación sobre el empoderamiento económico de las niñas adolescentes contaba con habilidades técnicas y duras como la informática en la oficina, y se adaptaba a las necesidades especiales de las mujeres empresarias, tales como lugares seguros y cuidado gratuito de niños (Adoho et al., 2014). Este programa aumentó los ingresos de las mujeres emprendedoras y afectó de forma positiva la autoconfianza de las mujeres y su capacidad empresarial autoevaluada. El hallazgo más significativo es que el programa vio un cambio pequeño pero positivo en la perspectiva sobre los roles de género, lo que significa que los encuestados tenían más probabilidades de considerar que tanto hombres como mujeres deberían hacerse cargo de las responsabilidades del hogar.

Por último, se presentan en Perú otros ejemplos de capacitaciones que trascienden el aporte de capital y la transferencia de habilidades empresariales y comerciales básicas, enseñando adicionalmente las habilidades necesarias para la vida, que también tuvieron un efecto positivo en las microempresas propiedad de mujeres. Tal es el caso del programa peruano impartido a los clientes de la institución microfinanciera FINCA-Perú, que enseñó habilidades empresariales generales como

calcular los costos de producción y el precio de los productos, pero también habilidades para la vida, como la separación de las finanzas comerciales y domésticas (Karlan y Valdivia, 2011).

7. Segregación ocupacional

A medida que las mujeres se concentran en un número limitado de ocupaciones, la segregación laboral también reduce su rendimiento por participar en la fuerza laboral. Por ello, es importante que el análisis de los resultados del mercado laboral de las mujeres incluya un análisis de la segregación en el empleo, ya que esto subyace a las diferencias de género en salarios, beneficios, productividad en el lugar de trabajo y oportunidades de crecimiento (Das & Kotikula, 2019).

La gama de oportunidades de las mujeres se encuentra limitada por los estereotipos de género y las normas sociales dominantes, tanto en los hogares como en los mercados laborales. Disminuir las disparidades de género en la elección de ocupación es un requisito previo importante para reducir las desigualdades de género en el mercado laboral (Mavriplis et al., 2010), pues estas afectan las oportunidades ocupacionales de las mujeres, minimizando su potencial de ganancias futuras y su empoderamiento; adicionalmente y a nivel agregado, esto influye en los niveles de productividad y en el hecho de que el capital humano disponible esté subutilizado. Además, las aptitudes de las mujeres y el tipo de trabajo que realizan (como el trabajo de cuidados remunerado, incluyendo la enseñanza, la enfermería, el cuidado de menores y personas ancianas, y el trabajo social) están infravalorados en comparación con los empleos que desempeñan los hombres. Por estas razones, la segregación laboral a menudo limita a las mujeres que participan en la fuerza de trabajo no remunerada, informal y de baja rentabilidad (Das & Kotikula, 2019). También hay evidencia de que la segregación laboral afecta las diferencias de género en los ingresos

entre los trabajadores autónomos.¹³ Para abordar esta problemática es preciso centrarse en los estereotipos, el estigma y la violencia que contribuyen a agrupar sistemáticamente a las mujeres en empleos de menos prestigio y con salarios más bajos.

En la India, algunos esquemas de política pública como el Pradhan Mantri Kaushal Vikas Yojana (PMKVY) carecen de enfoque de género en su diseño y terminan reforzando los estereotipos. El objetivo de este programa es mejorar las habilidades de los jóvenes adultos y así prepararlos para el trabajo. No obstante, el PMKVY no contempla los problemas únicos y estructurales que enfrentan las mujeres. Por ello, este tipo de programa suele no ser de utilidad para las mujeres debido a que no es flexible en cuanto al horario, además, presenta escasez de guarderías, no se preocupa por la seguridad y ofrece un apoyo inadecuado en términos de orientación y colocación. Además, priman los estereotipos en las habilidades que ofrecen enseñar a las mujeres, lo cual resulta en una mayor segregación ocupacional.

En Brasil, por el contrario, un ejemplo sobre cómo afrontar este problema es el innovador programa de inclusión social llamado Chapu de Palha Mulher,¹⁴ que inició en 2007. El programa brinda capacitación profesional a las mujeres pobres que vivían en comunidades rurales en el estado de Pernambuco, con el objetivo de dar alternativas a las agricultoras de caña de azúcar durante el período que no es de cosecha. Este programa, según ONU Mujeres (2015), es capaz de generar verdaderas transformaciones al trascender los límites de los programas convencionales de transferencias monetarias condicionadas y desafiar las estructuras sociales que mantienen las jerarquías de género y limitan la materialización de los derechos de las mujeres. Esto se logra al dar: a) cursos sobre ciudadanía

y política pública para concientizar a las mujeres sobre sus derechos y abrir un espacio para el debate y la reflexión crítica; b) capacitaciones sobre ocupaciones dominadas por los hombres y que pueden desafiar las segmentaciones de género en el mercado laboral y proporcionar empleos mejor remunerados; c) servicios de cuidado infantil para que las mujeres puedan participar en las sesiones de capacitación (Cornwall, 2015). Se debe promover el enfoque transformador de programas como Chapéu de Palha Mulher y proporcionar recursos, servicios y espacios que respondan a las necesidades inmediatas de las mujeres, modificando al mismo tiempo las estructuras que refuerzan su subordinación y restringen sus derechos en la vida real (ONU Mujeres, 2015).

Otro ejemplo sobre cómo romper el ciclo que perpetúa la segregación ocupacional es una política educativa sensible al género. La mayoría de países con las tradiciones más antiguas de políticas de eliminación de la segregación han abordado esto desde las raíces, es decir, en las etapas tempranas de la vida de las personas, invirtiendo en eventos de motivación o en programas educativos diseñados para alentar la toma de decisiones atípicas entre niñas y niños, y establecer nuevos modelos a seguir.

De esta forma, en el caso de Dinamarca se han implementado varias iniciativas encaminadas a acabar con la segregación en la elección de la educación, la ocupación o el comercio, con base en el informe de Holt (2006), que evidencia que la segregación de género se debe a la elección de educación, antecedentes familiares y herencia social. De forma similar, la Oficina de Igualdad de Oportunidades de Islandia emplea a personas con la única tarea de visitar las escuelas primarias para concientizar a los jóvenes sobre cómo el género influye en su comportamiento.

¹³ Las mujeres y las empresas de las que son propietarias suelen ganar menos que las de los hombres debido a que se concentran en industrias de bajo rendimiento (como procesamiento de alimentos, confección, comercio, y hoteles y restaurantes). Por ejemplo, en los Estados Unidos, la elección de la industria representa entre el 9% y el 14% de la brecha de ingresos de género entre los trabajadores por cuenta propia (Hundley, 2001). Asimismo, en Uganda, se encontró que las mujeres que se desempeñaban en oficios dominados por hombres obtuvieron los mismos ingresos que ellos y tres veces los ingresos que las mujeres en sectores dominados por ellas (Campos, Goldstein, McGorman, Munoz Boudet, & Pimhidzai, 2015).

¹⁴ «Chapéu de Palha Mulher» es una expresión de origen portugués que quiere decir «sombrero de paja».

Por último, vale la pena mencionar que, en Finlandia, la Red Nacional Temática para la Eliminación de la Segregación en el Mercado Laboral tiene el doble objetivo de motivar a los niños y jóvenes a realizar elecciones atípicas de su sexo y a la vez formar a profesores y consejeros educativos para promover la igualdad de género a través de la educación (Comisión Europea, 2009).

8. Agricultura y acceso a bienes y servicios

La agricultura es una actividad económica directamente relacionada con los recursos naturales. Las mujeres son actores importantes en la agricultura y constituyen una proporción significativa de las personas que se dedican a esta actividad en Guatemala, como se evidenció en Icefi (2021). Lo mismo ocurre en muchos otros países: las mujeres producen la mayor parte de los alimentos que se consumen localmente y muchas veces son responsables de la seguridad alimentaria de los hogares, especialmente en áreas rurales. Además, el número de hogares encabezados por mujeres es cada vez más significativo en las zonas rurales de muchos países en desarrollo, debido a que los hombres rurales migran en busca de empleo. Sin embargo, las agricultoras y empresarias tienden a ser menos productivas que los hombres debido al acceso limitado a la tierra, el capital, el conocimiento y la tecnología (Revenge & Dooley, 2020).

Las mujeres generalmente enfrentan un acceso desigual a insumos y recursos clave. Estas son importantes desigualdades entre mujeres y hombres en el acceso y uso de los recursos, entre ellos, tierra y agua, trabajo, ganado, fertilizantes y otros insumos, banca y crédito, servicios de extensión y redes y organizaciones que puedan apoyar la producción agrícola. Todas, desigualdades que afectan la capacidad de las mujeres para producir de forma independiente, e inciden en aquello que pueden producir y con

qué eficiencia. Como resultado, en general las mujeres agricultoras trabajan en parcelas más pequeñas, producen cultivos de menor valor y obtienen menores ganancias que los hombres. Por ello, según la Oficina de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2011), una de las áreas prioritarias en las que deberían enfocarse las intervenciones para ayudar a cerrar la brecha de género en la agricultura y los mercados laborales rurales es la mejora de la producción y la reducción de los riesgos al permitir el acceso a activos e innovación de mejor calidad.¹⁵

El impacto de estas desigualdades de acceso es multifacético. Apoyar en el cierre de la brecha de género en la agricultura puede impulsar el empoderamiento de las mujeres, pero también tiene el potencial de generar ganancias significativas para el sector agrícola y la sociedad. Un impacto obvio e inmediato de la falta de acceso a insumos, créditos y otros servicios es la baja productividad; de acuerdo con la FAO (2011), si las mujeres tuvieran el mismo acceso a los recursos productivos que los hombres podrían aumentar los rendimientos en sus granjas en un 20-30%, y la producción agrícola total en los países en desarrollo se incrementaría entre un 2.5% y un 4%, lo cual podría reducir el número de personas que padecen hambre en el mundo entre un 12% y un 17% (FAO, 2011). Además, la mayor participación de las mujeres en los programas de agricultura puede ayudar a mejorar la productividad y la calidad de los cultivos, aumentar la base de suministro de los pequeños agricultores y mejorar el acceso a mercados de alto valor (Chan, 2010).

Otra implicación de estas persistentes desigualdades se observa en la nutrición. A raíz del papel que desempeñan las mujeres en la producción de alimentos, la brecha de productividad también puede afectar significativamente de manera negativa la situación nutricional, en particular la de los niños. En este sentido, además de la ya

¹⁵ Esto abarca invertir en tecnologías e infraestructura que ahorren mano de obra y mejoren la productividad con el fin de liberar el tiempo de las mujeres para actividades más productivas, la adquisición de conocimientos, insumos agrícolas, sistemas de riego, suelos fértiles, etc.

mencionada reducción del porcentaje de personas que padecen hambre en el mundo, el sesgo en el acceso puede tener un impacto en las propias mujeres. En efecto, ellas tienen menos poder de negociación en el hogar cuando obtienen menos ingresos y su falta de acceso a organizaciones y redes puede reducir su capacidad de negociación en los mercados (Doss & Quisumbing, 2019). Sin embargo, es crucial comprender cómo los hogares administran la agricultura de manera conjunta y cómo ocurre la toma de decisiones¹⁶ para comprender realmente la producción agrícola y diseñar políticas públicas efectivas y exitosas, pues la toma de decisiones en los hogares afecta las opciones de producción, las opciones de tecnología y el uso o la venta de la producción. Ejemplos de cómo las políticas públicas no alcanzaron sus objetivos por estos motivos serán descritos en el transcurso de la sección.

a. Acceso a tierra

Se debe promover un control más equitativo sobre la tierra y el acceso al agua y otros insumos productivos. Con respecto a la tierra, debe señalarse que esta no es solo un activo productivo, sino también constituye una importante garantía para asegurar el acceso a financiamiento y crédito. La falta de seguridad en la tenencia de la tierra reduce los incentivos para invertir en su mejora, lo que se traduce en una menor productividad. Las mujeres y los hombres pueden tener derechos a la tierra muy diferentes. En numerosos países, las mujeres carecen de tierras independientes y su acceso a ella solo puede darse a través de sus maridos y familiares hombres; esto puede dejar a las mujeres sin la posibilidad de expandir libremente la producción. Por otro lado, es muy común que incluso si las mujeres tienen derechos independientes de uso no puedan tener títulos de propiedad, pues ellas tienen una desventaja constante en el acceso a ellos en su propio nombre. La legislación, la falta de conocimiento legal y la implementación deficiente a menudo limitan la capacidad de las

¹⁶ Los hogares rurales pueden ser cooperativos o no cooperativos. Para una política eficaz, es necesario saber quién toma qué decisiones y cuáles son sus objetivos. Si la política no se basa en una comprensión clara de la dinámica intrafamiliar, es posible que no se cumplan las metas nacionales.

mujeres para ejercer sus derechos (Quisumbing & Pandolfelli, 2009).

En todo el mundo se han llevado a cabo muchas iniciativas innovadoras para garantizar los derechos de propiedad y tenencia de la tierra de las mujeres, incluidos los derechos de herencia. Una estrategia que ha sido promovida por las organizaciones financieras internacionales desde fines de la década de 1990 es extender títulos de propiedad a la vez que se promueve la titulación conjunta de tierras a nombre de ambos cónyuges o de mujeres individualmente.

Entre los ejemplos de ello cabe mencionar el caso de la India, con el *Stamp Act* de 1899, por el cual muchos gobiernos estatales redujeron el impuesto del timbre aplicable a la propiedad de las mujeres, incentivando así a la familia a registrar la propiedad a nombre de ellas (Kumar & Pillai, 2021).

Desde 2002, en Ruanda, se trabajó en los preparativos de políticas legales y de procedimiento para la reforma de la tenencia de la tierra, con miras a asegurar que los hombres y las mujeres tuviesen títulos seguros sobre sus tierras. Esto recibió apoyo del Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés). Este proceso contribuyó a aplicar la *Ley de Sucesiones*, aprobada en 1999, en la que se establecen los mismos derechos de herencia para mujeres y hombres. Gracias a ello, los nuevos títulos de propiedad de las parejas pudieron incluir los nombres de ambos, garantizando, entre otros, que los hombres no pudiesen vender tierras familiares sin el consentimiento de su esposa. Los títulos de propiedad suelen verse como un sustituto de la seguridad de tenencia de la tierra de las mujeres.

Pese a estos avances, la evidencia muestra que el impacto de estos programas per se no es una solución milagrosa para aumentar la participación y el control de las mujeres en

la agricultura, sobre todo porque los títulos de propiedad son solo parte de un conjunto complejo de leyes, costumbres, normas y relaciones sociales que influyen en el acceso a la tierra. Aunque importante registrar la tierra a nombre de una mujer, la evidencia demuestra que centrarse solo en la titulación, ya sea a nivel individual o familiar, no necesariamente conduce a una mayor seguridad de tenencia para las mujeres. Un ejemplo de ello son los casos de Ruanda, Etiopía y Benín, en donde se encontró que, aunque las mujeres sí aumentaron su seguridad de tenencia y la probabilidad de heredar la tierra, el programa por sí solo no produjo impactos significativos en la productividad. De igual forma, en Etiopía y Malawi la propiedad compartida no se tradujo en un control conjunto de la pareja en la producción (Kang, Schwab, & Yu, 2020).

Sin embargo, la titulación a nombre de una mujer individual sí generó este tipo de resultado positivo en Perú, y también tuvo impactos satisfactorios en la titulación conjunta, que terminó aumentando la participación de las mujeres en muchas decisiones del hogar, incluidos los insumos agrícolas y la inversión (Wiig, 2013). Ello da luces sobre cómo el potencial rol de la titulación de tierras en la promoción de la inclusión de las mujeres en la agricultura debe entenderse en el contexto más amplio específico a la ubicación.

Por ello, es importante considerar que la titulación formal no necesariamente equivale a seguridad de tenencia¹⁷ y mayor control sobre la tierra, pues las normas consuetudinarias a menudo dictan que el marido ejerza un mayor control o poder de toma de decisiones sobre la propiedad familiar, incluso cuando el título es conjunto (Salcedo-La Viña, 2020). En la experiencia de América Latina, Deere y León (2001) ilustran algunos de los obstáculos que

encuentran las mujeres. Por ejemplo, el programa de titulación de tierras de Perú requería que los solicitantes presentaran un documento de identidad, como una tarjeta de registro de votantes, que es menos probable que posean las mujeres. Adicionalmente, las tasas más altas de analfabetismo y las barreras del idioma, en especial para las mujeres rurales o indígenas que solo hablan su idioma local, pueden significar que se reduzcan las probabilidades de que ellas conozcan sus derechos legales o la existencia de programas de titulación de tierras.

Otra dificultad de estos programas se ejemplifica en Nicaragua, donde a raíz de la orden de la titulación conjunta algunos hombres escribieron los nombres de su hermano o hijo en lugar que el de su esposa.

Otro aspecto relevante, especialmente para las mujeres indígenas, es que la titulación individual se encuentra en desacuerdo con la forma de vida de muchos pueblos indígenas, los cuales consideran a sus tierras ancestrales como propiedad colectiva, no solo como la base de sus medios de vida y seguridad económica, sino como el centro de sus identidades, cultura y sistemas económicos y sociales (Cunningham, 2016). Las mujeres indígenas buscan que dicha relación con la tierra sea formalmente asegurada y mantenida bajo un marco de propiedad comunal, a la par que conservan sus derechos de uso de la tierra como individuos dentro de la comunidad.¹⁸

En Kenia, por ejemplo, un programa para formalizar ranchos grupales en partes de los pastizales interrumpió los acuerdos de acceso recíproco entre los grupos Maasai, los cuales eran parte de sus estrategias de supervivencia durante tiempos de sequía y otros desafíos climáticos. A raíz del programa, se impusieron restricciones al acceso y uso a la tierra tales

¹⁷ Giovarelli y Scalise (2019) enfatizan que, en el caso de las mujeres, la seguridad en la tenencia de la tierra debe acompañarse de la capacidad de acceso y la capacidad de beneficiarse de ella. Esto incluye la oportunidad de administrar y tomar decisiones con respecto al uso y transferencia de la tierra con cierta seguridad de que estos derechos están reconocidos y protegidos contra desafíos. Sin embargo, muchos factores pueden impedir que las mujeres se den cuenta de todos los beneficios de la propiedad de la tierra a pesar de que posean títulos formales. Asimismo, gran cantidad de mujeres rurales puede tener dificultades para reclamar derechos sobre la tierra.

¹⁸ Los sistemas de tenencia de tierras indígenas a menudo involucran diversos usos y derechos sobre la misma parcela de tierra propiedad de individuos, hogares o grupos dentro de la comunidad.

como pastar y recolectar leña en bosques comunales y arboledas. Ello aumentó la carga diaria de trabajo no remunerado de las mujeres, ya que estos recursos son clave para cumplir con sus responsabilidades domésticas, y también provocó conflictos debido a la entrada ilegal a dichas áreas.

Las intervenciones para documentar o transferir derechos de propiedad o usufructo sobre tierras indígenas y de propiedad colectiva deben garantizar que el diseño del programa y su proceso de implementación tengan una guía clara sobre cómo incluir a las mujeres y otros grupos marginados en la comunidad, considerando sus preocupaciones y necesidades; de lo contrario, podrían perpetuar los prejuicios raciales y de género existentes. La creación de constituciones grupales o estatutos internos como parte del proceso de registro puede dar una oportunidad para revisar las normas consuetudinarias y los arreglos de gobernanza que generan desigualdades de género, como se trabajó en Uganda y Perú (Salcedo-La Viña, 2020).

b. Insumos productivos y servicios

Las investigaciones muestran que las mujeres agricultoras con títulos de propiedad de tierras agrícolas se enfrentan a más limitaciones y restricciones sociales que los agricultores hombres, llegando a hacerlas dependientes hasta cierto punto de los hombres (FAO, 2011), pues tienen menos acceso a asistencia técnica, riego, tecnología y servicios de extensión y crédito. Por un lado, las mujeres poseen, en promedio, menos animales y tienen menos acceso a la tecnología y otros insumos y servicios de extensión: son los hombres quienes tradicionalmente tienen más animales y normalmente controlan a los animales más grandes y sus servicios. Igualmente importante es el acceso a mano de obra y otros insumos para tener un impacto en el bienestar del hogar y de las mujeres (Razavi, 2009; Deere & León, 2001; Deere & Twyman, 2012).

Al respecto de la dificultad de acceso al trabajo, en la región de Amhara, en Etiopía,

existe una prohibición tradicional referida a que las mujeres aren la tierra, obligando a las jefas de familia a ceder el control de la cosecha a los aparceros que, en ocasiones, son sus antiguos maridos, a pesar de que estas mujeres tienen títulos formales (Teklu, 2005). Según la ley etíope, la seguridad en la tenencia es una propuesta del tipo «úselo o piérdalo», lo que conlleva a que las mujeres que no tienen la capacidad de contratar trabajadores agrícolas o carecen de familiares varones disponibles para arar sus campos cuenten con opciones limitadas y tengan que optar por que otros cultiven o arrenden sus tierras. Ello significa que las mujeres terminen obteniendo pocos beneficios de la cosecha y se vuelvan vulnerables a los desalojos ilegales. De manera similar, en ciertas regiones de la India, particularmente en el norte, un tabú contra las mujeres arando significa que ellas tienen que contratar a hombres con tractores o animales de tiro para cultivar su tierra, y por lo general se les exige que paguen en efectivo por adelantado, lo cual no suele solicitarse a los agricultores varones, que normalmente se consideran solventes (Agarwal, 2003).

Las mujeres enfrentan además un limitado acceso al agua, cuyo control para la producción también se ve mermado debido a la naturaleza invisible del trabajo de ellas en la agricultura (Barrero & Meurs, 2021). Es posible que no se reconozca a las mujeres como usuarias del agua si trabajan en la tierra o la contratan a nombre de su marido, o si informan que solo ayudan. En ocasiones, las tareas específicas de producción delegadas generalmente a las mujeres, tales como la preparación de semillas, no suelen reconocerse como producción agrícola. A ello se añade la carga doméstica de las mujeres y las normas sociales que pueden llegar a limitar su participación en la construcción de mecanismos de riego, lo cual da como resultado que las mujeres no reciban asignaciones de agua.

En Turquía y Vietnam se encontró que las mujeres enfrentaban una serie de barreras para acceder a los servicios de extensión, entre ellas las responsabilidades domésticas,

las normas sociales y la falta de enfoque del trabajo de extensión en las actividades y cultivos femeninos. Sin embargo, el impacto de los servicios de extensión agraria puede aportar al empoderamiento de las mujeres, específicamente al trabajar con todo el hogar, en lugar de con los individuos (Farnworth, 2010).

En Zambia, el enfoque familiar fue la clave del éxito (OECD, 2011). Ello puede verse claramente en los resultados del Programa de Apoyo a la Agricultura del Ministerio de Agricultura de Zambia, que focalizó a las mujeres y le apostó a cambiar las relaciones de género en el hogar y a fortalecer el EEM. El principal objetivo del programa era reducir la pobreza mejorando los medios de vida de los hogares de pequeños agricultores por medio de mejoras sustantivas en la seguridad alimentaria y nutricional, e incrementando los ingresos del hogar mediante la venta de productos y servicios relacionados con la agricultura. Como resultado, las mujeres mejoraron sus habilidades agrícolas y empresariales y obtuvieron un mayor control sobre los ingresos del hogar, además de mayor participación en la toma de decisiones en el hogar y la comunidad. Esta experiencia mostró que trabajar con todo el hogar permite seleccionar a las mujeres de hogares encabezados por hombres, quienes suelen ser las más difíciles de alcanzar.

Asimismo, enfocarse en capacitar a trabajadoras de extensión —sobre todo en contextos en los que las normas culturales restringen las interacciones hombre-mujer— puede aumentar la participación de las mujeres en las actividades de extensión, así como la adopción de nuevas tecnologías. Adicionalmente, cuando los hombres dominan los procesos a nivel comunitario, las mujeres a menudo solicitan espacios exclusivos para aprender de manera más efectiva. El caso de la experiencia de mejora en los servicios de extensión para las mujeres de Malawi da luces al respecto; en efecto, el Proyecto de Derechos de la Mujer y la Tierra (WOLAR, por sus siglas en inglés) capacitó a los extensionistas para

mejorar el apoyo de extensión ofrecido a las agricultoras. Algunos beneficiarios argumentan el gran aprendizaje obtenido, refiriendo cómo el contar con un grupo solo de mujeres les redujo el miedo o timidez para hacer preguntas (OECD, 2011).

Por otro lado, también es importante facilitar la participación de las mujeres en mercados laborales rurales flexibles, eficientes y justos. Un intento de ello es Trade at Hand, asociación entre los Gobiernos de Liberia y Finlandia y el Centro de Comercio Internacional (ITC, por sus siglas en inglés) cuyo objetivo es ampliar las opciones comerciales para las mujeres del mercado liberiano a través de una aplicación destinada a teléfonos móviles. Por un costo inferior al de un mensaje de texto, los usuarios pueden acceder a la plataforma: los vendedores publican en ella ofertas de venta y los compradores las pueden ver, vinculando a muchas mujeres con proveedores y agricultoras en áreas rurales y, potencialmente, con mercados de exportación fuera de Liberia. Además, dicha plataforma da acceso a precios más competitivos, ya que un grupo más diverso de proveedores puede acceder a ella. Este programa forma parte de un enfoque integral para el desarrollo del comercio, la reducción de la pobreza y el empoderamiento económico de la mujer en la Liberia posconflicto (OECD, 2012, citando a Viena, 2010).

c. Recursos financieros

Las productoras agrícolas y, en general, las mujeres, tienen menos acceso a recursos financieros. Por esta razón, otra política ampliamente utilizada para apoyar la inclusión de la mujer en la agricultura ha sido la inclusión financiera, tanto por medio de la promoción del ahorro como por medio de la provisión de créditos. La propiedad limitada de la tierra por parte de las mujeres reduce su acceso a las garantías, mientras que la discriminación y las normas sociales afectan la forma en que los miembros del hogar y los bancos perciben las solicitudes de crédito que provienen de ellas.

En Tanzania, las mujeres que no poseen tierras informaron que enfrentan discriminación y resistencia por parte de parientes masculinos cuando buscan crédito (Maleko, Liheta, Aikaruwa, Lukas, & Sumari, 2013). Los esquemas de microcrédito han intentado abordar estos problemas y estas fuentes de crédito, a menudo informales, han sido importantes, pero no son sustitutos perfectos en algunos casos.

En el caso del Paraguay, las campesinas generalmente reciben préstamos solo de cooperativas de crédito y no de bancos estatales o mayoristas (FAO, 2011).

Este tipo de programa se ha centrado en ofrecer productos adaptados a las necesidades de las mujeres y, en ocasiones, se han acompañado de formación y otro tipo de apoyo. Los programas de microcrédito, por ejemplo los del Banco Grameen, en Bangladesh, los grupos de autoayuda en India, y las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito en Tanzania, Kenia y Uganda, son solo algunos ejemplos de los programas impulsados para aumentar el acceso de las mujeres rurales al crédito y el capital productivo. Meurs (2017) concluyó que en Asia estas iniciativas están asociadas con aumentos en los ingresos de los hogares, aunque no se encontró tal impacto en Bolivia. La misma investigación apuntó que, en Vietnam, los usuarios de un programa que también incluía capacitación usaron los préstamos para expandir actividades agrícolas rentables, característica que permaneció en el 98% de los casos después de pagar el préstamo. Sin embargo, el impacto positivo en las mujeres a raíz de estos programas ha sido menos constante. En la India, las mujeres utilizaron los préstamos para aumentar las explotaciones ganaderas, pero luego redujeron el trabajo agrícola remunerado para participar en la empresa de su hogar y reportaron una participación reducida en las decisiones que se realizan en este. En Vietnam, por su parte, las mujeres informaron una mayor participación en las decisiones del hogar como resultado de los préstamos agrícolas, incluidas las decisiones financieras (Meurs, 2017).

En países del Medio Oriente y el Norte de África se tuvo algunos impactos positivos de corto plazo para las mujeres y sus familias mediante programas de microfinanzas, principalmente en los casos de negocios ya establecidos (ILO & IFAD, 2017). El apoyo financiero para promover el desarrollo empresarial tuvo efectos positivos pequeños pero importantes en los ingresos y activos de las mujeres en Egipto, así como en el aumento de la escolarización de sus hijos.

En Marruecos, los impactos positivos se dieron en las actividades de autoempleo de los hogares en el sector de agricultura y ganadería, mientras que no hubo impacto en la probabilidad de establecer nuevas empresas, ni en el empoderamiento de la mujer. Sin embargo los efectos positivos se desvanecen en el largo plazo; ILO e IFAD (2017) lo atribuyen a la pequeña cantidad de inversión proporcionada y expresan la necesidad de un enfoque más sostenible.

En general, los investigadores han encontrado problemas similares a los que se encuentran en los programas de titulación de tierras, así como en aquellos que otorgan préstamos a mujeres (Garikapati, 2008; Razavi, 2009; Maleko *et al.*, 2013). Los hombres a menudo continúan controlando los ingresos del hogar, de manera que estos no siempre son utilizados en la producción de las mujeres. Adicional a ello, la carga del reembolso generalmente sigue recayendo en las mujeres, incluso cuando no controlan el uso que dan a los recursos, como en el caso de la India y Tanzania, en donde se observó que el conflicto por el reembolso en los grupos de ahorro podía terminar complicando las relaciones sociales de las que dependen las mujeres para otras producciones. Es por ello que la carga de trabajo de las mujeres puede aumentar, pero no el poder. De la misma manera que con el programa de titulación de tierras, los programas de crédito a menudo se basan en un enfoque histórico para comprender la desigualdad, ignorando las amplias relaciones y normas sociales y los procesos económicos y políticos que subyacen en el acceso desigual de las mujeres a los recursos agrícolas y naturales.

En Nicaragua, por su parte, los esfuerzos para aumentar la seguridad alimentaria reconocieron la necesidad de abordar la inclusión de las mujeres en la agricultura. Gran parte de la producción agrícola de este país se organizaba por medio de cooperativas, en cuyo liderazgo las mujeres estaban subrepresentadas. La Federación Nacional de Cooperativas (Fenacoop) es una organización paraguas que lideró el esfuerzo por mejorar el acceso de las mujeres a los recursos agrícolas, comenzando con una auditoría de género y un proceso de cuestionamiento participativo que involucró a hombres y mujeres en la identificación de problemas y conflictos de género. Al final, los miembros de la cooperativa identificaron las razones por las que las mujeres estaban en desventaja en la producción y diseñaron en conjunto políticas para abordar dichas dificultades. González Manchón y Macleod (2010) encontraron que el proceso resultó en una mayor inclusión de las mujeres, así como en aumentos de productividad e innovación, pero esto no sucedió sin una resistencia significativa de los hombres a los cambios. Ello evidencia que la transformación de la inclusión de las mujeres en la agricultura es un proceso largo y complejo.

En Malawi se utilizó un enfoque similar: las y los agricultores y grupos de la comunidad identificaron y examinaron las limitaciones de género preguntando sobre el acceso y control de recursos específicos, en quiénes recaían ciertas responsabilidades, quiénes eran beneficiarios al momento de qué producción, entre otros. Los hombres y las mujeres expresaron diferentes prioridades; estas últimas enfatizaron la necesidad de equilibrar el cultivo

comercial o lucrativo con la producción de alimentos, así como la necesidad de abordar de manera creativa su acceso limitado al trabajo masculino, el tiempo y los recursos financieros. El enfoque participativo ayudó a los hombres a comprender los beneficios de aumentar la producción de las mujeres y les permitió abordar diferencias. Las mujeres aumentaron tanto su participación como la producción de mercado (Sanginga et al., 2004).

Garikipati (2008) profundizó en el impacto de los programas de microcrédito en el empoderamiento económico de las mujeres en la India y, en concreto, identificó las razones detrás de la «paradoja del impacto».¹⁹ Para el caso de dos comunidades de Andhra Pradesh en el programa de GAA de microcréditos, se confirmó la paradoja: aunque los préstamos a mujeres eran económicamente beneficioso para los hogares y fortalecieron sus capacidades para enfrentar vulnerabilidades en todos los grupos de ingreso, la evidencia también sugirió que era probable que las propias mujeres, especialmente las más pobres, no observaran mejoras consistentes en su estatus dentro del hogar.²⁰ La mayoría (cerca del 60%) de los préstamos otorgados a las mujeres se desvió principalmente hacia las necesidades productivas o de consumo de sus hogares; la presión social²¹ y el control sobre los activos del hogar jugaron un papel crucial en la determinación del uso del préstamo. En estos casos, las mujeres no pudieron desviar los ingresos de estas fuentes hacia los reembolsos y se vieron obligadas a aceptar un uso desfavorable de su tiempo de trabajo; asimismo, vieron disminuido su control sobre los recursos familiares.²²

¹⁹ El fenómeno, argumentado en muchos estudios, se refiere a que los préstamos a las mujeres ayudan a los hogares a diversificar los medios de subsistencia y reducir su vulnerabilidad frente a los *shocks* pero, contrario a lo esperado, no empoderan a las beneficiarias.

²⁰ En la medida en que aumentaba el tiempo que llevaban las mujeres dentro del programa, su probabilidad de control sobre las principales finanzas del hogar, la probabilidad de que el tiempo de trabajo se asignara a ellas favorablemente, y la probabilidad de compartir las tareas domésticas con otros, se redujeron, lo cual tuvo como saldo un impacto negativo en su empoderamiento.

²¹ En la medida en que aumentaba el número de mujeres del GAA que utilizaron sus préstamos para empresas autónomas era menos probable que utilizaran su préstamo en empresas familiares, para comprar tierras o para el consumo doméstico. Además, las mujeres que inicialmente reportaron mayor control sobre sus préstamos tenían mayor probabilidad de no utilizarlos en empresas familiares.

²² Algunas incluso tuvieron que trabajar como jornaleras o vender ganado para hacer frente a los reembolsos; esto resultó en la depreciación de los poderes relativos de estas mujeres en las relaciones domésticas, evidenciando una situación de suma cero.

Aprendizajes:

- En el caso de la India, se vio que cuando la demanda de crédito para fines productivos en el hogar es muy alta, es bastante probable que los préstamos a las mujeres no terminen beneficiándolas de manera personal (Garikipati, 2008). Para que esto suceda, se debería desafiar el control patriarcal de los activos productivos de la familia. Una lección importante de este país refleja la relevancia de cuestionar y modificar la falta de control de las mujeres sobre los activos familiares para que los microcréditos cumplan con su promesa de empoderamiento. Según la misma autora, una forma de lograrlo es condicionar el crédito a la transferencia de activos a favor de las mujeres interesadas. Por otro lado, Garikipati (2008) también evidencia que el beneficio para las mujeres tendió a ser mayor cuando los préstamos se utilizaron para empresas autogestionadas, especialmente si los préstamos individuales se dirigían a proyectos grupales.
- Ello lleva a concluir que el crédito debe ir acompañado de programas destinados a fortalecer las capacidades económicas del GAA y que la falta de énfasis en las actividades de equipo dentro del esquema de GAA puede ser una de las principales razones de la ineficacia del programa para empoderar a las mujeres.
- Es poco probable que el crédito por sí solo lleve a la emancipación de la mujer en términos de afectar su posición en el hogar y la asignación de su tiempo de trabajo (EDA, 2005). El acceso financiero, si bien constituye un paso básico para el EEM, no puede por sí solo ayudar a desarrollar empresas de subsistencia propiedad de mujeres que enfrentan múltiples restricciones vinculantes (Fafchamps, McKenzie, Quinn, & Woodruff, 2011).
- Los hallazgos de Garikipati (2008) apoyan otras sugerencias de académicos relativas a que el empoderamiento de la mujer

puede incrementarse al ofrecer créditos como parte de un paquete integrado que incluya otros servicios como préstamos no productivos, seguros, desarrollo empresarial y actividades relacionadas con el bienestar.

- El tipo y los arreglos institucionales del préstamo, tales como el tamaño, el plazo, las condiciones y la clase de institución financiera, son claves para definir el éxito, la rentabilidad y el atractivo de los microcréditos. El enfoque debe ser buscar que los mercados crediticios funcionen mejor para las mujeres.
- En cuanto al ahorro, cabe mencionar que los grupos de ahorro proporcionan una plataforma eficiente para fortalecer la inclusión financiera, el empoderamiento económico y la participación de las mujeres como ciudadanas activas. Un estudio de impacto del programa Business Women Connect, de Tanzania, encontró que las mujeres ahorran sustancialmente más a través de una cuenta de ahorros móvil. El estudio de Bastian, Bianchi, Goldstein y Montalvao (2018) encontró que proporcionar a las mujeres una capacitación en habilidades comerciales reforzó el efecto. Una mayor proporción de mujeres casadas que participaron en el programa de ahorro móvil reportó que ellas eran las únicas en tomar decisiones sobre sus gastos personales, en comparación con aquellas que no participaron en el programa. Por consiguiente, se concluyó que dicho programa ha tenido resultados de empoderamiento inesperados para las mujeres, aunque no influyó en las ganancias o ventas de las empresas de su propiedad.

d. Infraestructura

El tiempo que las mujeres dedican al trabajo agrícola en áreas rurales está limitado, por ejemplo, por las cargas reproductivas, que incluyen el cuidado de los niños y las tareas del hogar, tales como la recolección de agua y combustible. Adviértase, adicionalmente,

que en un contexto con infraestructura poco desarrollada y con limitados sustitutos de mercado para la producción doméstica, estas tareas consumen una cantidad de tiempo aún mayor; por ello, los programas de infraestructura deben diseñarse para maximizar el acceso de mujeres y hombres pobres a los beneficios de las carreteras, los servicios de transporte, las telecomunicaciones, la energía y el agua. Si el Estado proporciona agua proveniente de una fuente limpia, así como saneamiento, es posible reducir la cantidad de tiempo que las mujeres dedican a las tareas de cuidado y del hogar. Los beneficios son exponenciales, pues además se considera difícil poder alcanzar las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relativas al agua, a menos que se integre una perspectiva de género y empoderamiento económico. Asimismo, el acceso a agua potable se traduce en una mayor supervivencia infantil y en una mejor salud en adultos.

Un estudio para la India, Nepal y Bangladesh encontró un ahorro promedio de 30 a 70 minutos por día solo mediante el uso de estufas mejoradas (Gupta, Hieronimus, Krishnan, & Madgavkar, 2019). De esa cuenta, contar con este tipo de insumo constituye una importante estrategia para liberar a las mujeres de las tareas domésticas.

La división del trabajo y los roles de género arraigados hacen recaer en mujeres y niñas la carga relacionada con la recolección de agua y la dificultad para conseguirla; este trabajo no remunerado reduce las oportunidades de acceder a la educación, a un trabajo decente y a la participación social, lo cual constituye un factor que perpetúa la falta de empoderamiento, vulnerabilidad y pobreza en mujeres, principalmente en aquellas que viven en áreas rurales.

Contar con puntos de agua más cerca de la casa reducirá la distancia que las mujeres y las niñas tienen que caminar, lo que permite tiempo para otras actividades, incluida la formación, cuidado de niños, cultivo de alimentos y

generación de ingresos. Además, el agua cerca del hogar produce importantes mejoras en la nutrición y la salud: se conoce que el recoger agua desde largas distancias es un peligro para la salud, especialmente durante el desarrollo y en períodos de embarazo. Asimismo, durante la recolección diaria de agua, las mujeres corren el riesgo de ahogarse (por inundaciones) y de sufrir lesiones por ataques (ONU, 2005).

Conviene ilustrar esto con una experiencia implementada en México que tuvo como objetivo mejorar la gestión del agua en áreas periurbanas y rurales, buscando invertir en infraestructura y lograr participación ciudadana, con énfasis especial en el papel de las mujeres. La iniciativa se focalizó en tres estados del sur del país: Chiapas, Tabasco y Veracruz, áreas con alto contraste de desigualdades socioeconómicas, de género y étnicas. La estrategia de acción giró en torno a tres pilares centrados en el empoderamiento económico de las mujeres: a) abordaje de temas referentes al marco legal y económico, la disponibilidad y acceso al agua e impacto en la salud en los municipios priorizados; b) institucionalización de la perspectiva de género en las políticas y las instituciones públicas relacionadas con el agua; c) participación de las mujeres en la gestión del agua.

Entre las lecciones aprendidas en este país destacan las siguientes: primero, es muy importante que los roles de los involucrados sean claros y se establezcan acuerdos sobre objetivos comunes para conseguir un aprendizaje mutuo. Segundo, resulta esencial acercarse a las comunidades tomando en cuenta sus complejidades para no partir de hipótesis erróneas. Tercero, los diagnósticos participativos de género revelaron necesidades e intereses diferenciados de las mujeres y los hombres que antes se desconocían, y fueron vitales para abordar la intervención. Comprender los roles, las relaciones y las desigualdades de género puede ayudar a explicar las elecciones que hacen mujeres y hombres, así como sus diferentes opciones. Las diferencias y las desigualdades influyen en su

percepción y participación en el uso y la gestión del agua. Cuarto, el incentivar la participación de los ciudadanos a través de la información y la educación en el derecho humano al agua es vital para construir una gestión eficiente del recurso y para recuperar la confianza en las instituciones. Quinto, la implicación de la comunidad resulta esencial para la sostenibilidad de los servicios y las inversiones realizadas en gestión del agua, así como para impulsar cambios de comportamiento en relación con el uso y la conservación del agua. Finalmente, el invertir en fortalecer las instituciones locales y crear capacidad de actuación entre sus trabajadores resulta en un beneficio directo a la comunidad, dada la estrecha relación de la administración local con su pueblo (SDGF, por sus siglas en inglés).

9. Políticas para la autonomía física y política

Para la Cepal (s.f.), la autonomía significa que las mujeres cuenten verdaderamente con la capacidad y las condiciones concretas para decidir libremente las cuestiones que afectan sus vidas. Alcanzar dicha autonomía, que abogue a favor de la igualdad de género, requiere transformaciones en tres distintas dimensiones: física, política y económica. Profundizar en las prácticas y aprendizajes sobre las políticas públicas implementadas con el objetivo de mejorar las autonomías física y política escapa a los límites de esta investigación. Sin embargo, es importante que se reconozca la relación intrínseca de la autonomía económica con la autonomía física, que se refleja principalmente en dos problemáticas sociales: el irrespeto a los derechos reproductivos de las mujeres y la violencia de género. La falta de autonomía física de las mujeres expresada en las dificultades en el control de sus propios cuerpos y su vida reproductiva incide en las condiciones

necesarias para el logro de la autonomía económica (incluso, se da una relación inversa: la autonomía económica incide sobre la autonomía física).²³

Con respecto a la violencia, la evidencia también muestra que es importante incorporar estrategias de prevención y respuesta a la violencia de género en las iniciativas de empoderamiento económico de la mujer. Esto, considerando que la desigualdad de género y el poder de los hombres sobre las mujeres generan un contexto que puede dar paso a violencia contra ellas, sobre todo sabiendo que este tipo de violencia suele exacerbarse cuando las personas se enfrentan a la incertidumbre (ONU Mujeres, 2015). Un ejemplo de lo anterior se observa cuando los hombres caen en desempleo, incluso cuando las mujeres aportan ingresos al hogar (Calderón, Gáfaró e Ibáñez, 2011; Date-Bah, 2003).

Tampoco puede olvidarse el empoderamiento político y su potencial impacto en el empoderamiento económico. La voz y el liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones están estrechamente relacionados con el empoderamiento económico. La capacidad de las mujeres para asumir puestos de liderazgo, organizarse con otras personas y tener voz en la toma de decisiones es fundamental para garantizar que sus diversas necesidades y preferencias se conviertan en elementos centrales de los esfuerzos que buscan impulsar el EEM. Además, el liderazgo y la acción colectiva pueden adoptar muchas formas y se relacionan directamente con la mejora de la productividad y las condiciones de trabajo, así como con cambios en los derechos y protecciones de las trabajadoras, la confianza en sí mismas, así como con cambios más profundos de las normas sociales restrictivas (Domingo *et al.*, 2015).

²³ El acceso de las mujeres al trabajo reduce el número de hijos que tienen. Un ejemplo de ello se observa en la India, donde un estudio robusto demostró que las mujeres jóvenes de entre 15 y 21 años que tenían acceso a trabajos en procesos comerciales mediante subcontratación tenían un 5.7% menos probabilidades de dar a luz durante el período de 3 años del estudio, e informaron que querían tener 0.35 hijos menos en el transcurso de su vida (Jensen, 2012). En Bangladesh también se estableció que el crecimiento de la industria de la confección afectó el parto prematuro y la fertilidad en general; la fecundidad general se redujo de 5.9 hijos por mujer, en 1983, a 2.3 en 2009 (Heath & Mobarak, 2014). Además, las niñas que vivían cerca de una fábrica de ropa tenían un 29% menos de probabilidades de haber dado a luz que aquellas que vivían en aldeas más alejadas de la fábrica.

Capítulo II

Propuestas de política pública para lograr el empoderamiento económico de las mujeres

No existe un único enfoque de medidas para abordar el empoderamiento económico de las mujeres (EEM); sin embargo, a la luz de la experiencia internacional se considera importante destacar y combinar las siguientes propuestas que se analizarán a profundidad para concretar un planteamiento de intervenciones de política pública específicas para Guatemala. Para el efecto, se han considerado seis estrategias, cada una idónea para cumplir con objetivos específicos, sin embargo, son medidas integrales que se benefician unas de otras:

1. Corresponsabilidad del cuidado, promoviendo el rol activo del Estado en el cuidado de niños y niñas por medio de los servicios públicos de atención, con el objetivo de reducir la desproporcionada carga de tiempo que tradicionalmente invierten en ello las mujeres. Esto conlleva infraestructura social, personal capacitado e insumos para asegurar la nutrición de los infantes, así como para proveerles estimulación temprana. Además, implica involucrar a comunidades y sociedad civil históricamente desatendidos por el Estado como lo son territorios rurales con alto porcentaje de población auto identificada indígena, en busca de ampliar la oferta, apoyándolas de manera financiera. Idealmente, esta iniciativa debería acompañarse por otras medidas, dentro de lo posible, como campañas de comunicación que promuevan la corresponsabilidad de los hombres en el cuidado y crianza de niñas y niños, educación sensible al género a temprana edad, así como infraestructura urbana que lo refuerce.
2. Desarrollo productivo y económico de las mujeres por medio de programas de financiamiento dirigidos principalmente a mujeres rurales, diseñados con bajas tasas de interés y reducidos requisitos, con recursos que se entreguen directamente a las mujeres para aumentar su control de ellos y así empezar a cerrar la brecha de género existente en la utilización y acceso a los servicios bancarios y financieros. Además, crear grupos de apoyo y acompañamiento, y promover proyectos económicos colectivos que generen negocios y empleo decente en las comunidades.
3. Formación y capacitación integral sobre conocimientos técnicos de utilidad para el trabajo, así como finanzas básicas, habilidades de liderazgo, empresariales y comerciales, tomando en cuenta las necesidades específicas de las mujeres para que puedan participar (tales como flexibilidad en los horarios, acceso a guarderías o a servicios de cuidado durante las capacitaciones, espacios seguros y eliminación de otras barreras).
4. Inserción laboral de mujeres, principalmente de aquellas en alta exposición a la vulnerabilidad y pobreza, y como mecanismo de acción inmediata para contrarrestar el hambre, específicamente para aquellas de áreas rurales.
5. Programa de alfabetización masiva, partiendo del reconocimiento y garantía de los derechos de las mujeres a la educación, a nivel individual y comunitario, y velando

por respetar la cosmovisión de sus pueblos. Se trata de promover un programa de alfabetización masiva en el que puedan participar, como instructoras, personas de la propia localidad.

6. Agua para todas y todos, por medio del incremento de la cobertura de agua y saneamiento ambiental, con el objetivo de reducir el tiempo que las mujeres destinan a tareas no remuneradas. Si se considera que la recolección de agua es una de las principales tareas que socialmente se asigna a las mujeres y una de las que más tiempo ocupan, principalmente en áreas rurales como consecuencia de las mayores distancias para el abastecimiento, esta estrategia es clave.

Considerando la importancia del sector agrícola para la economía de los territorios rurales, aunado a los programas de microcréditos, debe eliminarse la discriminación en el acceso a insumos productivos como semillas, agua, trabajo y tecnología, con el propósito de que las agricultoras produzcan de forma más efectiva y eficiente.

Asimismo, se deja en discusión la posibilidad de implementar leyes laborales y de seguridad social que permitan a los hombres acceder a tiempo por paternidad, ante el nacimiento de un hijo o hija, y se plantea la necesidad de una medición continua de indicadores laborales y de uso del tiempo.

En algunos casos, el alcance de las estrategias busca al universo de mujeres y, en otros, se ha

Ilustración 2
Ejes estratégicos para una propuesta de política pública



Fuente: Icefi

priorizado a aquellas mujeres en situación de vulnerabilidad y potencial exclusión. Entre 2022 y 2030 se propone un incremento progresivo de la cobertura, tomando los siguientes criterios de priorización, iniciando en los municipios cuyo mayor porcentaje de población tenga una o varias vulnerabilidades; en este caso, la medida son las necesidades básicas insatisfechas (NBI), metodología según la cual se combina un conjunto de privaciones de medios materiales necesarios para el desarrollo de una vida aceptable. Se reconoce la necesidad de que el poder público gane experiencia en estos programas y se cuente con los recursos materiales y financieros requeridos para la implementación de las estrategias. Cada uno de los ejes propuestos no es necesariamente incluyente o excluyente: una mujer puede ser beneficiaria de uno o de todos los programas sugeridos si pertenece a la población objetivo de cada programa.

Según el cálculo de NBI y con base en la metodología del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2002), se tiene que en 2018, el 44.8% de los hogares a nivel nacional padecía una o varias NBI; el 49.8% en el área rural; el 59.0% si el hogar contaba con jefatura maya; y el 62.0% de los hogares que tenían jefatura de otro pueblo indígena, sea xinka, garífuna, afroestemestizo/creole/afrodescendiente. Para la selección prioritaria de municipios se tomó en cuenta aquellos con mayor porcentaje de hogares con carencias en accesos tan básicos

como calidad de paredes y piso, saneamiento, presencia de considerable hacinamiento y otras deficiencias, como nivel de asistencia escolar en niños y niñas pequeñas y dependencia. Con la excepción de la estrategia de empleo masivo, todos los programas pretenden llegar gradualmente a los 340 municipios del país en el año 2030.

Las medidas propuestas han sido planificadas con base en supuestos tales como las proyecciones de población, estimaciones de inflación y del PIB. Se ha establecido un concepto de priorización que tiene carácter municipal, estimando, en el primer año (2022), alcanzar al 5% de municipios, es decir, a 17 municipios considerados con alta vulnerabilidad según la medición. Para 2025 se espera llegar al 30.0% de los municipios, unos 102; para 2028 se estima alcanzar al 70% de los municipios, o sea, a 238; y finalmente, lograr la cobertura de la totalidad de los municipios en 2030 (véase anexo 1).

Para el caso del eje estratégico 4, que corresponde a empleos masivos, la priorización anual se efectúa sobre el universo de mujeres de las áreas rurales, identificadas en entornos de pobreza y vulnerabilidad de 165 municipios. También fue otro criterio el hecho de que se tratara de municipios en riesgo de sufrir hambre estacional, y aquellos municipios mayoritariamente afectados por las tormentas tropicales Eta e Iota en 2020 (anexo 2).

Tabla 2
Indicadores para la construcción de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Número	Indicadores
1	Calidad de vida
2	Hacinamiento
3	Origen o abastecimiento de agua
4	Acceso a servicios sanitarios
5	Asistencia escolar
6	Precariedad ocupacional

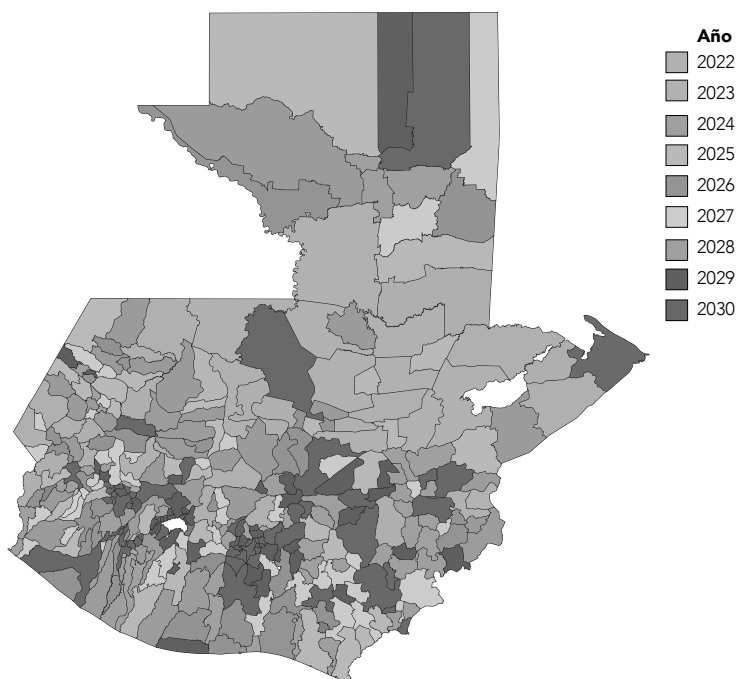
Fuente: Icfef, con base en INE (2002)

Tabla 3
Número y porcentaje de municipios según la priorización de pobres por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según diferentes ejes estratégicos de intervención para fomentar el empoderamiento económico de las mujeres

Ejes estratégicos 1, 2, 3, 5 y 6				Eje estratégico 4	
Año	Número de municipios	Porcentaje de municipios	Porcentaje de municipios acumulados	Año	Número de municipios
2022	17	5	5	2022	165
2023	17	5	10	2023	165
2024	34	10	20	2024	165
2025	34	10	30	2025	165
2026	34	10	40	2026	165
2027	51	15	55	2027	165
2028	51	15	70	2028	165
2029	51	15	85	2029	165
2030	51	15	100	2030	165

Fuente: Icefi

Mapa 1
Municipios según la priorización para fomentar el empoderamiento económico de las mujeres por año, según diferentes ejes estratégicos de intervención



Fuente: Icefi

Si bien, se reconoce que hace falta contar con más información e investigación para la atención específica de las mujeres según sus pueblos, su contexto y necesidades, con las herramientas disponibles es posible identificar los territorios y el número de hogares con mayores vulnerabilidades. Razón por lo que se elaboró la priorización de municipios, los mismos coinciden con mediciones anteriores realizadas en el país, en territorios con mayor pobreza y vulnerabilidad; mayormente rurales y de población indígena.

Propuestas de política pública: ¿Cómo empoderar a las mujeres en Guatemala?

Propuesta 1. Centros integrales de cuidado infantil (CICI):

Esta propuesta se inspira en las acciones del Programa Hogares Comunitarios y los centros de atención y desarrollo infantil (CADI) de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep) y persigue la universalización del cuidado infantil. Conjuntamente, permitiría reducir los trabajos de cuidados así como distribuirlo a nivel público; sentando precedentes para la valoración de estas actividades. El objetivo es ofrecer espacios públicos a gran escala para el cuidado infantil como medida con un doble dividendo: por un lado, promover el EEM al permitir que el Estado se haga cargo de una parte del cuidado infantil, mientras las mujeres pueden destinar más tiempo a su educación, capacitación y trabajo; por el otro, la existencia de los CICI garantizaría un mayor control del desarrollo físico e intelectual de los niños y las niñas con edades de 0 a 6 años, etapa previa a su ingreso a la educación primaria. Además trae otro beneficio social y económico puesto que permite crear puestos de trabajo decentes en actividades de cuidado remunerado.

Según la segunda encuesta nacional de empleo e ingresos de 2018 (ENEI 2-2018), las mujeres invierten, en promedio, 19.7 horas a la semana en el cuidado específico de niños y niñas, mientras que los hombres, 9.9 horas. Esta situación es correspondiente con uno de los principales motores de la desigualdad de género y las barreras estructurales para el desarrollo pleno de la mujer, impidiendo su participación en una actividad económica, la formación académica, los espacios políticos y públicos, o bien, el ocio.

Como se demostró en *Mujeres de Guatemala: un análisis de sus condiciones económicas y sociales* (Icefi/We Effect, 2021), la maternidad y el número de hijos que las mujeres tengan se relacionan directamente con la participación en el mercado laboral. A nivel nacional no se brindan suficientes redes de apoyo formales y seguras, sobre todo para niños más pequeños (de 0 a 6 años de edad). De ello se desprende que las mujeres de 15 años o más que no han tenido hijos participan en mayor porcentaje en la PEA (43.9%), variable que disminuye hasta un 34.8% en mujeres con dos o más hijos. En el caso de las mujeres indígenas y de mujeres rurales las cifras cobran mayor dimensión; las mujeres mayas con dos o más hijos, la reducción alcanza un 30.9%, mientras que, a nivel nacional, para las mujeres de las áreas rurales el porcentaje es del 26.7%.

a) Población objetivo y características del programa

La población objetivo de este programa son los niños y niñas de entre 0 y 6 años, con la meta de alcanzar a los 2.5 millones para 2030. Se plantea una universalización escalonada (entre 2022 y 2030), priorizando inicialmente a los hogares de los 17 municipios con los mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad.

Sin embargo, a la par de formar y cuidar integralmente a las nuevas generaciones, esta propuesta se encamina a transformar la vida de las mujeres y constituye una medida vital para garantizar su inserción laboral y promover

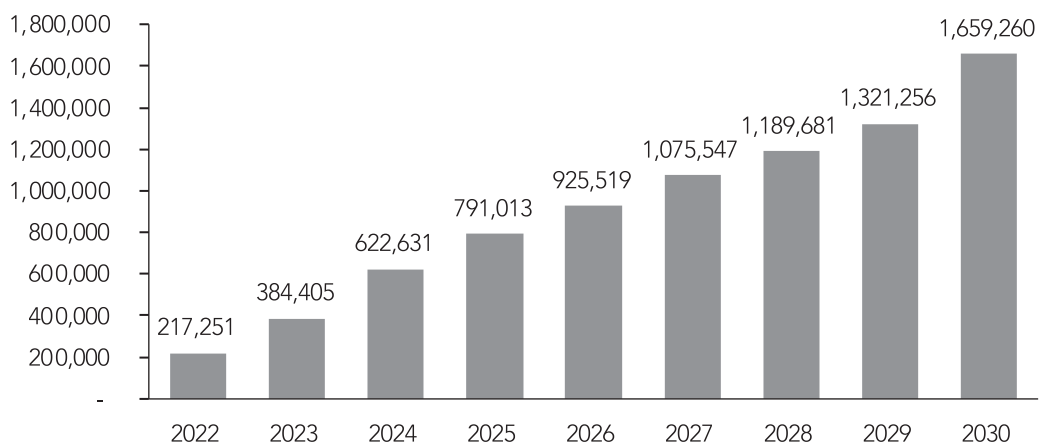
su autonomía. Al llegar a la universalización del servicio, se espera beneficiar a cerca de 1.6 millones de hogares y, con ello, abrir las posibilidades para que similar número de madres pueda destinar tiempo a labores de empoderamiento económico. La inversión en esta estrategia está diseñada para que en el primer año, los beneficios alcancen a 88.8% de mujeres rurales y 11.2% a mujeres de áreas urbanas. Por pueblo de pertenencia, mayoritariamente a mujeres indígenas, un 90.1% a mujeres mayas, 0.3% otro pueblo indígena (xinkas, garífunas, afrodescendientes/ creole/afromestizos) y 9.6% mujeres ladinas, el grado de prioridad está relacionada con que son sector de mujeres quienes se encuentran en mayor vulnerabilidad; gradualmente hasta llegar al universo en 2030.

Además de los objetivos principales, este programa es capaz de emplear a un alto número de mujeres como cuidadoras, al requerir una cuidadora por cada diez niños atendidos. Si bien se reconoce que se trataría de empleos que continuarían ubicando a las mujeres en espacios de cuidado, se les ofrecería

la oportunidad de un empleo con contrato laboral formal, con acceso a seguridad social y salario mínimo oficial, lo que ya resulta atractivo si se considera que a nivel nacional las mujeres ganaban en 2019 solo el 75.2% del salario mínimo contemplado ese año. Además, se trata de un esfuerzo importante para la promoción de la economía de los cuidados, evidenciando que este es un trabajo, así como una responsabilidad social y del Estado, en contraposición a la idea de que el trabajo de cuidados y las actividades reproductivas son responsabilidad individual de las mujeres o de los hogares y las familias.

Con la implementación de los CICI se busca, además, la participación compartida de padres, madres, cuidador o cuidadora responsable del menor en capacitaciones sobre temas relacionados con el bienestar y el desarrollo de la niña o niño, así como desarraigar de los hogares los roles de cuidado infantil. Los CICI requieren, además, la participación directa de los gobiernos locales para proporcionar los espacios adecuados según los requisitos impuestos por la Secretaría de Obras Sociales

Gráfica 1
Número estimado de hogares beneficiados con los centros integrales de cuidado infantil (2022-2030)



Fuente: Icefi

de la Esposa del Presidente (Sosep), así como el apoyo de los sistemas de salud pública locales para la atención en temas de vacunación, peso, talla y enfermedad de la niña o niño.

b) Mecanismos de intervención

Los CICI se prepararán para brindar atención en horarios de 7:00 a. m. a 4:00 p. m., de lunes a viernes, durante todo el año. Las intervenciones estarán distribuidas en dos módulos, el primero para niños y niñas de entre 0 y 3 años y, el segundo, para niños y niñas de entre 4 y 6 años. Una cuidadora atenderá a grupos de diez.

La propuesta alimenticia está diseñada según las edades de niños y niñas, cubriendo 1,200 kcal, con un costo diario por niño de Q12.00 iniciales, pero aplicándoles la inflación anual. Estos costos serían cubiertos por el CICI. Con respecto a los insumos educativos necesarios,

también serían cubiertos mediante fondos públicos, mientras que los artículos personales de las niñas y los niños serían responsabilidad de la familia o los cuidadores responsables.

c) Beneficiarios

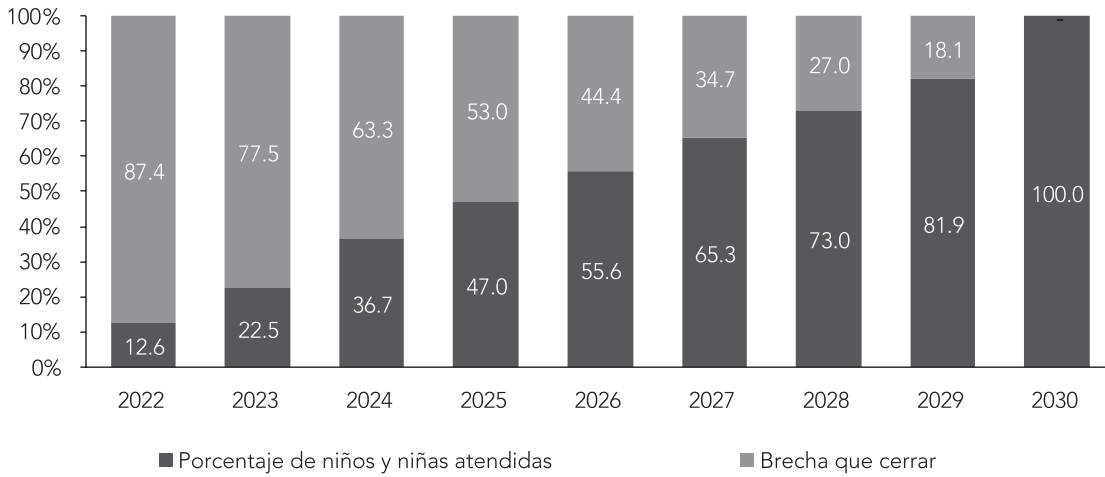
La propuesta se preparó para atender, el primer año de vigencia, al 5% de los municipios con mayor vulnerabilidad, con unos 331,552 niños y niñas (12.6% del total). Esta cantidad supera la mitad de la brecha esperada para 2026, que asciende a 1,412,459 millones de niños (54.6% del total) hasta llegar a los 2,532,241 niños y niñas proyectados para 2030, cuando el programa alcance al universo de niñez comprendida entre las edades de 0 a 6 años. Igualmente alcanzará a unas 212,976 mujeres madres, priorizando a las de áreas rurales y mujeres indígenas.

Tabla 4
Número de niños y niñas de 0 a 6 años de edad beneficiarios de los CICI (2022-2030)

Años	Número de municipios atendidos según priorización	Número de niños y niñas atendidas	Porcentaje de niños y niñas alcanzado sobre el total de niños y niñas de 0 a 6 años de edad	Estimación de madres	Porcentaje pueblo de pertenencia				Porcentaje área geográfica	
					Maya	Otro pueblo	Ladina	Extranjera	Urbana	Rural
2022	17	331,552	12.6	212,976	90.1	0.3	9.6	0.0	11.2	88.8
2023	34	586,651	22.4	376,841	75.2	0.3	24.5	0.0	15.6	84.4
2024	68	950,215	36.5	610,380	69.7	0.3	29.9	0.0	19.0	81.0
2025	102	1,207,186	46.5	775,448	65.9	0.9	33.1	0.0	20.9	79.1
2026	136	1,412,459	54.6	907,307	60.8	0.8	38.3	0.0	22.9	77.1
2027	187	1,641,422	63.7	1,054,384	58.0	1.4	40.5	0.1	25.8	74.2
2028	238	1,815,604	70.7	1,166,271	54.6	1.5	43.8	0.1	28.4	71.6
2029	289	2,016,404	78.8	1,295,258	51.5	1.4	47.0	0.1	33.3	66.7
2030	340	2,532,241	100.0	1,626,610	46.3	2.2	51.4	0.1	47.1	52.9

Fuente: Icefi

Gráfica 2
Porcentaje de niños y niñas atendidos en los CICI. Cierre de brecha (2022-2030)



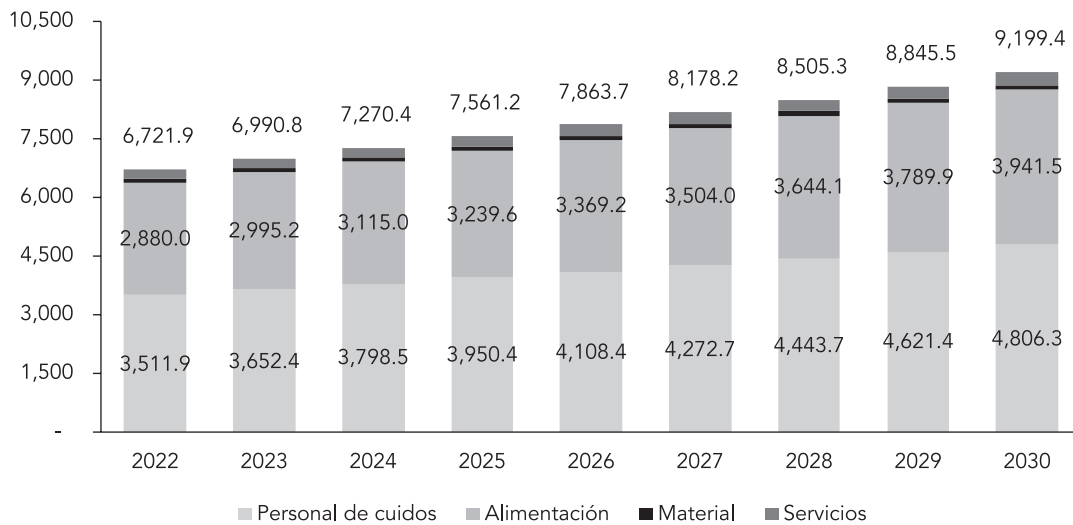
Fuente: Icefi

d) Costos de implementación

El costeo de esta medida se ha realizado tomando en cuenta los salarios y prestaciones de las trabajadoras, los costos de agua, energía eléctrica y mantenimiento, así como los de la

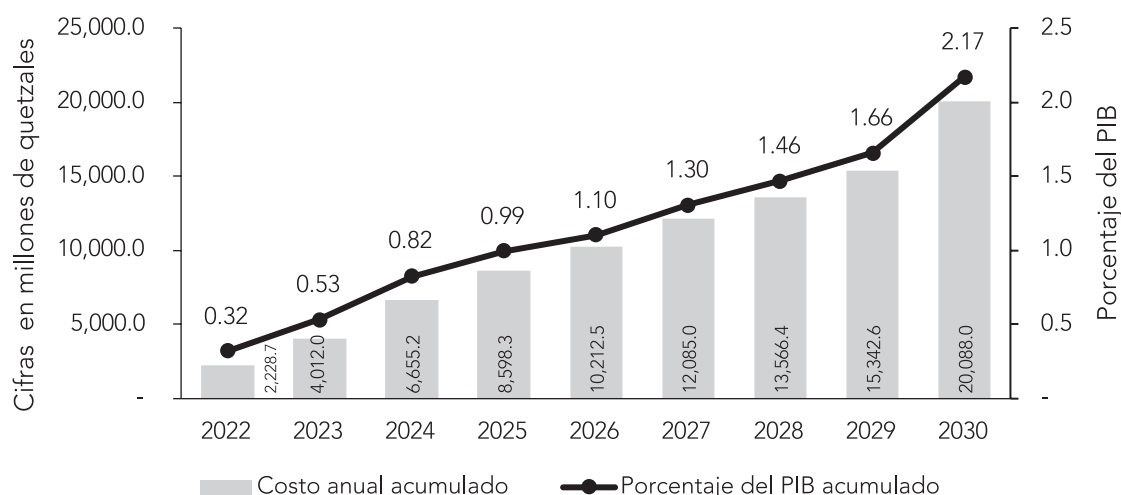
alimentación de los beneficiarios. Se estima que, con los años, el costo se incrementará en la medida en que aumente la inflación (lo que afecta el precio de la alimentación y los servicios básicos), y como consecuencia de posibles mejoras en el salario de las trabajadoras.

Gráfica 3
Costo anual por niño o niña atendida, según rubro (en quetzales, 2022-2030)



Fuente: Icefi

Gráfica 4
Costo anual en millones de quetzales y como porcentaje del PIB



Fuente: Icefi

En términos macrofiscales, el costo de la implementación de esta política asciende a los Q2,228.7 millones en el primer año, monto que equivale al 0.32% del PIB. Durante los primeros cinco años del programa, el costo total proyectado supera los Q10,212.5 millones y equivaldrá, aproximadamente, al 1.10% del PIB. Para 2030, fecha en la que se alcanzará el universo buscado, el costo proyectado de estos centros de cuidado infantil asciende a Q20,088.0 millones, un 2.17% del PIB. Adviértase que cada uno de estos montos fue indexado a la inflación anual esperada.

Propuesta 2. Microcréditos a mujeres

Ofrecer a las mujeres oportunidades financieras y de ampliación de su liderazgo para el desempeño de actividades económicas es una acción necesaria y una herramienta clave para el empoderamiento económico, principalmente para aquellas excluidas por el sistema financiero formal, que en Guatemala, coinciden con ser mayoritariamente las mujeres

indígenas y rurales. La escasa disponibilidad de información demuestra que el acceso a créditos en el país ha sido más difícil para las mujeres que para los hombres; no existen propuestas sólidas de prácticas financieras específicas e igualitarias, mientras que las experiencias internacionales mostraron relevantes ejemplos en los que la microfinanciación resulta una de las panaceas a favor del EEM.

En Guatemala, las mujeres contribuyen de manera significativa a la economía como emprendedoras o empleadas no remuneradas, generalmente dentro de actividades informales o concentradas en actividades económicas de menor remuneración. Según las últimas cifras, el 32.0% de las mujeres trabaja como emprendedora, y el 11.4% de ellas lo hace como ocupada no remunerada. Al hecho de no contar con un empleo con contrato laboral fijo (en el país, el 42.8% de las mujeres carece de contrato), o tener sueldos o ganancias bajas, se adiciona que ellas carecen de activos para dar en garantía, lo que las deja fuera inmediatamente de la posibilidad de optar a financiación bancaria para desarrollar

alguna actividad económica, o bien para mejorar, en caso de que ya realicen alguna. En Guatemala, además, existen evidencias de que las mujeres que logran acceder a un servicio financiero o crédito lo hacen con mayores tasas de interés y en menores montos, aunque la evidencia también demuestre que son las mujeres quienes tienen menor riesgo de incumplimiento.

En esta propuesta se busca, por medio de la expansión de préstamos de responsabilidad colectiva, que las instituciones financieras, de preferencia locales y comunitarias, a través de modelos de reembolso más razonables para las condiciones de las mujeres rurales, otorguen productos financieros a mujeres pobres en una escala que llegue a aquellas que han sido excluidas de los sistemas financieros habituales. Los beneficios de la asociatividad radican en que las mujeres pueden intercambiar, socializar, ampliar sus redes de contactos, crear una identidad colectiva, desarrollar capacidades de liderazgo, una mayor autonomía económica, así como mayor capacidad de negociación a lo interno de sus hogares.

a) Población objetivo

De acuerdo con las estimaciones, hay 1.0 millón de mujeres en condiciones de carencia, pobreza y vulnerabilidad que viven tanto en áreas urbanas como rurales; son mayores de 18 años y no tienen inconvenientes legales o financieros previos. Para seleccionar la proporción de mujeres beneficiarias se utilizó el indicador sobre la tasa de emprendimiento potencial del Monitor Global de Emprendimiento (GEM, por sus siglas en inglés, Global Entrepreneurship Monitor) en cuyo último reporte para Guatemala (2020/2021) se indica que la tasa de emprendimiento potencial en el país es del 50.0%, reconociendo que, en esta fase, la persona tiene la idea de poner un negocio. También se admite que, aunque este no es un factor determinante, constituye la medida más cercana al respecto, de manera que se ha considerado que este porcentaje de ánimo por emprender es similar en todos los territorios.

b) Mecanismos de intervención

Utilizando la institucionalidad del Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía (Mineco) por medio de intermediarios como las cooperativas de ahorro y crédito, microfinancieras y la banca nacional se tomaría, bajo la modalidad de garantía fiduciaria, la figura de grupo solidario o garante solidario que queda responsable de manera conjunta. La modalidad para recibir préstamos se realizaría mediante la conformación de grupos de cinco mujeres. El financiamiento estaría orientado a actividades productivas, no de consumo, para asegurar el objetivo de la propuesta. Al respecto, se reconoce que ya existen acciones dentro del Mineco para impulsar a las mujeres en actividades de emprendimiento, sin embargo ninguno de las proporciones que se ofrecen bajo este eje estratégico.

Se crearía un fideicomiso por Q1.0 millardo para ejecutarse en 9 años, inicialmente priorizando los municipios reconocidos en este espacio con mayor vulnerabilidad. Los montos promedio a entregar rondarían los Q1,000 por persona, cantidad que sería reembolsada en cuotas y con la oportunidad de solicitar nuevos préstamos, incluso de mayor cuantía, una vez se haya saldado el préstamo anterior. El apoyo técnico y la educación financiera deben tener un enfoque personalizado atendiendo cada necesidad y las preferencias de las mujeres según territorios, además de tomar en cuenta las barreras estructurales y culturales que enfrenta cada mujer. Se busca brindar un espacio seguro y de calidad; como un beneficio adicional se promueve, además, el ahorro y la ayuda mutua dentro del grupo, así como el apoyo a quienes sean más vulnerables dentro de los hogares y las comunidades.

Algunos de los requisitos importantes que la beneficiaria debe cumplir son recibir capacitación en educación financiera y técnica según sea la actividad económica a la que va dirigido el préstamo. Esta capacitación será proporcionada por un técnico que trabajará como agente financiero.

La institución financiera o intermediaria es la encargada de brindar el servicio integral, que consiste en la línea de crédito, entrenamiento, asistencia técnica y administrativa. El principal intermediario entre las mujeres y la institución financiera es el personal técnico administrativo, del cual la institución financiera es responsable. Dicho personal trabajará directamente con las mujeres; cada técnico debe monitorear y estar a cargo de un máximo de 200 mujeres (40 grupos de cinco mujeres emprendedoras).

La tasa de interés y la tasa de garantía propuesta a las instituciones intermediarias serían, como máximo, del 12.0% anual, quedándose la institución con el 10.0% para cubrir gastos administrativos, costos de la asesora/asesor, ganancias y utilidades, y el restante 2.0% se destinaría al fideicomiso. Se recomienda que este 2.0% restante quede como un fondo de

garantía para cuentas incobrables. Sin embargo, las instituciones financieras deberán asumir en primera instancia el riesgo según lo estipulado en sus reglamentos para la administración del riesgo crediticio y sus políticas internas. Los plazos propuestos para la cancelación estarían entre los 6 y los 36 meses.

c) Beneficiarios

El número de mujeres a las que puede alcanzar el financiamiento para el primer año asciende a unas 146,207, provenientes de 17 municipios en 8 departamentos, con lo cual se atendería al 13.5% de la población objetivo. En el quinto año de puesta en marcha del programa se espera alcanzar al 55.0%, es decir, a más de la mitad de la población objetivo, logrando presencia en 136 municipios. Se lograría alcanzar el objetivo total en 2030, superando el millón de mujeres

Tabla 5
Número de mujeres potencialmente beneficiadas del financiamiento a través de microcréditos (2022-2030)

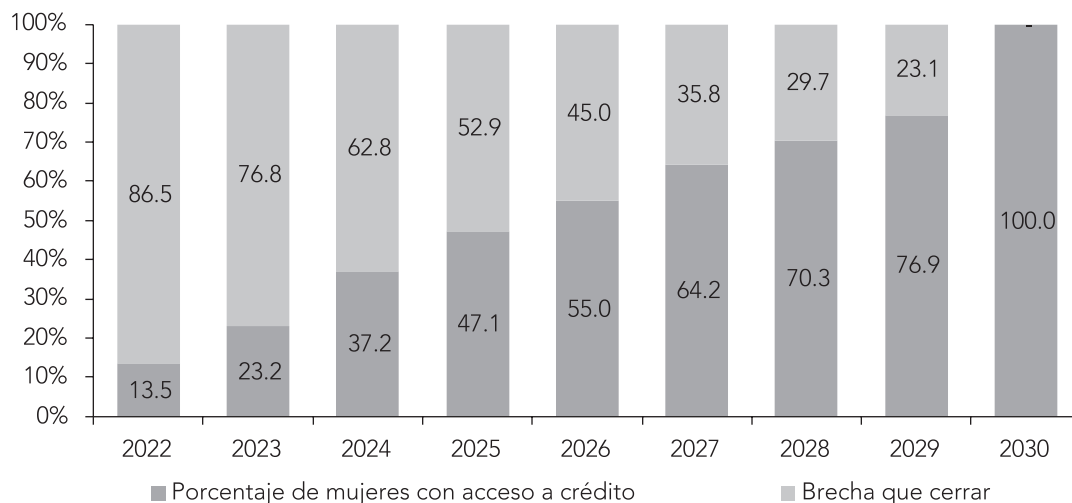
Años	Número de municipios atendidos según priorización	Número de mujeres potencialmente beneficiarias	Porcentaje del total de mujeres potencialmente beneficiarias en todo el país	Según pueblo de pertenencia de la jefatura del hogar, en porcentaje				Área geográfica de las mujeres potencialmente beneficiarias, en porcentajes	
				Maya	Otro pueblo indígena	Ladino	Extranjero	Urbana	Rural
2022	17	146,207	13.5	92.7	0.3	7.0	0.0	12.7	87.3
2023	34	251,253	23.2	78.9	0.3	20.8	0.0	19.2	80.8
2024	68	403,168	37.2	74.0	0.3	25.7	0.0	23.6	76.4
2025	102	510,971	47.1	70.6	0.9	28.5	0.0	25.5	74.5
2026	136	596,112	55	64.9	0.8	34.2	0.1	27.9	72.1
2027	187	696,020	64.2	62.3	1.4	36.2	0.1	31.6	68.4
2028	238	762,229	70.3	59.3	1.5	39.1	0.1	33.8	66.2
2029	289	834,211	76.9	57.0	1.4	41.5	0.1	37.8	62.2
2030	340	1,084,178	100	52.4	2.7	44.7	0.2	52.0	48.0

Fuente: Icefi

potencialmente atendidas. Según territorio, y como se elaboraron las propuestas, son las mujeres de áreas rurales en las que se prioriza durante los primeros años, para el primer año de puesta en marcha se preparó para dirigirse al 87.3% de mujeres rurales y un 12.7% a mujeres de áreas urbanas. Por pueblo, en el primer año

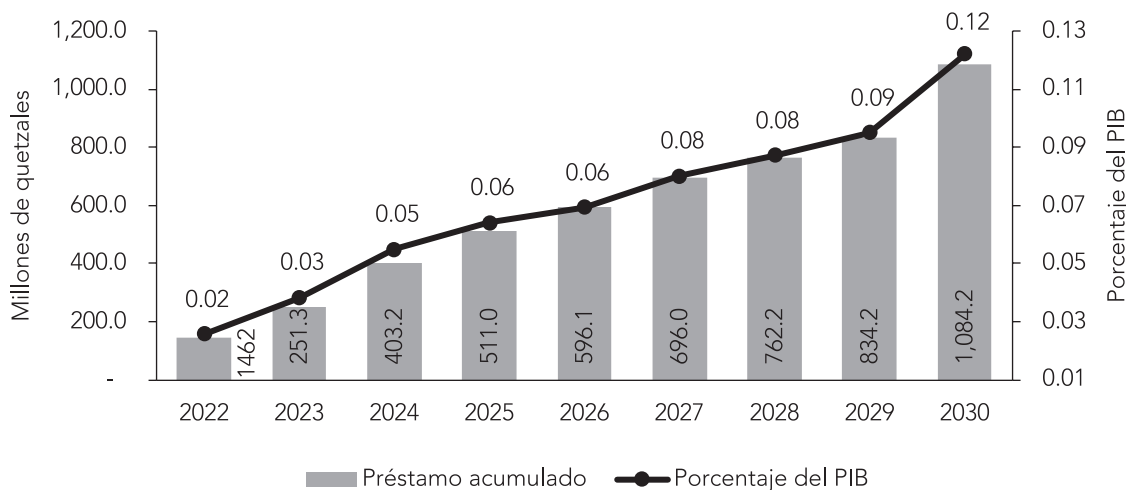
las mujeres beneficiarias en un 92.7% son auto identificadas mayas y un 7.0% mujeres ladinas. Al cierre de los 9 años, al alcanzar el universo el programa habría beneficiado a más de 1 millón de mujeres mayoritariamente indígenas y rurales.

Gráfica 5
Cierre anual de brechas para el acceso a crédito (2022-2030)



Fuente: Icefi

Gráfica 6
Disponibilidad para la inversión (en millones de quetzales y como porcentaje del PIB, 2022-2030)



Fuente: Iceri

Es importante, además, la evaluación continua y el monitoreo de la efectividad del programa, para lo cual habrá que contar con un sistema de indicadores segmentados por género, área geográfica y pueblo de pertenencia. Sin embargo, a nivel general la propuesta realizada, si todo permanece constante, cerraría las brechas de necesidad de financiamiento durante los 9 años estimados para la población objetivo, con la posibilidad de continuidad del proyecto.

d) Costos de implementación

El costo del fideicomiso propuesto es de Q1,084.0 millones distribuidos en un período de 9 años. El primer año se necesitaría un monto de apertura de Q146.2 millones, esto es, el 13.5% del total. En el quinto año de vigencia, 2026, el monto necesario sumaría los Q596.1 millones y el 55.0% del total, completándose en 2030.

Propuesta 3. Capacitaciones integrales

El desarrollo de capacidades es un factor clave para mejorar la productividad y las oportunidades laborales y de ingreso de las mujeres. Se reconocen las enormes barreras de educación y capacidades técnicas que afectan a las mujeres guatemaltecas, lo cual aumenta en las áreas rurales e indígenas. Está comprobado que la capacitación, al igual que la educación, es esencial para la productividad; sin embargo, en el país las mujeres han hecho menor uso de los sistemas de aprendizaje no solo formales sino también informales. La ausencia de instituciones de formación, la falta de transporte público y seguro y las reducidas posibilidades económicas son algunos de los factores que pueden obstaculizar la formación de las mujeres, principalmente de aquellas que viven en áreas muy alejadas de los centros urbanos. Por ello, acercar estos espacios y proveer infraestructura y personal técnico son acciones que constituyen una estrategia idónea.

En Guatemala, según la última información disponible en la *ENEI 2-2019*, el 39.1% de las mujeres quisiera capacitarse en algún área, sin embargo, la misma fuente indica que el 73.6% de las mujeres jóvenes, de 15 a 29 años, indica encontrar alguna dificultad para el trabajo; de estas, un 37.7% argumenta la poca formación y capacitación que posee, y un 46.1%, la falta de experiencia. Aunque estas cifras solo representan a mujeres jóvenes, configuran un indicativo de uno de los problemas con los que parten las mujeres para su inserción al mercado laboral.

Este es un eje de estratégico de carácter transversal, pues tiene un importante vínculo con la posibilidad que las mujeres accedan a financiamiento y desarrollar alguna actividad productiva de emprendimiento y cuenta propia, así como para mejorar las oportunidades de ubicarse en un nuevo o mejor empleo; para ambos casos, las mujeres deberán participar a estos espacios de formación.

a) Población objetivo

Por medio de la intervención se busca proporcionar capacitación a mujeres urbanas y rurales que tengan la intención de formarse, factor que fue clave para la selección de la población objetivo. Se espera alcanzar al 50% de las mujeres mayores de 15 años que desea capacitarse. Esto hace, entonces, que las acciones se dirijan a 1.3 millones de mujeres mayores de 15 años, lo que representa una proporción importante de las mujeres a nivel nacional. Se busca el fortalecimiento de capacidades técnicas, organizacionales y empresariales adaptadas a las necesidades y las condiciones de las mujeres según los territorios donde viven, de manera que los contenidos correspondan a las realidades locales, promoviendo habilidades prácticas. El tiempo para la universalización del programa en todo el territorio nacional es de 9 años, según la priorización de territorios planificada.

b) Mecanismos de intervención

Se promoverán espacios formales no solo

para brindar capacitación técnica en áreas específicas, sino también para reforzar la confianza y el liderazgo de las mujeres. Se aprovecharían las capacidades del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (Intecap), así como espacios físicos facilitados por los gobiernos locales. Se desarrollarían programas de estudios flexibles que correspondan a las necesidades de las mujeres rurales principalmente, tomando en cuenta horarios y ubicación de los espacios de formación. La duración de las capacitaciones propuestas oscilaría entre los 8 y los 10 meses durante cada año, y sería el centro de formación el que proporcionaría el material básico a utilizar, recomendándose módulos con la participación de 20 mujeres.

Las intervenciones deben tomar en cuenta que para estos procesos de formación es importante reconocer experiencias, conocimientos previos (aun si son únicamente empíricos), así como las particularidades de cada contexto.

No debe dejarse de lado la necesidad de transformar patrones culturales en los procesos de formación, incorporando módulos sobre derechos de las mujeres, sensibilización frente a cuestiones de género, salud reproductiva, vida familiar y participación femenina en asuntos comunitarios, así como programas de aprendizaje de adultos.

En este eje estratégico también se busca aumentar la cantidad de formadoras y trabajadoras, generando empleo orientado principalmente a las mujeres. Asimismo, se espera fortalecer las habilidades de los y las formadoras y el personal de las instituciones al respecto de cuestiones relevantes de género (incluyendo temas relacionados con el acoso sexual y los estereotipos de género en los hogares y el mundo del trabajo).

Las áreas iniciales propuestas para capacitación son 14, que coinciden con los espacios visibilizados por las encuestas nacionales de

Tabla 6
Propuesta de áreas de capacitación

Núm.	Áreas de capacitación propuestas	Encargado / implementación
1	Computación / conocimientos técnicos	Intecap
2	Cocina	Intecap
3	Idiomas	Intecap
4	Corte y confección	Intecap
5	Ventas comerciales y empresariales básicas	Intecap
6	Cultora de belleza	Intecap
7	Pintura, dibujo, artes	Intecap
8	Mecánica automotriz	Intecap
9	Construcción	Intecap
10	Diplomado agrícola	Intecap y MAGA
11	Diplomado veterinario	Intecap
12	Liderazgo	Intecap
13	Diplomado forestal	Intecap y MAGA
14	Turismo / hotelería	Intecap e Inguat

Fuente: Icefi

empleo e ingresos (ENEI) y con otros identificados para apoyar la participación e inserción de las mujeres en áreas tradicionalmente ocupadas por hombres. Sin embargo, se considera necesaria una evaluación de los logros y retos de este programa al finalizar el segundo año de su ejecución, para ajustar mejor la oferta de capacitación a las demandas y realidades de las mujeres interesadas.

c) Beneficiarios

Con la implementación de este programa se pretende cubrir a 1.3 millones de mujeres de los 340 municipios. Para el primer año, la meta es capacitar al 7.9% de la población objetivo en 17 municipios priorizados, es decir, a unas 103,400 mujeres. Para el año 5, es decir, en 2026, se propone tener presencia en 136 municipios y brindar el servicio a unas 560,000 mujeres, el

42.7% del total objetivo. En 2030 se cubriría a toda la población potencial de mujeres, logrando presencia en los 340 municipios del país.

Reconociendo la crítica situación de las mujeres más vulnerables; rurales campesinas, indígenas u agricultoras, así como para entrelazar las propuestas y trabajarlas de manera integral con otros ejes estratégicos y en la misma medida territorial, esta tercera propuesta se maneja priorizando a las mujeres de territorios rurales; en el primer año de puesta en marcha, el 85.7% de las mujeres objetivo son de áreas rurales, y en 88.6% mujeres auto identificadas mayas.

d) Costos de implementación

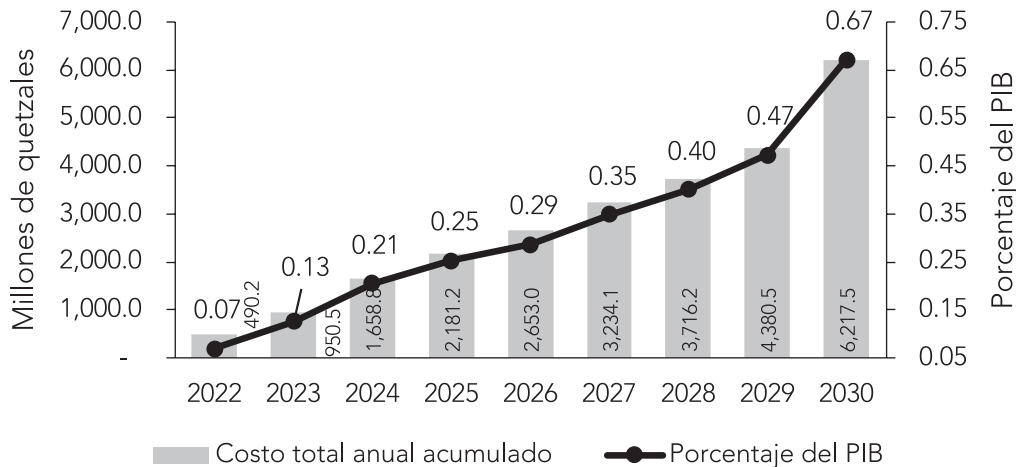
El costo que se propone para la implementación de este programa incluye la contratación de capacitadores y capacitadoras (bajo contrato formal con las correspondientes prestaciones

Tabla 7
Número de beneficiarias del programa de capacitación, según priorización anual (cifras acumuladas, 2022-2030)

Años	Número de municipios	Estimación de mujeres de 15 años o más con intención de capacitarse	Porcentaje del total de mujeres estimadas de 15 años o más con intención de capacitarse	Porcentaje de mujeres estimadas por pueblo de pertenencia				Porcentaje de mujeres estimadas por área	
				Maya	Otro pueblo indígena	Ladino	Extranjero	Urbana	Rural
2022	17	103,483	8	88.6	0.2	11.2	0.1	14.3	85.7
2023	34	200,639	15	70.5	0.3	29.1	0.1	20.6	79.4
2024	68	350,157	27	65.4	0.3	34.2	0.1	24.2	75.8
2025	102	460,422	35	61.5	0.9	37.4	0.1	26.2	73.8
2026	136	560,009	43	55.9	0.9	43.1	0.1	28.5	71.5
2027	187	682,682	52	53.4	1.6	44.9	0.1	31.8	68.2
2028	238	784,450	60	49.6	1.6	48.6	0.1	34.7	65.3
2029	289	924,670	71	45.8	1.5	52.5	0.2	41.1	58.9
2030	340	1,312,452	100	39.8	2.0	58.0	0.3	57.1	42.9

Fuente: Icefi

Gráfica 7
Costo de los programas de capacitación (acumulados anuales en millones de quetzales y como porcentaje del PIB, 2022-2030)



Fuente: Iceti

de ley, con salario mensual equivalente a dos salarios mínimos) y los materiales básicos para quien recibe la capacitación. De esto se desprende que el costo promedio estimado anual por mujer capacitada es de Q4,737.3 en 2030, cuando se alcance al total de la población objetivo.

El costo total acumulado del programa asciende al 0.67% del PIB en 2030. Para el primer año de vigencia (2022), se contabiliza un costo de Q490.2 millones de quetzales, mientras que para el año 5 (2026) los costos arriban a los 2,653.0 millones, cifra que representa el 0.29% del PIB. El 100% de la cobertura del servicio se alcanzaría a un costo de Q6,217.5 millones.

Propuesta 4. Empleo masivo

La igualdad de oportunidades para el ingreso al mercado laboral y el logro de condiciones decentes de empleo son necesarios en cualquier programa de EEM y representan un factor importante para el desarrollo de los países, pues no solo afectan las esferas de justicia y bienestar, sino que impactan en el crecimiento económico y la productividad.

Como instrumento de política pública, esta propuesta será abordada como una medida de urgencia en materia de seguridad alimentaria y constituye un desafío para abordar la extrema pobreza en el área rural. Así, se promueve un programa de carácter asistencial y de promoción de la inserción laboral de las mujeres, con el objeto de que al contar con ingresos propios las mujeres rurales en situación de pobreza y hambre cuenten con recursos para enfrentar las hambrunas o inclemencias climáticas adversas y, además, gocen de mayor igualdad en sus relaciones de pareja, fortaleciendo su poder de negociación en la familia y alcanzando más autonomía en la toma de decisiones, a la vez que se mejora el bienestar de su hogar y su autonomía económica. Si bien se trata de un programa de carácter transitorio, representa una herramienta valiosa para el desarrollo inicial de habilidades laborales y sociales para las mujeres.

a) Población objetivo

La propuesta constituye una medida inmediata para eliminar la inseguridad alimentaria en el área rural. Se plantea un programa dirigido a mujeres de entre 15 y 65 años que vivan en

áreas rurales y estén padeciendo condiciones de pobreza. Se ha priorizado a aquellas mujeres que se ubican en los 165 municipios que contempla el *Plan para la atención del hambre estacional 2021* (anexo 2). Con esto se pretende alcanzar, anualmente, a 747,800 mujeres en situación de vulnerabilidad que viven en hogares con una o varias necesidades insatisfechas.

b) Mecanismos de intervención

Se pretende ofrecer alternativas de empleo a mujeres rurales, especialmente en épocas que no son de cosecha, garantizando 80 medios jornales, según el sueldo mínimo diario vigente. Se espera la implementación de las acciones en aquellos territorios catalogados con hambre estacional, la cual consiste en el deterioro predecible y recurrente de la situación alimentaria y nutricional de los hogares vulnerables. La medida se propone, entonces, para los meses que van entre mayo y agosto.

La desnutrición aguda infantil se utiliza como un indicador de la gravedad del impacto de

este problema, aunque también se entiende que el período considerado por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (Sesán) como el período de hambre estacional puede extenderse debido a los efectos del fenómeno El Niño/Oscilación del Sur (ENOS), que provoca pérdidas en los cultivos de granos básicos, situación que afecta a los pequeños agricultores del país, principalmente aquellos que viven en el Corredor Seco.

Las entidades responsables de implementar y llevar el control de estos espacios son el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), la Sesán, el MAGA y los gobiernos locales o municipales.

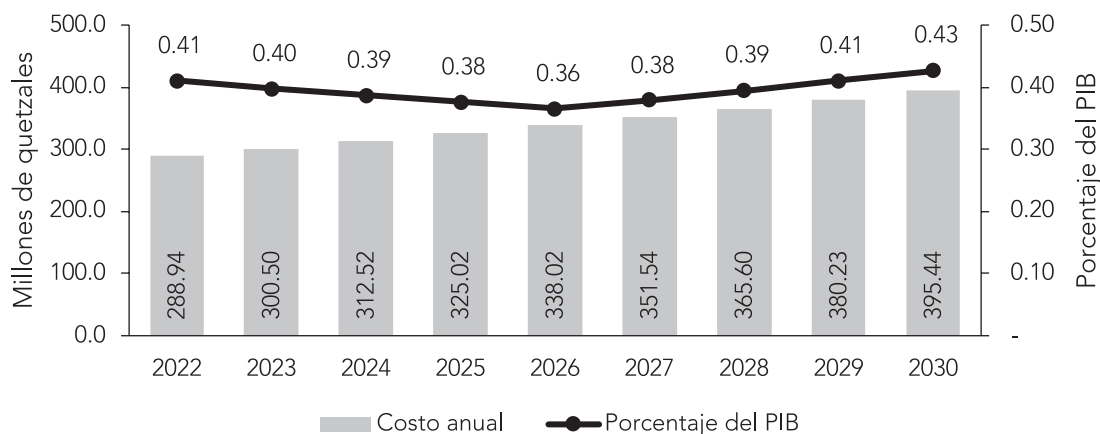
Con este programa se pretende promover el empleo en actividades rurales no tradicionales e intensivas en mano de obra, como la reforestación, la puesta de pisos de cemento, el mantenimiento de caminos rurales, o la ejecución de proyectos públicos locales. A la par se promoverían espacios diversificados que puedan ser ocupados por las mujeres beneficiarias, abriendo la oportunidad

Tabla 8
Número anual de mujeres beneficiarias del programa de trabajo (2022-2030)

Número de municipios	Año	Número de mujeres	Cantidad de medios jornales en 4 meses	Pueblo de pertenencia de las mujeres. En porcentaje				Área rural
				Maya	Otro pueblo indígena	Ladina	Extranjera	
165	2022	747,816	80	66.5	1.8	31.6	0.0	100
165	2023	747,816	80	66.5	1.8	31.6	0.0	100
165	2024	747,816	80	66.5	1.8	31.6	0.0	100
165	2025	747,816	80	66.5	1.8	31.6	0.0	100
165	2026	747,816	80	66.5	1.8	31.6	0.0	100
165	2027	747,816	80	66.5	1.8	31.6	0.0	100
165	2028	747,816	80	66.5	1.8	31.6	0.0	100
165	2029	747,816	80	66.5	1.8	31.6	0.0	100
165	2030	747,816	80	66.5	1.8	31.6	0.0	100

Fuente: Icefi

Gráfica 8
Costo anual de implementación del programa (en millones de quetzales y como porcentaje del PIB)



Fuente: Icefi

de que ellas se inserten en actividades tradicionalmente destinadas a los hombres. Se hace hincapié en la puesta en marcha de programas de dotación de piso en los hogares dados sus efectos positivos en la salud. Según el *XII Censo nacional de población y VII de vivienda* de 2018, en el área rural de Guatemala el 42.9% de los hogares carece de piso adecuado en sus viviendas. La propuesta es, entonces, contribuir a que estos hogares cuenten con 10 m² de piso de cemento construido por mujeres.

Se debe incluir en este programa la capacitación y formación laboral de las mujeres, según el área de trabajo que deseen ocupar o que esté disponible; también se espera brindar acompañamiento social a las beneficiarias, adicionando al esfuerzo controles de salud, servicios de atención jurídica y de atención a víctimas de violencia y, gradualmente, acceso a los demás programas propuestos en este documento.

c) Beneficiarias

Se estima que el número de mujeres candidatas a participar en este programa

podría rondar las 747,800 anuales. La población meta sería aquellas mujeres que viven en los 165 municipios priorizados por el *Plan para la atención del hambre estacional 2021*. Aunque la estimación se hizo constante para los 9 años, se espera que los impactos sean positivos en la vida de las mujeres y sus familias desde los primeros años. Según la priorización el universo seleccionado se auto identifica como; mujer maya el 66.5%, mujer xinka, garífuna y afroestizo/creole/afrodescendiente el 1.8% , y como mujer ladina el 31.6% de las estimadas a beneficiar.

d) Costos de implementación

El costo anual del programa es de Q288.94 millones para el primer año, lo que equivale a un 0.41% del PIB de 2022. Como se trataría de una cifra constante de beneficiarias, el costo contempla una tasa de crecimiento del salario mínimo ajustado por la tasa de inflación promedio anual, que es del 4.0%. De esta manera, a finales de 2030 el costo para cubrir la misma cantidad de mujeres ascendería a Q395.4 millones, esto es, un 0.43%. del PIB.

Propuesta 5. Alfabetización sin barreras

Otro de los ejes propuestos busca el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres para analizarse a sí mismas y analizar su entorno, pues se reconoce que saber leer y escribir se considera un factor fundamental para promover derechos y empoderamiento en todas las etapas del ciclo de vida. Tal y como se mostró en las experiencias internacionales, existen fuertes vínculos entre la alfabetización de la mujer y su desarrollo integral.

El habilitar procesos de alfabetización como herramienta básica para otorgar a las mujeres el desarrollo de sus competencias constituye, además, el planteamiento de un programa con resultados diversos, que van más allá de los aspectos puramente económicos, pues permite formar competencias comunicativas, entre otras capacidades.

A nivel nacional, se encontró que el analfabetismo es tanto causa como efecto de la falta de oportunidades de acceso laboral y acceso a una mejor vida para las mujeres. Según reveló el XII Censo nacional de población y VII de vivienda de 2018, del total de personas analfabetas, el 63.8% está conformado por mujeres, principalmente de las áreas rurales y entre quienes se autoidentifican como mayas. Entre las mujeres de 15 años y más edad la situación se vuelve crítica, pues únicamente el 62.7% de las mujeres mayas sabe leer y escribir, lo cual las convierte en el grupo con mayor rezago. A nivel nacional, el 76.7% de las mujeres (de 15 años y más) sabe leer y escribir, lo cual significa que un 23.3% permanece en rezago.

a) Población objetivo

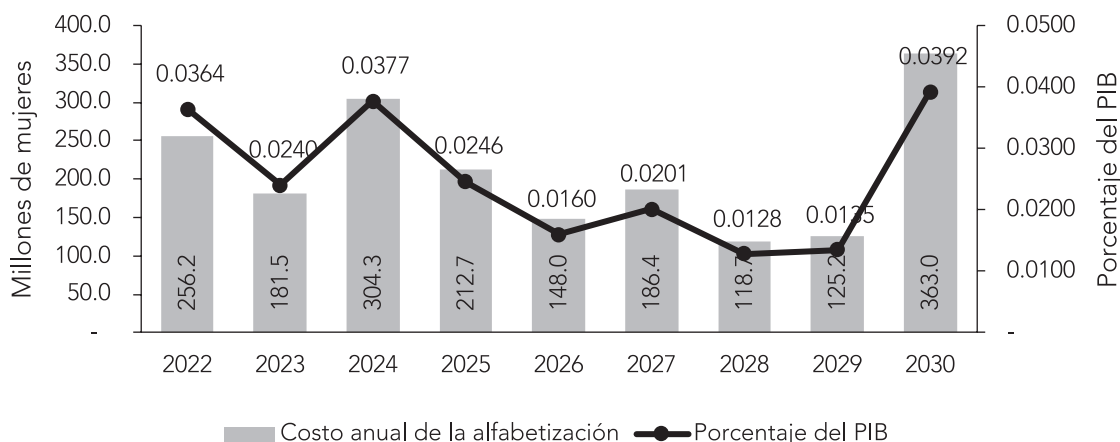
Con esta propuesta se busca facilitar a las mujeres el acceso a los programas de alfabetización de las áreas urbanas y rurales. La iniciativa estaría destinada a 1.2 millones de

Tabla 9
Número de mujeres alfabetizadas según municipios priorizados (2022-2030)

Año	Número de municipios	Número de mujeres alfabetizadas anualmente	Número acumulado de mujeres alfabetizadas	Porcentaje de mujeres alfabetizadas	Mujeres alfabetizadas según pueblo de pertenencia, porcentaje anual				Mujeres según área, en porcentaje	
					Maya	Otro pueblo indígena	Ladina	Extranjera	Urbana	Rural
2022	17	190,392	190,392	15.7	94.7	0.1	5.1	0.0	9.9	90.1
2023	34	129,675	320,067	26	62.5	0.2	37.3	0.0	17.3	82.7
2024	68	209,078	529,145	43.6	75.3	0.2	24.5	0.0	23.0	77.0
2025	102	140,502	669,647	55.1	66.1	2.4	31.5	0.1	24.8	75.2
2026	136	94,011	763,658	62.9	45.0	0.4	54.5	0.1	27.9	72.1
2027	187	113,828	877,486	72.2	54.7	4.2	41.1	0.1	39.5	60.5
2028	238	69,692	947,178	78	37.4	2.2	60.2	0.2	44.5	55.5
2029	289	70,694	1,017,872	83.8	48.5	0.5	50.8	0.2	67.0	33.0
2030	340	197,071	1,214,943	100	48.9	6.7	44.2	0.1	98.1	1.9

Fuente: Icefi

Gráfica 9
Costos para cierre de brechas en alfabetismo en mujeres (en millones de quetzales y como porcentaje del PIB. 2022-2030)



Fuente: Icefi

mujeres de 15 años y más edad que no saben leer ni escribir, reconociendo que de este total el 55.6% son mujeres indígenas y el 44.2% son mujeres ladinas.

b) Mecanismos de intervención

Se proponen campañas de alfabetización bajo la modalidad desarrollada por el Comité Nacional de Alfabetización (Conalfa), con presencia en los 22 departamentos y los 340 municipios del país. Los programas impartidos se enfocarían en la fase inicial de la alfabetización, con una duración de 8 meses, la cual permite garantizar la alfabetización de las personas. Se reconoce, sin embargo, que al completar las fases siguientes (postalfabetización) de un programa de esta naturaleza se alcanza sostenibilidad, permitiendo que el logro educativo no tenga retroceso.

Además, se considera necesario continuar con modalidades de alfabetización en múltiples idiomas, tomando en consideración que Conalfa ya cuenta con las posibilidades de alfabetizar en diecisiete idiomas mayas, así como en xinka y garífuna. Esta institución también puede alfabetizar en idioma español,

así como en forma bilingüe y multilingüe. La propuesta sugiere la importancia de optar por alfabetizadores locales y busca crear redes de apoyo y convenios de cooperación con líderes y lideresas locales.

La priorización es anual, comenzando con los municipios con mayor vulnerabilidad y en los cuales se iniciarán las medidas estratégicas propuestas en este documento, con el fin de cerrar las brechas de analfabetismo en el año 2030.

c) Beneficiarias

Durante los 9 años propuestos para cumplir con los objetivos del eje estratégico y terminar con el analfabetismo en mujeres, se espera alfabetizar a 1.2 millones, iniciando con 190,400 mujeres que viven en 17 municipios y constituyen el 15.7% de la población objetivo. Al año 5 se podría alcanzar a unas 763,700 mujeres, el 62.9% del total, lográndose atender al 100.0% de mujeres en 2030. Según territorio, se prioriza mujeres de áreas rurales e indígenas, en el primer año, el 90.1% son mujeres rurales y un 94.7% son mujeres auto identificadas mayas.

d) Costos de la implementación

El costo per cápita de esta propuesta está compuesto por el promedio de gastos de funcionamiento de Conalfa y el número de personas atendidas, según esto, el costo promedio por persona alfabetizada en el primer año asciende a Q1,345.8, mientras que para el último año, 2030, el costo (incluye inflación estimada) es de Q1,841.9, en este año se cerraría la brecha de analfabetismo en mujeres. A nivel macroeconómico, el costo total para alfabetizar asciende al 0.224% del PIB, y una cantidad de Q1,896.0 millones de quetzales, distribuidos en 9 años. El costo anual para el primer año es Q256.2 millones, mientras que para el 2030 son Q363.0 millones. Este dato no es acumulado en el tiempo, pues los programas de alfabetización son impartidos durante un solo año y al ser aprobados satisfactorios una persona es considerada alfabetada y no necesita recibir el mismo curso el año siguiente.

Propuesta 6. Agua para todas y todos

A nivel nacional, el porcentaje de hogares sin conexión a una red de distribución de agua o que se abastecían por otro medio alcanzaba un 16.0%, según datos del XII Censo nacional de población y VII de vivienda, que data de 2018. Son las mujeres y las niñas principalmente las responsables de recolectar agua, lo cual en muchos casos implica que deban recorrer largas distancias y llevar cargas pesadas, poniéndolas en riesgo adicional ante otros problemas importantes, como la violencia. Se reconoce, asimismo, que el carecer de este servicio básico puede ocasionar que tanto mujeres como niñas se alejen de la educación y de actividades que les pueden generar ingresos.

Aplicado al contexto del agua, y según la evidencia consignada en Mujeres de Guatemala: análisis de sus condiciones económicas y sociales (Icefi, 2021), son las mujeres, principalmente las de áreas rurales, quienes dedican más tiempo a tareas relacionadas con el agua (4.79 horas) y la

limpieza (10.85 horas), invirtiendo además en la preparación de alimentos unas 14.35 horas. En todas estas actividades no remuneradas es indispensable contar con servicios de agua de calidad y segura para el consumo humano, lo cual reitera la importancia de las mujeres de todas las áreas, principalmente de las rurales, para la higiene, salud y nutrición de la familia. Por todo ello, es clave que cualquier estrategia de empoderamiento de las mujeres considere mecanismos para aliviar las cargas domésticas de las mujeres, liberándolas de las desproporciones y los excesos para que puedan desarrollar actividades económicas.

Además de la falta de infraestructura para acercar agua a los hogares, algunas regiones se ven afectadas por fenómenos de sequías con altos niveles de escasez de agua durante ciertos meses del año. Por ello, se optó por incluir como un eje de acción principal el acceso a agua potable para las mujeres y sus hogares. En Guatemala, aún existe un significativo porcentaje de personas que no cuentan con agua disponible, mientras que otro alto porcentaje que sí tiene acceso a agua entubada no recibe agua segura. Según el Banco Mundial, el 44.0% de la población en el país carece de una fuente de agua segura, mientras que numerosos estudios sugieren que el acceso a un abastecimiento seguro puede tener beneficios significativos en las vidas de las personas.

a) Población objetivo

Con la propuesta se busca reducir el tiempo utilizado en abastecer de agua a los hogares, así como mejor la calidad de vida de las personas, asegurando un servicio básico y de calidad. Esta propuesta es universal para hombres y mujeres de las áreas urbanas y rurales, y se espera lograr que agua segura llegue al 44.0% de la población, unos 7.4 millones de personas.

b) Mecanismos de intervención

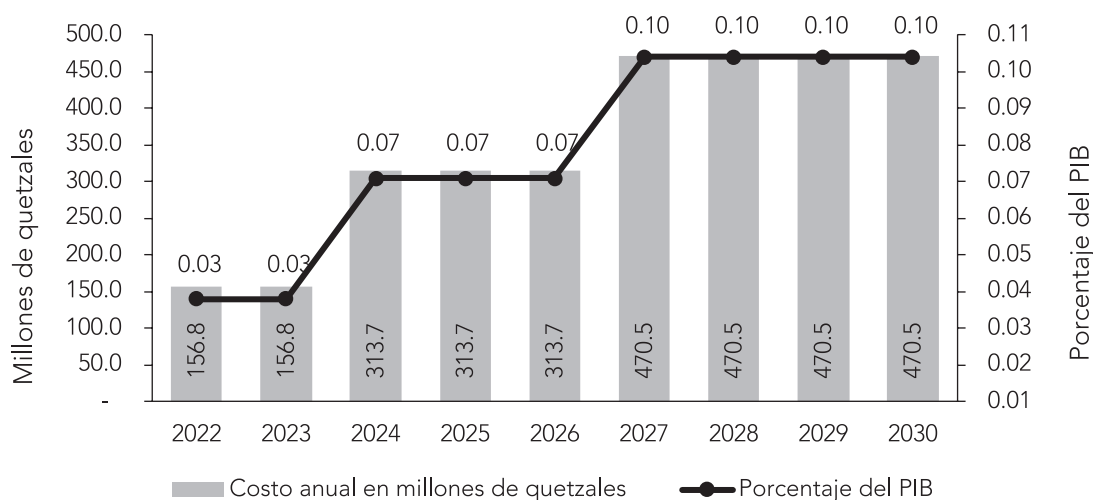
Se impulsaría un abastecimiento básico de agua mediante la tecnología de pozo entubado y excavado en zonas rurales y urbanas. Con

Tabla 10
Número y porcentaje de personas que serán beneficiadas con suministro básico de agua (2022 Y 2030)

Año	Número de personas alcanzadas	Porcentaje de la población alcanzada
2022	370,883	5
2023	741,767	10
2024	1,483,533	20
2025	2,225,300	30
2026	2,967,067	40
2027	4,079,717	55
2028	5,192,367	70
2029	6,305,017	85
2030	7,417,667	100

Fuente: Icefi

Gráfica 10
Costos de implementación de servicios básicos de agua (en millones de quetzales y como porcentaje del PIB, 2022-2030)



Fuente: Icefi

base en el modelo de costos WASH del Banco Mundial (World Bank, 2015, 2016 y 2017) y con datos de la misma entidad que miden el costeo para lograr las metas de los ODS sobre acceso seguro y universal al agua, se estableció como meta cerrar la brecha de demanda del servicio durante 9 años. Para ello, se propone formar comités locales de agua,

con participación igualitaria de hombres y mujeres para su gestión y para la búsqueda de opciones futuras de mejoramiento. Se proyecta la oferta de este servicio según la priorización de municipios ya presentada. Las principales instituciones responsables serían el Instituto de Fomento Municipal (Infom), el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

(CIV) y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

c) Beneficiarios

Al primer año de puesta en marcha de la estrategia (2022), se espera alcanzar al 5% de la población identificada con carencia, esto es, unas 370,883 personas. Al sexto año de la estrategia (2027) se estaría llegando a la mitad de la población potencialmente beneficiaria, con un 55.0% del total cubierto, hasta llegar al 100% en 2030, lo cual significa atender a los 7.4 millones de personas identificadas con vulnerabilidad y carencia de agua segura.

d) Costos de implementación

Según los resultados, la inversión total de esta intervención asciende al 0.66% del PIB durante todo el período, es decir, de 2022 a 2030. En el primer año de vigencia se necesitan Q156.8 millones; en el quinto año se planificó una inversión de Q313.7 millones, con lo cual se debió haber alcanzado ya al 40.0% de la población objetivo. Luego, en 2030, año en el que se pretende cerrar brechas, se necesitarían

unos Q470.5 millones. Esto hace un total de Q3,136.6 millones durante los 9 años. En este caso particular, la inversión anual es única y, en el futuro, solo se necesita mantenimiento, por lo que el dato no es acumulado en el tiempo.

Impacto en el empleo bajo las propuestas para el empoderamiento económico de las mujeres en Guatemala

Además de los impactos directos que buscan otorgar herramientas para empoderar a las mujeres en Guatemala, se esperan otros impactos, como lo es la generación de empleos decentes por cada una de las medidas a tomar. Según lo planificado, el número de empleos de tiempo completo alcanzaría los 267,400 para 2030, de estos se espera que un 95.0% sea destinado a mujeres. También se considera generar empleos de medio tiempo y temporales, orientado a alcanzar a 747,800 mujeres rurales de 165 municipios durante

Tabla 11

Número de empleos que se generarían mediante la implementación de programas de empoderamiento de las mujeres en Guatemala (2022-2030)

Año	Empleos				Empleos de medio tiempo
	Corresponsabilidad del cuidado	Microcréditos	Capacitaciones integrales	Total de empleos directos	Empleo masivo
2022	33,155	731	1,725	35,611	747,816
2023	58,665	1,256	3,344	63,265	747,816
2024	95,021	2,016	4,111	101,149	747,816
2025	120,719	2,555	4,330	127,603	747,816
2026	141,246	2,981	3,498	147,724	747,816
2027	164,142	3,480	3,704	171,327	747,816
2028	181,560	3,811	3,741	189,112	747,816
2029	201,640	4,171	4,033	209,845	747,816
2030	253,224	5,421	8,800	267,445	747,816

Fuente: Icefi

los 4 meses considerados de alto riesgo ante la inseguridad alimentaria. Esto último se contempla en el eje 4 y corresponde a la propuesta de empleos masivos.

Algunas medidas y recomendaciones a las propuestas principales

Entre las principales propuestas de empoderamiento económico de las mujeres en Guatemala se evaluaron algunas acciones subyacentes y que a la vez dieran respuesta a otros problemas; la primera de ellas surge a partir del eje 4, que corresponde a la propuesta de empleo masivo y en la cual se buscó particularmente la opción de fomentar la inserción de las mujeres en actividades como la construcción. Así, en el marco del programa se

buscaría que las mujeres construyan pisos de cemento en aquellas viviendas cuyo piso sea predominantemente de tierra. La propuesta es construir 10 m² de piso por vivienda. Cabe recordar, en este sentido, que según el censo de 2018 en un 42.9% de los hogares rurales predomina el piso de tierra, mientras que este porcentaje es del 14.0% en las áreas urbanas; esto significa que unos 596,000 hogares no satisfacen esa necesidad en el área rural.

Para el eje 2, para el desarrollo económico de las mujeres, específicamente en el campo de los microcréditos, se recomienda tomar en cuenta las potencialidades productivas de cada área, así como los motores económicos. Para esto es posible seguir los planes de desarrollo de cada municipio para los años 2011-2025,²⁴ elaborados en 2010 por la Secretaría de Planificación y Programación

Tabla 12
Medidas y recomendaciones complementarias

Núm.	Programa	Características
1	Pisos de cemento construidos por mujeres	<ul style="list-style-type: none"> Se espera cubrir la cantidad de 596,019 hogares rurales durante 9 años, dada la priorización territorial ya programada en el documento. Se facilitan 10 m² de pisos de cemento construidos con jornales de mujeres que pertenecen al programa de empleo masivo. Los 10 m² de pisos de cemento serán construidos en el espacio interior de la vivienda en la que se pase el mayor número de horas, priorizando los espacios infantiles. El costo total acumulado para cubrir este proyecto es de Q416 millones entre 2022 y 2030. La iniciativa implica el 0.045% del PIB, gasto acumulado al año 2030.
2	Encuesta de empleo e ingresos (ENEI) con módulo de uso del tiempo	<ul style="list-style-type: none"> Incluir el módulo de uso de tiempo en una de las ENEI, con el objetivo de medir posibles impactos de las medidas de la política de empoderamiento económico de las mujeres. La temporalidad recomendada es anual. En 2022, el costo aproximado de una ENEI se encuentra en alrededor de los Q4.0 millones.
3	Encuesta de beneficiarias de los programas de la política de EEM en Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> Realizar la primera a los 5 años de inicio y, la segunda, al cierre, a los 9 años, con el objeto de evaluar los resultados de las estrategias y programas implementados.

Fuente: Icefi

²⁴ Disponibles en línea en el sitio web de Segeplán: <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/biblioteca-documental/category/48-planes-desarrollo-municipal>

de la Presidencia de la República (Segeplán) en coordinación con las municipalidades.

Finalmente, aunque ha quedado contemplado en el eje 1, la propuesta de estadísticas continuas de uso del tiempo por medio de una encuesta nacional de empleo e ingresos resulta transversal, pues permite conocer cambios en el empleo, el emprendimiento, el ingreso, la educación, la capacitación y el uso del tiempo durante los años de puesta en marcha de la política pública de EEM en Guatemala. Esto debe adicionarse a una encuesta para el monitoreo de beneficiarias de los programas expuestos, con el fin de evaluar los avances o, si fuera el caso, los retrocesos de las medidas.

Para el fortalecimiento y la efectividad de estas medidas, es necesario la construcción de un padrón único de beneficiarios, como medida de monitoreo y seguimiento, indispensable para transparentar los programas así como para medir de manera continua los resultados. Este sistema de información estaría a cargo de Ministerio de Desarrollo Social (Mides).

Impacto de las medidas estratégicas de la política de empoderamiento económico en Guatemala en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La aplicación de esta agenda de políticas orientadas al EEM en Guatemala garantizaría, además, espacios para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de manera que al cumplir lo estipulado en el ODS 5 —alcanzar la igualdad de los géneros y empoderar a las mujeres y las niñas—, se asegure el acceso a recursos económicos y financieros, al tiempo que se promueva la responsabilidad compartida del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Es decir, la implementación de estas medidas cumpliría, en parte, con otros once ODS, y con aproximadamente 44 de sus metas.

Tabla 13
Ejes estratégicos de la política de empoderamiento económico que cumplen con los ODS

Núm.	Propuesta	ODS	Objetivo	Meta
1	Corresponsabilidad del Estado en los cuidados			
1.1	Centros de atención y desarrollo infantil	ODS 1	Fin de la pobreza	Meta 1.3 Implantación de sistemas de protección social
		ODS 2	Hambre cero	Meta 2.1 Poner fin al hambre
		ODS 2	Hambre cero	Meta 2.2 Poner fin a todas las formas de malnutrición
		ODS 3	Salud y bienestar	Meta 3.2 Eliminar la mortalidad infantil
		ODS 4	Educación de calidad	Meta 4.2 Asegurar el acceso y la calidad de la educación preescolar
		ODS 5	Igualdad de género	Meta 5.4 Reconocer el trabajo doméstico y de cuidados
		ODS 10	Reducción de las desigualdades	Meta 10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades

Núm.	Propuesta	ODS	Objetivo	Meta
1.2	Licencias por paternidad	ODS 10	Reducción de las desigualdades	Meta 10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades
		ODS 10	Reducción de las desigualdades	Meta 10.4 Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad
		ODS 8	Trabajo decente y crecimiento económico	Meta 8.8 Protección de los derechos laborales y trabajo seguro
1.3	Estadísticas continuas y de calidad	ODS 17	Alianzas para lograr los objetivos	Meta 17.18 Creación de capacidad estadística
2	Microcréditos			
2.1	Programa social de microcréditos	ODS 1	Fin de la pobreza	Meta 1.4 Garantía de acceso a servicios básicos y recursos financieros
		ODS 2	Hambre cero	Meta 2.3 Prácticas agrícolas sostenibles y resilientes
		ODS 5	Igualdad de género	Meta 5.1 Poner fin a la discriminación
		ODS 5	Igualdad de género	Meta 5.5 Asegurar la participación plena de la mujer y la igualdad de oportunidades
		ODS 5	Igualdad de género	Meta 5.A Asegurar la igualdad de derechos a los recursos económicos
		ODS 8	Trabajo decente y crecimiento económico	Meta 8.2 Elevar la productividad a través de la diversificación, tecnología e innovación
		ODS 8	Trabajo decente y crecimiento económico	Meta 8.3 Fomento de la pequeña y mediana empresa
		ODS 8	Trabajo decente y crecimiento económico	Meta 8.9 Promoción del turismo sostenible
		ODS 9	Industria, innovación e infraestructura	Meta 9.3 Aumento del acceso de las pymes a servicios financieros y a las cadenas de valor
		ODS 10	Reducción de las desigualdades	Meta 10.2 Promoción de la inclusión social, económica y política
3	Capacitaciones integrales			
3.1	Módulos integrales	ODS 4	Educación de calidad	Meta 4.4 Aumento de las competencias para acceder al empleo
		ODS 4	Educación de calidad	Meta 4.5 Eliminación de la disparidad de género y colectivos vulnerables
		ODS 5	Igualdad de género	Meta 5.B Mejorar el uso de la tecnología y las TIC
		ODS 9	Industria, innovación e infraestructura	Meta 9.B Desarrollo de la tecnología, investigación e innovación
		ODS 9	Industria, innovación e infraestructura	Meta 9.C Aumento del acceso a TIC e internet

Núm.	Propuesta	ODS	Objetivo	Meta
4	Empleo masivo			
4.1	Promover el empleo en actividades no tradicionales e intensivas en mano de obra, como la reforestación, construcción y caminos rurales	ODS 2	Hambre cero	Meta 2.4 Prácticas agrícolas sostenibles y resilientes
		ODS 2	Hambre cero	Meta 2.A Aumento de inversiones en agricultura
		ODS 5	Igualdad de género	Meta 5.4 Reconocer el trabajo doméstico y de cuidados
		ODS 5	Igualdad de género	Meta 5.5 Asegurar la participación plena de la mujer e igualdad de oportunidades
		ODS 5	Igualdad de género	Meta 5.A Asegurar la igualdad de derechos a los recursos económicos
		ODS 5	Igualdad de género	Meta 5.C Aprobar políticas y leyes para la igualdad y el empoderamiento
		ODS 8	Trabajo decente y crecimiento económico	Meta 8.2 Elevar la productividad a través de la diversificación, tecnología e innovación
		ODS 8	Trabajo decente y crecimiento económico	Meta 8.5 Lograr el pleno empleo y el trabajo decente
		ODS 8	Trabajo decente y crecimiento económico	Meta 8.6 Reducción de la cantidad de jóvenes sin trabajo ni estudios
		ODS 8	Trabajo decente y crecimiento económico	Meta 8.8 Protección de los derechos laborales y el trabajo seguro
		ODS 10	Reducción de las desigualdades	Meta 10.1 Crecimiento de ingresos del 40% de la población pobre
		ODS 10	Reducción de las desigualdades	Meta 10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades
5	Alfabetismo/uso de idiomas			
5.1	Materializar procesos de alfabetización	ODS 4	Educación de calidad	Meta 4.5 Eliminación de la disparidad de género y colectivos vulnerables
		ODS 4	Educación de calidad	Meta 4.6 Asegurar la alfabetización y el conocimiento de la aritmética
		ODS 4	Educación de calidad	Meta 4.7 Fomentar la educación global para el desarrollo sostenible
		ODS 4	Educación de calidad	Meta 4.A Mejora de instalaciones educativas inclusivas y seguras
		ODS 16	Paz, justicia e instituciones sólidas	Meta 16.7 Fomento de la participación ciudadana

Núm.	Propuesta	ODS	Objetivo	Meta
6	Agua para todas y todos			
		ODS 3	Salud y bienestar	Meta 3.2 Eliminar la mortalidad infantil
		ODS 6	Agua limpia y saneamiento	Meta 6.1 Lograr el acceso a agua potable
6.1	Acceso universal al agua potable	ODS 6	Agua limpia y saneamiento	Meta 6.2 Lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene
		ODS 6	Agua limpia y saneamiento	Meta 6.4 Aumentar el uso eficiente de recursos hídricos (extracción de agua dulce)

Fuente: Icefi, con base en los ODS

Síntesis del costo total de las propuestas para el empoderamiento económico de las mujeres

1. ¿Cuánto costarán los programas propuestos?

Las intervenciones propuestas requerirán, en 2022, aproximadamente Q6,167.6 millones, equivalentes al 0.89% del PIB. Gradualmente, en la medida en que aumenten las coberturas, se irán incrementando los costos. En 2030, cuando los programas alcancen la cobertura total, los costos ascenderán a Q32,177.5 millones, equivalentes al 3.52% del PIB. En otras palabras, si el Estado desea lograr los cambios esperados en esta propuesta, deberá crear los espacios fiscales necesarios para sostener cada uno de los ejes estipulados.

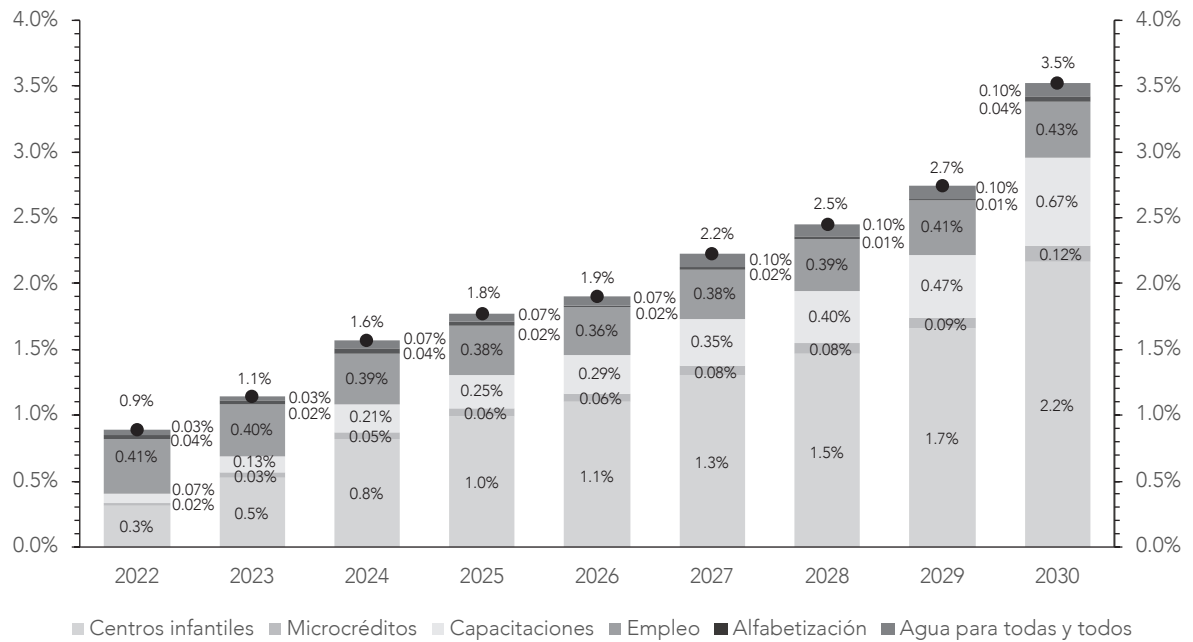
En 2022 deberá invertirse la cantidad de Q6,167.6 millones (0.89% del PIB), lo cual permitirá invertir en 17 municipios del país. Estos últimos representan un 5.0% del total nacional y fueron priorizados en 5 de los 6 ejes estratégicos (ejes 1, 2, 3, 5 y 6). Además de ello, se espera intervenir en 165 municipios en riesgo de hambre estacional (eje 4).

Para 2025, la necesidad de inversión pública alcanzaría los Q15,067.0 millones (1.77% del PIB), con lo cual se daría cobertura a 102 municipios (30.0%). En 2028, la necesidad de inversión pública llegaría a los Q22,290.1 millones (2.45% del PIB), con lo cual se daría cobertura a 238 municipios, esto es, el 70.0% del total nacional. La medida logra el objetivo de completar los 340 municipios del país en 2030, año en el que se cerrarán las brechas propuestas gracias a una inversión calculada en Q32,177.5 millones (3.52% del PIB). A nivel de programa, en los centros infantiles se utilizaría el 62.4% del total, mientras que los procesos de capacitación demandarían un 19.3% de la inversión. Por su parte, la propuesta de empleo masivo requeriría el 12.3%; los microcréditos, el 3.4%; el servicio básico de agua, el 1.5%, y la alfabetización universal necesitaría, en 2030, el 1.1% del total del costo de la política pública.

Las dimensiones de los costos totales de estas propuestas de políticas para el EEM, según el tamaño del Estado, representaría en promedio un incremento de 22.5% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del país, y su implementación implicaría un gasto público de 17.1%²⁵ del PIB.

²⁵ Costos de 2030 sin inflación a 2022 y gasto público del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del país 2022.

Gráfica 11
Costos de las intervenciones desarrolladas para implementar la política de empoderamiento económico de la mujer en Guatemala (como porcentaje del PIB, 2022-2030)



Fuente: Icefi

Tabla 14
Matriz de intervenciones propuestas para la implementación de la política pública para el empoderamiento de las mujeres en Guatemala (2022-2030)

Núm.	Eje	Pro-grama	Descripción	Institución responsable	Beneficiario de la meta	Beneficios	Cobertura		Costos						
							Núm. aproximado de beneficiarios		En millones de quetzales de cada año		Como porcentaje del PIB				
							2022	2026	2022	2026	2022	2026	2022	2030	
1	Corresponsabilidad del cuidado	Centros Integrales de cuidado infantil	Se prevé un programa universal para atención de niños y niñas de 0 a 6 años de edad	Sosep	Atender a unos 2.5 millones de niñas y niños para 2030, priorizando los municipios más vulnerables y buscando la universalización del programa	Cuidados, estimulación temprana, alimentación y educación para niños y niñas las edades referidas	331,552	1,412,459	2,532,241	2,228.7	10,212.5	20,088.0	0.32%	1.10%	2.17%
2	Microcréditos	Financiamiento de responsabilidad colectiva	Otorgar productos financieros a mujeres pobres en una escala que llegue a aquellas que han sido excluidas de los sistemas financieros habituales	Ministerio de Economía	Orientado a 1.0 millones de mujeres en condiciones de pobreza	Préstamos bajo garantía fiduciaria en montos de Q1,000 por persona, preferentemente, lo cual será reembolsado a saldos y con la oportunidad de solicitar un préstamo adicional si ya fue saldado el anterior	146,207	596,112	1,084,178	146.2	596.1	1,084.2	0.02%	0.06%	0.12%

Núm.	Eje	Pro-grama	Descripción	Institución responsable	Beneficiario de la meta	Beneficios	Cobertura			Costos					
							Núm. aproximado de beneficiarios		En millones de quetzales de cada año		Como porcentaje del PIB				
							2022	2026	2030	2022	2026	2030	2022	2026	2030
3	Capacitaciones integrales	Capacitaciones	Fortalecer capacidades técnicas, organizacionales, empresariales, etc., adaptadas a las necesidades y a las condiciones de las mujeres de acuerdo con los territorios y que correspondan a las realidades locales, promoviendo habilidades prácticas	Intecap	Alcanzar a todas las mujeres con potencial interés en capacitarse. Según revelaron las cifras de la ENEI 2-2019, el 39.1% de las mujeres quisiera capacitarse en algún área.	Formar y fortalecer las capacidades de las mujeres para apoyarlas a lograr un trabajo remunerado	103,483	99,586	387,782	490.2	2,653.0	6,217.5	0.07%	0.29%	0.67%
4	Empleo masivo	Empleo	Alternativa para épocas que no son de cosecha. Se ofrecen, durante 4 meses al año, 80 medios jornales, según el sueldo mínimo diario anual que proporciona el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Se dirige a mujeres entre 15 y 65 años de edad, mujeres de áreas rurales y en situación de pobreza, ubicadas en los 165 municipios que contemplan el Plan para la atención del hambre estacional 2021.	Sesán Mides Gobiernos locales	Alcanzar a 747,816 mujeres anuales, de entre 15 y 65 años, según la priorización de territorios, hasta 2030. Es universal a las mujeres en condición de pobreza que viven en los 165 municipios priorizados en el Plan para la atención del hambre estacional 2021.	Acción de rescate con alternativas de empleo especialmente en épocas que no son de cosecha	747,816	747,816	747,816	2,889.4	3,380.2	3,954.4	0.41%	0.36%	0.43%

Núm.	Eje	Pro-grama	Descripción	Institución responsable	Beneficiario de la meta	Beneficios	Cobertura			Costos					
							Núm. aproximado de beneficiarios	2022	2026	2030	En millones de quetzales de cada año	2022	2026	2030	Como porcentaje del PIB
5	Acceso a alfabetización	Alfabetización	Facilitar a las mujeres el acceso a programas de alfabetización en áreas urbanas y rurales	Conalfa	Destinado a 1.2 millones de mujeres de 15 años y más que no saben leer ni escribir a nivel nacional	Adaptar y personalizar la alfabetización al contexto y al idioma de las mujeres	190,392	763,658	1,214,943	256.2	148.0	363.0	0.036%	0.016%	0.039%
6	Cooperación colectiva	Abastecimiento básico de agua	Programa orientado a universalizar el acceso básico a agua potable	CIV/MARN/ Infom	Llegar a un promedio del 44% de personas que no cuentan con una fuente de agua segura en sus hogares, según datos del Banco Mundial	Servicio básico de agua segura	370,883	2,967,067	7,417,667	156.8	313.7	470.5	0.03%	0.07%	0.10%
Total							6,167.6	17,303.4	32,177.5	0.89%	1.90%	3.52%			

Fuente: Icefi

Capítulo III

¿Cómo financiar las intervenciones?

1. Los conceptos de suficiencia y espacio fiscal

Regularmente, cuando se evalúa la participación del sector público en la economía o en la atención a determinados aspectos sociales que pueden ser de interés, se penetra en el campo severamente descuidado del análisis de la suficiencia fiscal, condición que se alcanza cuando el nivel de gasto planeado por el Estado es el recomendado para atender las necesidades de la población, pero también, de manera simultánea, cuando el nivel de ingresos disponibles por las autoridades es el apropiado para hacer frente a la demandas crecientes de recursos para financiar el gasto (Icefi, 2016).

La definición anterior excede a las utilizadas regularmente por algunos entes internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (Indes, s.f.), o la del Instituto de Estudios Fiscales (IEF), plasmada en el documento de Martínez-Vásquez y Lago (2020), quienes limitan el tema de la suficiencia fiscal a la necesidad de recaudar más, de tal forma que se alcance el equilibrio entre ingresos y gastos, es decir, cuando las entidades públicas disponen de la suficiente capacidad de generar ingresos

fiscales para cubrir sus gastos y no se presente déficit fiscal.

El concepto de suficiencia fiscal debe entenderse como una condición social y económica en la que la carencia de déficit fiscal no es la calidad única para que un Estado o autoridad se encuentre en el camino de alcanzar los propósitos por los que fue creado. La suficiencia fiscal exige que el Estado disponga de los recursos para atender los derechos de sus habitantes. Atendiendo al hecho de que la atención de determinados derechos ciudadanos implica la construcción paulatina de una infraestructura social que permita la obtención de resultados luego de un determinado número de períodos de gasto, es claro que el tema de la suficiencia fiscal va más allá de la existencia transitoria de déficit fiscal en el corto plazo; la suficiencia fiscal es consecuencia de la planeación del bienestar y de la definición de una política fiscal de mediano y largo plazos que permitan que los ingresos y los gastos intertemporales respondan a las demandas ciudadanas por la atención de sus derechos.

Con base en este enfoque, la suficiencia fiscal debe verse como una condición en la que la sumatoria del valor actual de los ingresos debe ser igual a la suma del valor actual neto de los gastos, lo que garantizaría que el valor actual del déficit fiscal sea cero, pero también que dichas condiciones sean equivalentes al valor esperado de la sumatoria del beneficio social planeado por la sociedad. Esto es:

$$\sum_{i=1}^n VA \text{ ingresos públicos}_i = \sum_{i=1}^n VA \text{ gastos públicos}_i = \sum_{i=1}^n E (\text{bienestar social})_i$$

Así, la atención de los derechos humanos de la población de una sociedad exige la definición de la condición de suficiencia fiscal, en donde el financiamiento de cada uno de los aspectos implique la creación de espacios fiscales tanto en los ingresos como en los gastos públicos, de manera que exista la posibilidad de atender las demandas de bienestar social. Por ello, los espacios fiscales corresponden concretamente a los recursos reales o potenciales que pueden ser obtenidos por un Estado, tanto para financiar su proceso de planificación estratégica como para garantizar su operatoria de corto plazo, en la búsqueda de mejorar los resultados actuales del funcionamiento público. Los espacios fiscales pueden proceder de cuatro fuentes (Medina Bermejo, 2015):

- El aumento de los ingresos públicos, que primariamente deviene de los incrementos de la recaudación efectiva, de la cooperación internacional o de la asistencia de los países más desarrollados. En ciertos casos también se puede incluir el incremento de la deuda pública mientras esta presente niveles sostenibles. En general, los ingresos públicos adicionales también podrán devenir de un incremento en la productividad y de la generación de recursos adicionales por parte de las empresas públicas o de la utilización de recursos naturales disponibles por la sociedad.
- También puede considerarse que una fuente adicional para la obtención de espacios fiscales nominales es el impacto del propio crecimiento económico sobre la recaudación, en un escenario en donde los precios de los bienes y servicios suministrados por el Estado aumentan al ritmo de la inflación; de ahí que, aunque se produce una disminución sistemática de los gastos en términos del PIB, estos mantienen su capacidad de compra y se libera cierto monto de recursos para nuevos gastos.
- La reducción o eliminación de los gastos considerados no esenciales —

aquellos que no contribuyan en forma decisiva al aumento del bienestar de la población—, que normalmente derivan de la revisión de las prioridades del gasto público y se alinean de manera estricta con el financiamiento del bienestar social.

- El aumento de la eficiencia de los gastos, tanto por medio de la transparencia en la ejecución de los recursos públicos que involucra un esfuerzo de combate a la corrupción, como por la reingeniería de los procesos de prestación de bienes y servicios públicos, con el fin de eliminar cuellos de botella o problemas fundamentales de ejecución.
- La renegociación de la deuda que permita obtener fuentes más baratas, es decir, por medio de la ejecución de un rollover que tienda a buscar una tasa efectiva de interés más baja, o plazos más amplios, al margen del posible incremento del saldo de las obligaciones públicas en condiciones de sostenibilidad. En este apartado también se puede incluir el incremento de la asistencia oficial internacional para el desarrollo, especialmente la que puedan ofrecer los países amigos.

El concepto de espacio fiscal ha sido sometido a algún tipo de discusión, dado que diferentes autores lo consideran como la posibilidad de maniobra de la que disponen los Estados dentro del presupuesto público vigente, el que obviamente está sujeto a las rigideces y restricciones presupuestarias propias, mientras que otros lo identifican de manera más amplia, desde el punto de vista de la movilización de recursos frescos adicionales que pueden ser obtenidos para financiar los nuevos proyectos o programas públicos. En todo caso, la creación de espacios fiscales, especialmente cuando se entra al campo presupuestario, implica la posibilidad concreta de disponer de recursos específicos para financiar la atención de determinados programas públicos.

En el caso de países en donde el Estado tiene una participación muy limitada, especialmente cuando su función fiscal deriva de la adopción

de estrategias de austeridad, la búsqueda de espacios fiscales se vuelve verdaderamente complicada, dado que prevalece la filosofía de minimización del tamaño público, bajo el supuesto de que una mayor dimensión del gasto, especialmente de la tributación, implicará un efecto negativo sobre la productividad empresarial. No obstante, esta conclusión puede ser incorrecta, en especial cuando el efecto multiplicador del gasto es mayor que el impacto de la mayor tributación. Por ello, en la búsqueda de espacios fiscales, sobre todo cuando se trata de lograr que estos se destinen a atender derechos sociales, debe comenzarse por la revisión de la eficiencia del funcionamiento público, como fase previa a la potencial expansión.

De esa cuenta, la habilitación de espacios fiscales puede ser resultado de la reingeniería de procesos fiscales primarios por medio de la cual se espera mejorar la eficiencia y eficacia públicas, pero también puede ser consecuencia de decisiones de política fiscal que expandan el horizonte de cobertura de las funciones públicas.

En las siguientes páginas se presenta una evaluación de los espacios fiscales potenciales que podrían surgir en Guatemala como consecuencia tanto de la mejora en la administración fiscal, como de las diferentes decisiones de política fiscal que podrían adoptarse en el corto plazo, con el fin de fortalecer la disponibilidad de recursos del Estado para atender los derechos de la población.

2. Principales espacios fiscales por el lado de los ingresos

Guatemala ha sido caracterizada como uno de los países de menores ingresos fiscales en el mundo, por lo que a pesar de considerarse como una nación de renta media alta predominan elevados niveles de pobreza, exclusión social, desigualdad económica y bajo nivel de desarrollo. Así, conforme el último informe del World Economic Outlook (2021, octubre),

la carga tributaria del gobierno central de Guatemala alcanzó, en 2020, el 10.7% del PIB, que representa el monto total obtenido tanto por la recaudación de ingresos por parte de la administración central, como por el sistema previsional del país y los impuestos municipales vigentes a la fecha. Dicho monto se encuentra muy por debajo del 29.6% reportado a nivel mundial.

La carga general de Guatemala disminuyó desde el 11.2% observado en 2019, de la misma forma como lo hiciera el volumen mundial de ingresos, que había alcanzado un 30.2% del PIB. Afortunadamente, dada la recuperación económica, la recaudación del gobierno general de Guatemala se estima que se ubicará, en 2021, en cerca del 11.5%, reportando ligeramente más dinamismo que la recuperación mundial, que se estima próxima al 29.9% del PIB.

Además, si se ordena la recaudación de los diferentes países del mundo de mayor a menor, se tiene que Guatemala presenta la posición 186 entre el total de 196 naciones que muestran estadísticas en el informe del Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta trayectoria se ha mantenido en los últimos años y no se vislumbra que muestre algún cambio en el futuro cercano.

A partir de estos datos, se tiene que encontrar espacios fiscales en Guatemala desde el lado de los ingresos no es un tarea tan complicada, considerando tanto que los impuestos vigentes no están bien definidos debido a un sistema tributario ineficiente, como la existencia de una gran cantidad de filtraciones tributarias que impiden que los montos tributarios programados sean efectivamente los recaudados por la administración tributaria. El problema real es la carencia de voluntad política de los Gobiernos para transformar los espacios fiscales potenciales.

En los apartados siguientes se presenta una breve descripción de lo planteado.

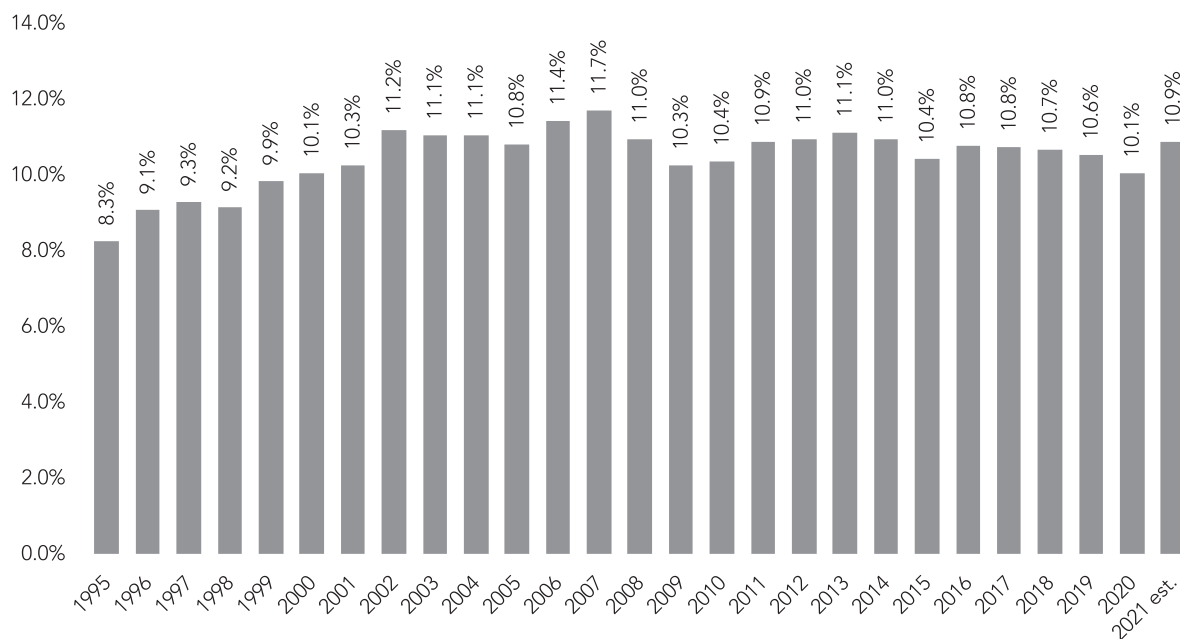
a. Descripción general del sistema tributario guatemalteco

Gran parte de la rigidez relativa de las disponibilidades del Estado de Guatemala para atender las necesidades de la población proviene de la limitada capacidad recaudatoria del país que, aunque ha sido histórica, fue reconocida en forma abierta hasta en la negociación de los Acuerdos de Paz. En efecto, en el numeral 51 del *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria* se establece que «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» (Secretaría de la Paz, 2006: 62).

La carga tributaria de 1995, haciendo empalme para ajustar el cambio de base del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) vigente en dicho

año (1958) al sistema actual (2013), fue del 8.3%, de manera que incrementar el 50% hacia el año 2000 hubiese significado que, en dicho año, el valor de los impuestos pagados en términos del PIB alcanzara un 12.4%, mientras que en la realidad, a valores del SCN 2013, solo alcanzó el 10.1% del PIB. Esto indica con claridad que, a pesar de la aparente voluntad política para suscribir los Acuerdos de Paz, el compromiso por elevar la carga tributaria no solo no se cumplió en el año de referencia (2000), sino que no ha existido ninguna voluntad por parte de los gobiernos subsiguientes para cumplirlo, incluso hasta el momento actual. Así, los años de mayor esfuerzo para avanzar en la elevación del nivel de ingresos fiscales fueron 2006 y 2007, ambos como consecuencia de la vigencia de la aplicación de la *Ley Antievasión (Decreto 20-2006 del Congreso de la República)* y el establecimiento del sistema de retenciones del impuesto al valor agregado (IVA), aunque de todas formas sin lograr el resultado previsto.

Gráfica 12
Guatemala: carga tributaria del gobierno central, período 1995-2021, estimado, PIB base 2013



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) y el Banco de Guatemala (Banguat)
Nota: El cálculo se realizó haciendo un empalme entre la serie del SCN 2013 y el de 1958, utilizando además las cifras en términos netos de la recaudación del gobierno central.

La serie recaudatoria permite observar que, al margen de los cambios políticos, las continuas acciones de inconstitucionalidad promovidas y, en muchos casos, favorecidas por una corte con intereses sectoriales; los intentos de reforma tributaria, la mayoría de las veces, fallidos; más la inestabilidad en la administración tributaria, han imposibilitado cualquier mejora en el nivel de ingresos tributarios.

Conviene destacar que por cada 1% que aumentó el PIB en el período 1995-2021 la recaudación aumentó un 1.16%; sin embargo, si el análisis se realiza exclusivamente con los datos a partir de 2013, en consistencia con el nuevo SCN, se tiene entonces una relación que es prácticamente $\Delta 1\%/\Delta 1\%$ (proxy de elasticidad unitaria, dado que la serie no ha sido objeto de limpieza y ajuste de datos). En otras palabras, la tendencia mayoritaria en la gestión de las autoridades fiscales, incluyendo la actividad de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), se ha caracterizado por mantener relativamente constante el rendimiento tributario, sin propiciar una mejora en su productividad.

Esto obedece primordialmente a la definición de un sistema tributario que no responde a lo dispuesto en el artículo 243 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*, que establece lo siguiente: «Principio de capacidad de pago. El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago» y, en forma complementaria, a la existencia de filtraciones en el sistema recaudatorio. El primer elemento es particularmente importante y demuestra la carencia de una política tributaria en el país, ya que los impuestos se heredan de administración en administración, sin que exista realmente una evaluación y definición de los propósitos, la productividad y, sobre todo, la existencia de una relación de beneficio-costos que demuestre la pertinencia de los tributos, atendiendo a los fines para los que fueron creados.

Lo anterior es sumamente delicado ya que los hacedores y aprobadores de la política

tributaria en el seno del sistema tributario, es decir, el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) y el Congreso de la República, realizan su tarea más de manera empírica y en cierta forma guiados por intereses particulares, en lugar de hacerlo a partir de la definición de un esquema impositivo que responda a objetivos nacionales.

De esa cuenta, la legislación tributaria del país contempla algunos impuestos elásticos, es decir, que se espera se incrementen conforme aumenta el PIB nominal (recuérdese que la carga tributaria utiliza como denominador dicha variable), entre lo que destaca el IVA (aunque hay segmentos de este impuesto que son inelásticos), el impuesto sobre la renta (ISR), el Impuesto de Solidaridad (ISO), algunos impuestos específicos al valor, como el impuesto a las bebidas alcohólicas y el tabaco, el impuesto de primera matrícula, y cierto porcentaje del impuesto de timbres y papel sellado. Así, en forma burda se puede decir que aproximadamente el 85.0% de la recaudación se debiera incrementar al menos en forma proporcional al aumento del PIB; sin embargo, el 15.0% restante, dado que su base de cálculo es el volumen consumido o distribuido, o el número de transacciones, solo consigue una dinámica inferior y, en algunas oportunidades, no reporta crecimiento alguno, convirtiéndose de manera inmediata en un impuesto inelástico. Al respecto de esto último, merece especial mención la recaudación de los derechos arancelarios a la importación (DAI) que, aunque debiera obedecer a la aplicación de una tasa sobre el valor en quetzales de los productos importados, se encuentra sujeta al manejo del tipo de cambio por parte de las autoridades monetarias, así como a los esquemas de liberalismo impulsados por el Mincex, lo cual ha producido que los ingresos por este concepto tengan un comportamiento fuertemente inelástico, al extremo de que en el período 2001-2020 su comportamiento normal reflejara un crecimiento de apenas el 1.3% promedio anual, muy por debajo del incremento del PIB nominal.

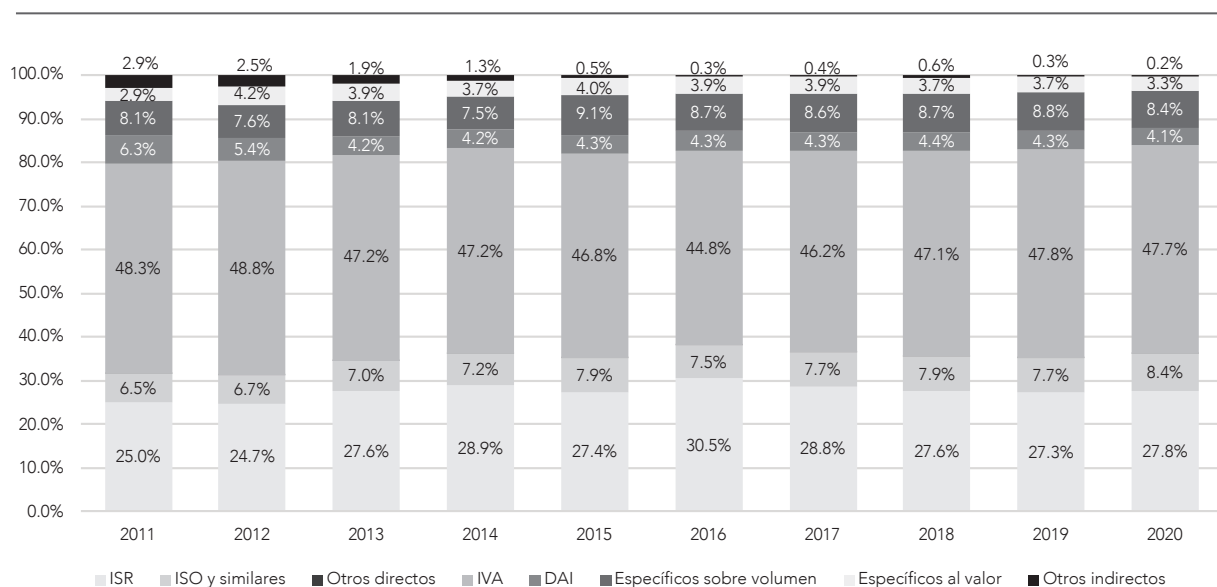
En consecuencia, el primer esfuerzo recaudatorio anual para mantener la carga tributaria al menos constante tendrán que hacerlo las autoridades fiscales del país, con miras a compensar la inelasticidad relativa de los tributos que no se comportan conforme los ingresos reportados por el Banguat, por lo que esperar que sin hacer ningún esfuerzo se incrementarán los espacios fiscales del país es erróneo, dado que si no se hace nada, lejos de mejorar el rendimiento tributario, este se reducirá.

Sobre este particular, la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS, 2021) emitió un interesante documento en donde se hace un esfuerzo por evaluar el espacio fiscal disponible para atender la salud en Guatemala; sin embargo posiblemente por desconocimiento de la forma como funcionan algunos impuestos específicos del país, en su desarrollo los autores parten de algunos supuestos erróneos, entre los que destacan la posibilidad de aumentar el impuesto al tabaco y la consideración de que todos los impuestos en Guatemala son

elásticos. Además, en dicho documento se asume que el espacio fiscal devendrá del aumento nominal de los recursos disponibles, lo que tampoco es apropiado, atendiendo a que los precios se incrementan interanualmente. De ahí que la única posibilidad efectiva de que el crecimiento económico produzca mayores espacios fiscales es que las asignaciones de gasto se mantengan constantes en términos reales, lo que indiscutiblemente implicará una reducción sistemática del PIB; es decir, solo es válido si se asume que los individuos padecen ilusión monetaria.

Otras fuentes de ingresos que es preciso comentar son aquellas obtenidas fuera del país por residentes nacionales, especialmente cuando su registro depende de la manipulación legal de las cifras contables, con el fin de evitar el pago de tributos. Este procedimiento de planificación fiscal internacional agresiva es arbitrario porque estos contribuyentes, al no reportar contribuciones internas, producen una injusticia manifiesta en el sistema, ya que sí se benefician del uso de bienes y servicios públicos, sin reportar un pago efectivo.

Gráfica 13
Guatemala: estructura tributaria (2011-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Minfin y la SAT

De manera complementaria a la inelasticidad parcial del sistema tributario por ausencia de una definición apropiada, el segundo aspecto que afecta la dinámica impositiva es la falta de productividad de los impuestos, que está asociada, en primer lugar, con algunas deficiencias de formulación. Destacan, en este sentido, la falta de sujeción de hechos generadores que en condiciones normales se registran en el SCN, pero también la existencia de un buen número de deducciones, tratamientos tributarios diferenciados, exenciones y, por supuesto, la pervivencia de evasión tributaria.

Un buen ejemplo de lo anterior puede encontrarse en la definición del régimen de actividades lucrativas del ISR, en la que el hecho generador esencial es la obtención de beneficios o ganancias. Por ello, la legislación debiera intentar, en la medida de lo posible, que el cálculo del impuesto a pagar se haga, en esencia, sobre dicho valor. El excedente de explotación corresponde a una de las formas de ingreso que obtienen los agentes económicos en la economía de un país y deriva primariamente de la realización de actividades empresariales, y que el Banguat calcula como el diferencial entre el valor agregado total del país y las estimaciones de remuneraciones de los asalariados y los impuestos netos sobre la producción y las importaciones (Banguat, 2019). En este último aspecto, es importante recordar que el valor agregado es la diferencia entre la producción y el consumo intermedio, por lo que la estimación del Banguat ya considera en su modelo las diferentes deducciones que la producción debiera incorporar hasta llegar al excedente de explotación, que debiera ser la base de cálculo primario para el ISR en el régimen de actividades lucrativas.

El SCN 2013 considera que su enfoque sobre los ingresos se encuentra constituido por las «remuneraciones de los asalariados, las cuales están compuestas por los ingresos obtenidos ante la prestación del factor trabajo; el excedente de explotación bruto, que es el ingreso por el factor capital; y el ingreso mixto,

que es la combinación de ambos ingresos (capital y trabajo) que corresponde al sector institucional de los hogares» (Banguat, 2019: 70). También considera que «Excedente de explotación bruto: Es el saldo compuesto por la diferencia entre el valor agregado generado por los productores residentes durante un período contable y la suma de los costos de remuneración de los asalariados, junto con los impuestos netos de subvenciones pagados durante el período» (Banguat, 2019: 71).

Por su parte, el ingreso mixto «está diseñado para capturar de forma implícita un elemento de remuneración de trabajo, el cual es realizado por el propietario y por otros miembros del hogar, debido a su aporte de mano de obra; y el excedente de explotación, por ser titular de la empresa no constituida en sociedad» (Banguat, 2019: 71).

Dadas las características descritas y según la definición del ISR, el excedente de explotación de las empresas, calculado por el Banguat debiera ser convergente con el hecho generador del régimen sobre las utilidades de las actividades lucrativas, mientras que la obtención de ingreso mixto debiera ser relativamente convergente con el régimen opcional simplificado sobre ingresos de actividades —que interesa a las familias dada su simplicidad—, y colateralmente con el régimen de pequeño contribuyente considerado en la *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, que es más un proxy de monotributo o de régimen de rentas para mipymes, que un régimen de IVA.

Si se sigue dicha lógica, el diseñador del ISR esperaría que los excedentes de explotación aportaran al Estado el equivalente al 25.0% de su nivel (tasa máxima del ISR vigente desde 2015); los del régimen simplificado, alrededor del 7.0% (tasa máxima vigente desde 2013); mientras que los ingresos en relación de dependencia se ubicarían entre el 5.0% y el 7.0%, considerando que hay deducciones sobre las rentas brutas que el SCN no incluye. La verdad es diferente y destruye el esfuerzo de algunos teóricos que pretenden demostrar que

Tabla 15

Estimación del aporte real de impuestos sobre la renta y similares de los diferentes grupos de ingreso considerados en el SCN, a partir de los ingresos reportados por el Banguat (2013-2019)

Régimen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Régimen de utilidades	6.0%	6.0%	5.6%	7.1%	6.6%	6.4%	6.2%
Régimen simplificado	7.6%	7.8%	6.7%	6.0%	6.1%	5.9%	5.6%
Relación de dependencia	0.4%	0.6%	0.7%	0.7%	0.8%	0.8%	0.9%
Total	3.8%	4.0%	3.7%	4.1%	4.0%	3.8%	3.8%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAT.

la carga tributaria sobre el capital en Guatemala es excesiva.

El cálculo realizado permite concluir que si se incluyen todos los ingresos del ISR que no corresponden al régimen simplificado — utilizado para aproximar la contribución de los poseedores de ingresos mixtos— y las retenciones de los trabajadores en relación de dependencia, y además se incorporan los cobros del ISO, la contribución efectiva del excedente de explotación alcanzó alrededor del 6.2% del total en 2019. La poca contribución efectiva del capital a la tributación calculada del país es relativamente convergente con la tasa de evasión de dicho régimen presentada por la SAT en 2017 (aunque el cálculo fue realizado a partir del SCN anterior), que se sitúa en el 79.9% del potencial teórico, equivalente a unos Q24,750.0 millones (SAT, 2019).

Aun así, el nivel de evasión tributaria presentado por la SAT debe ser revisado con mucho cuidado, ya que en la metodología utilizada no se puede evidenciar que efectivamente se hayan tomado en consideración muchas de las deducciones que la ley permite a los contribuyentes aunque no representen gastos necesarios para las empresas, y que los sujetos pasivos aprovechan, por lo que no reportar pago de ISR por dichos montos no constituye evasión tributaria, sino se considera parte del sistema legal de cobro. El elemento anterior debe ser tomado en consideración en cuanto al funcionamiento de la administración

tributaria del país, de manera que pueda ser evaluado tanto en la calidad de su trabajo (eficacia recaudatoria) como en la utilización de los recursos (eficiencia recaudatoria).

Al respecto de las deducciones aplicadas por los empresarios, Medina Bermejo (2015) realizó una evaluación en la que determina que aproximadamente el 32.0% del potencial teórico es deducido por los empresarios «cumpliendo con lo establecido en la ley» por medio de la utilización de deducciones que han sido definidas a su conveniencia, entre ellas, gastos en publicidad por celebraciones navideñas (como explosiones de fuegos artificiales, habilitación de árboles navideños); donaciones a terceros; deducciones de intereses por préstamos de entes relacionados; deducción de gastos por actividades de responsabilidad social empresarial vinculadas con mantenimiento de escuelas, jornadas de vacunación, pláticas a la población, etc. Una de las deducciones que se considera muy significativa es el tratamiento especial otorgado al sector construcción, en donde la base del cálculo del ISR se encuentra reducida hasta por el 70.0% de las ventas, teóricamente debido a la construcción de infraestructura de bienestar colectivo para los habitantes de los condominios edificados.

La utilización de los escudos fiscales, que no se consideran necesarios para producir los bienes y servicios por la empresas, es uno de los mecanismos preferidos por los

grupos empresariales para reducir el pago de impuestos, y solo en 2012 implicó que se dejaran de pagar unos Q16,200.0 millones (4.1% del PIB de ese año), que no forman evasión, pero sí constituyen una fuente de incumplimiento.

Lo anterior se refrenda con la información del pago efectivo realizado por los contribuyentes calificados al régimen de utilidades del ISR en 2019, en donde se puede observar que de los 143,154 registrados para ese período fiscal, 138,165 (96.5% del total) o no reportaron declaración, o lo hicieron a cero, o simplemente reportaron pérdidas. Las primeras conclusiones de este análisis llevan a considerar el necesario fortalecimiento de los mecanismos de cruce de información y facturación electrónica, así como de obtención de información por medios bancarios por parte de la SAT, dado que el sistema de autodeclaración vigente en el país parece no tener el éxito deseado. Y es que no parece razonable que únicamente el 33.9% de las empresas registradas tengan operaciones (un extremo al respecto podría ser que el clima de negocios en el país es en extremo inapropiado, por lo que las empresas no pueden sobrevivir). El segundo elemento importante en el análisis es que solo alrededor del 3.5% de las empresas del país reporta ganancias, lo que parece poco probable, pero explicable si las deducciones contenidas en la ley pueden manipularse o exceden abundantemente a las necesarias, permitiendo que, aunque se obtengan ganancias, se puedan reportar operaciones sin renta imponible. Y finalmente, también puede deducirse que la tasa promedio efectiva del ISR, en 2019, como consecuencia de la vigencia de dichas exenciones, fue de apenas el 0.9% de los ingresos, lo cual denotaría un escaso margen de ganancia, antes de impuestos, del 3.6% sobre ventas.

Lo interesante de la tabla posterior es que permite mostrar que el diseño del impuesto, esencialmente proporcional, tiene cierto nivel de progresividad de los deciles 1 al 6, pero luego se contrae y forma un segundo segmento, relacionado con las 138 empresas

más grandes del país, en donde se reduce la progresividad al inicio y se retoma lentamente de los deciles 7 al 10 de ingresos reportados.

La progresividad relativa del ISR también puede ejemplificarse con el comportamiento del régimen de trabajadores en relación de dependencia, en donde de los 1,350,821 cotizantes y que pueden considerarse como un proxy del mercado formal de trabajo, únicamente 529,420 presentaron declaración y, atendiendo a las deducciones establecidas en ley, solo 349,217 (25.9%) reportaron algún tipo de renta imponible. Afortunadamente, el rango de renta imponible media crece en forma sostenida desde el 0.7% de los ingresos reportados en el decil 2 hasta el 74.8% de los ingresos en el decil 10.

En materia de IVA, las múltiples consideraciones especiales y tratamientos diferenciados y excepcionales, así como la evasión tributaria, producen que la productividad del impuesto no alcance actualmente ni siquiera el 50.0% de su potencial teórico. Este impuesto mantiene dicha trayectoria de manera consistente desde 2013. La serie de la productividad aparente del IVA, calculada a partir del uso del PIB como base teórica, reporta dos períodos de mejora en la administración, y uno de deterioro significativo, que aún no ha concluido.

El primer período de mejora administrativa tuvo como momento más importante la vigencia del sistema de retenciones considerado en el *Decreto 20-2006 del Congreso de la República*, conocido popularmente como *Ley Antievasión*. Aunque contempla adicionalmente los primeros años de vigencia del modelo que se trató de implementar mediante la fundación de la SAT e inició en 2001, concluyó en 2007 con un punto máximo de productividad en torno al 53.4% del potencial teórico, el más alto alcanzado en la historia del país. El segundo período obedeció a la fuerte caída en la productividad generada por la crisis financiera de 2008-2009 y que empujó dicho indicador hasta el 45.2% del potencial, finalizando en 2012, cuando se elevó la productividad hasta el

Tabla 16

Indicadores primarios de operación y tributación de los contribuyentes calificados en el régimen de utilidades de actividades lucrativas del ISR. Clasificación por decil de ingresos reportados (cifras en millones de quetzales)

Decil	Número de contribuyentes	Ganancias	Pérdidas	Ingresos promedio	Ganancia media	Rentabilidad media sobre ingresos	Tasa efectiva del ISR
Sin declaración	44,880			-	-	-	0
Con declaración a cero	49,787			-	-	-	0
1	43,498	2,627.81	3,096.75	1.38	(0.01)	-0.8%	-0.2%
2	2,939	2,635.47	1,435.26	20.46	0.41	2.0%	0.5%
3	1,085	3,109.24	1,590.48	55.41	1.40	2.5%	0.6%
4	469	2,570.47	1,466.23	128.14	2.35	1.8%	0.5%
5	232	2,616.87	568.78	259.55	8.83	3.4%	0.9%
6	126	2,988.41	367.51	473.35	20.80	4.4%	1.1%
7	70	2,787.83	650.49	860.23	30.53	3.5%	0.9%
8	38	3,013.73	269.22	1,555.36	72.22	4.6%	1.2%
9	21	4,331.49	294.79	2,914.71	192.22	6.6%	1.6%
10	9	4,374.77	-	6,739.71	486.09	7.2%	1.8%
Total	143,154	31,056.09	9,739.51	12.41	0.64	5.2%	0.9%

Fuente: Icefi, con base en datos de la SAT

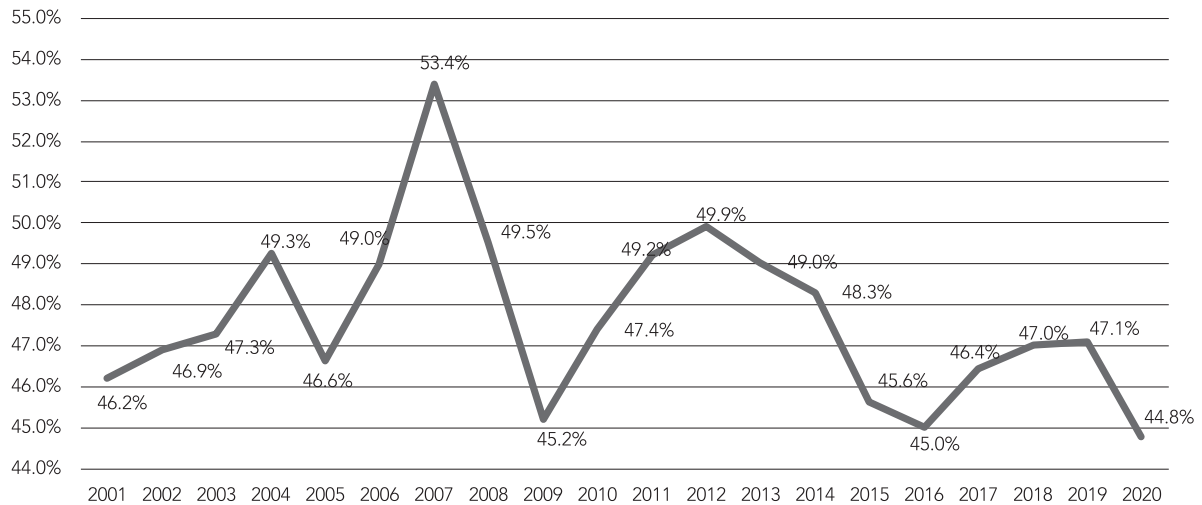
49.9% del potencial, previo a los cambios en la administración tributaria a inicios de 2013 que redundaron en un deterioro significativo de la capacidad técnica de este ente. A partir de este año —y salvo por una mejora fuertemente influenciada por el cambio muy discutible de cifras asociadas con el SCN en 2017—, la productividad tributaria ha tenido una trayectoria decreciente, que alcanzó su punto más bajo en 2020, cuando se reportó un resultado del 44.8% del potencial teórico. No obstante, se espera que este porcentaje se incremente en 2021 como consecuencia del rebote que actualmente se experimenta en la recaudación tributaria.

La falta de productividad en los impuestos principales del país obedece a la existencia

de numerosas filtraciones tributarias que, como fue mencionado previamente, son consecuencia de deducciones y créditos no pertinentes o no asociados con el hecho generador teórico, exenciones y tratamientos tributarios diferenciales, e incumplimiento tributario, entre otros. Todas estas filtraciones se resumen en mecanismos de elusión y evasión tributaria.

La escasa productividad también es resultado del alto nivel de informalidad del país que, conforme estimaciones del Banguat (2019b), representó el 21.2% del PIB en 2019 e implicaría, de entrada, como mínimo la pérdida del último eslabón en la cadena del IVA, así como un significativo porcentaje de evasión en el ISR. No obstante, el efecto del

Gráfica 14
Productividad aparente del IVA (2001-2020). Cálculo a partir de los datos del PIB con base en el SCN 2013



Fuente: Icefi, con base en datos del Minfin y el Banguat

sector informal puede ser mucho mayor sobre la recaudación, ya que conforme datos de la OIT (2021), el nivel total del empleo informal en el país alcanzó al 79.0% de la PEA en 2019, nivel que se ha mantenido relativamente similar en los últimos años y es alimentado por el creciente flujo de remesas familiares y el contrabando de productos procedentes de México, sin que exista ningún plan efectivo para tratar de reducirlo. Lo anterior se refleja de alguna forma en el número de contribuyentes efectivos que reporta la SAT (1,048,179 en 2021), y que implicaría que apenas alrededor del 15.0% de la PEA haga efectivo algún tipo de pago de impuesto. Esta medición, no obstante, no incluye el número de contribuyentes que solo pagan el impuesto de circulación de vehículos y los que actúan como consumidores en el caso del IVA, dado que no existen registros sobre el particular (sin embargo, aun incluyéndolos, diversas estimaciones consideran que tan solo cerca del 50.0% de la PEA pagaría algún impuesto).

b. Una cuantificación parcial de la evasión y la elusión tributarias

Entre las filtraciones más importantes de la recaudación tributaria en Guatemala se encuentra el monto de la renuncia fiscal del Estado que proviene de los tratamientos tributarios diferenciados otorgados a diferentes sectores socioeconómicos o grupos empresariales en el país. Conforme la matriz de beneficiarios publicada por la SAT (2021b), el gasto tributario para el año 2020 alcanzó los Q16,170.2 millones, equivalentes al 2.7% del PIB. Aunque este último valor disminuyó ligeramente desde el 2.82% del PIB reportado en 2013 hasta llegar al 2.41% de 2016 como consecuencia de la reforma que racionalizó los tratamientos especiales a zonas francas y maquilas, nuevamente volvió a incrementarse como producto de los regímenes aprobados por el Congreso de la República (sobre todo por el dirigido a los grupos agrícolas y la ampliación de los tratamientos especiales para la Zona Libre de Comercio de Santo Tomás de Castilla).

Es pertinente comentar que la renuncia fiscal que ha ocasionado la existencia del gasto tributario también obedece a algunos beneficios ofrecidos a los pobladores del país para reforzar el principio de justicia tributaria o como mecanismo para simplificar el procedimiento de cumplimiento tributario. Gran parte de los tratamientos especiales

también se ha ofrecido como incentivo tributario para promover la competitividad y rentabilidad de ciertos sectores o grupos sociales y empresariales específicos, con el propósito teórico de aumentar la producción y el empleo en el país; sin embargo, en muchos de estos casos los resultados no han sido obtenidos y no existe evidencia concreta al

Tabla 17
Gasto tributario clasificado por beneficiario e impuesto (cifras en millones de quetzales y en términos del PIB, 2020)

Beneficiarios	ISR e ISO	IVA	DAI	Otros	Total	Porcentaje del PIB
I. Constitucionales	1,836.1	1,955.9	-	0.7	3,792.6	0.6%
Universidades	784.7	533.3	-	0.3	1,318.3	0.2%
Centros educativos	128.1	1,044.6	-	-	1,172.7	0.2%
IGSS	923.3	370.1	-	0.2	1,293.6	0.2%
COG y CDAG	-	7.9	-	0.1	8.0	0.0%
II. Leyes ordinarias	3,086.0	8,993.0	214.4	84.2	12,377.6	2.1%
Beneficiarios del <i>Decreto 29-89</i>	384.8	470.8	-	-	855.7	0.1%
Beneficiarios del <i>Decreto 65-89</i>	119.8	-	-	-	119.8	0.0%
Actividades mercantiles	480.0	630.0	214.2	22.4	1,346.5	0.2%
Iglesias	49.9	1.5	-	-	51.4	0.0%
Instituciones de asistencia social	461.2	476.5	-	5.1	942.8	0.2%
Misiones diplomáticas e internacionales	-	348.1	0.0	3.4	351.5	0.1%
Cooperativas	144.3	286.0	-	-	430.4	0.1%
Generación de energía eléctrica	101.6	0.7	-	6.2	108.5	0.0%
Empleados en relación de dependencia	614.4	-	-	-	614.4	0.1%
Personas individuales y familias	31.6	4,572.4	0.2	39.8	4,644.1	0.8%
Intermediación financiera	287.1	2,126.9	-	-	2,414.0	0.4%
Instituciones gubernamentales	411.2	80.1	-	7.3	498.5	0.1%
Total	4,922.0	10,948.9	214.4	84.8	16,170.2	2.7%

Fuente: Icefí, con base en datos de la SAT

respecto de que el beneficio alcanzado sea mayor al costo tributario relacionado.

Entre los principales incentivos tributarios vigentes en Guatemala se encuentran los tratamientos tributarios especiales dirigidos a los beneficiarios de los regímenes de maquilas y zonas francas; los regímenes para la generación de energía eléctrica no renovable; aquellos destinados a las universidades y centros educativos privados; la exención para la negociación de cédulas hipotecarias por el sistema financiero, las cooperativas y algunas organizaciones no gubernamentales calificadas como instituciones de asistencia social, y la exención a ciertos tratamientos tributarios para actividades mercantiles seleccionadas. En 2020, dichos tratamientos especiales alcanzaron los Q8,708.7 millones, alrededor del 1.45% del PIB.

Aunque la elusión tributaria se manifiesta también en la forma de deducciones extraordinarias, créditos fiscales excepcionales, regímenes especiales, y no sujeciones al tratamiento tributario definido por los impuestos del país, la primera estimación oficial con respecto a este fenómeno en Guatemala es el monto cuantificado en el gasto tributario. No obstante, es relevante que las autoridades fiscales del país realicen una estimación apropiada de todos estos elementos, lo que permitirá no solo conocer su costo con certeza, sino también facilitará la medición de la eficacia y eficiencia del sistema.

Una forma de elusión tributaria ocasionada por la falta de una adecuada definición del ISR en Guatemala, sobre todo por la existencia de vacíos en la legislación (*loopholes*), se refiere a los diferentes flujos ilícitos de capital vinculado con transacciones que generan rentas extraterritoriales para los residentes en el país o, por lo menos, producen aparentemente la existencia de rentas obtenidas fuera del territorio nacional; entre ellos destaca la manipulación de precios de transferencia. El manejo de flujos ilícitos de capital que han representado escándalos internacionales en

los últimos años —como los derivados de los llamados «Panama Papers», «Paradise Papers», «Lux Leaks» y los recientes «Pandora Papers»— muestran cómo, por medio de esquemas de planificación fiscal internacional agresiva, muchas empresas transnacionales y residentes de diferentes países aprovechan las posibilidades de arbitraje tributario internacional por medio del montaje de complejos esquemas que descansan en la habilitación de empresas fuera de plaza (*off-shore*) en guaridas fiscales, las que son utilizadas para disfrazar operaciones y evitar el pago de impuestos.

Esta filtración —que se produce primariamente por la falta de una adecuada definición del ISR, en especial por la carencia de un sistema de renta mundial— se utiliza de manera recurrente para esconder ganancias obtenidas en el país. Tal maniobra se realiza por medio de argucias contables y legales, así como aprovechando agujeros fiscales a menudo dejados en la legislación vigente para aparentar que dichos recursos no fueron generados en territorio guatemalteco. En la práctica, el uso de estos mecanismos representa defraudación tributaria porque implica el empleo de técnicas específicas para engañar a la administración tributaria, lo cual exige que la SAT fortalezca su capacidad de inteligencia tributaria para combatirlos eficientemente. En la primera aproximación a estas argucias se observa que las estrategias representan cobros que legalmente no puede realizar el Estado debido a que corresponden a rentas generadas fuera del territorio nacional y, por ende, en dicha primera aproximación representan mecanismos de elusión tributaria.

Es importante comentar que, en términos generales, los flujos internacionales de capital no son inapropiados, de hecho, resultan sumamente valiosos para producir inserción internacional y crecimiento natural de los negocios de los empresarios; por ello, los únicos que deben considerarse inapropiados son aquellos que están relacionados con el propósito de evitar el pago de impuestos.

De acuerdo con Global Financial Integrity (GFI, 2020), durante el período 2008-2017 Guatemala presenta un promedio anual de USD 3,149.6 millones en flujos comerciales ilícitos derivados de movimientos de capital irregular que, en su mayoría, tienen como propósito la evasión y elusión tributarias. De manera complementaria, también se reportan USD 187.0 millones anuales por concepto de *hot money*. Vale señalar que este último concepto es utilizado por GFI para identificar los flujos de recursos que han salido del país para colocarse en el exterior y provienen de transacciones ilícitas; entre ellos se encuentran el tráfico de drogas, corrupción, trata de personas, etc.

Los datos previos implican que si solo se considera el flujo de capitales que ha sido utilizado para evitar el pago de impuestos y se aplica la tasa del ISR vigente, que es del 25.0%, se estaría dejando de percibir un poco más de Q6,000.0 millones anuales por concepto de este impuesto, lo que equivale al 1.0% del PIB. Aun así, la carencia de acuerdos de intercambio efectivo de información impide calcular en el sentido estricto cuánto deja de percibir el país por concepto de ISR aplicado a inversiones financieras, porque no se conoce cuál es el rendimiento de las inversiones en el exterior; adicionalmente, se carece de datos concretos sobre el monto absoluto del capital de guatemaltecos en el exterior.

En general, por cada dólar estadounidense que Guatemala deja que se vaya debido a la utilización de precios de transferencia (normalmente, subfacturación o sobrefacturación de exportaciones o importaciones), el país deja de percibir lo siguiente: si es en subfacturación de exportaciones o sobrefacturación de importaciones se deja de percibir el 25.0% del ISR en cada quetzal de flujo, lo que implicaría que por cada dólar de subfacturación se perdería, al tipo de cambio actual, alrededor de Q1.93 por concepto de ISR. Si es en subfacturación de importaciones y utilizando el arancel promedio efectivo, por cada dólar

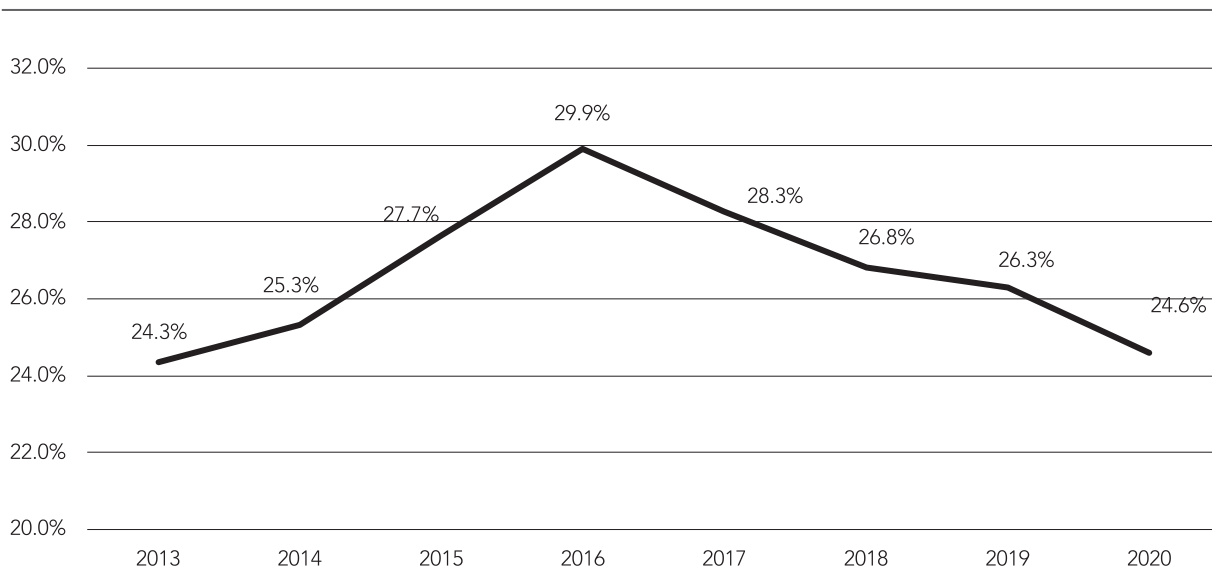
estadounidense de subfacturación se dejaría de percibir alrededor de Q1.04 de IVA y por concepto de impuestos específicos. Por supuesto, dado que mucho de esto obedece al sector informal, también regularmente se pierde el ISR.

Una de las prácticas actuales de elusión fiscal más comunes, al margen del uso masivo de precios de transferencia en las exportaciones, es la utilización de un vacío en la ley del ISR que permite que los dividendos, obligados a pagar el 5.0% del ISR cuando los beneficiarios del pago son residentes guatemaltecos, se entreguen a residentes extranjeros, normalmente holdings, que luego entregan los valores de vuelta a los residentes nacionales.

En materia de evasión fiscal, vale señalar que desde los primeros años del siglo XXI la SAT ha tenido la sana práctica de hacer una estimación del monto que, de acuerdo con sus procedimientos y sin supervisión efectiva del Minfin —que es el ente que debiera encargarse efectivamente de este proceso—, se deja de percibir por concepto de evasión tributaria en el IVA. También vale indicar que, durante algunos años, aunque sin actualización al nuevo SCN, lo hicieron en materia de ISR.

La práctica de la SAT es plausible porque implica la voluntad intrínseca de medir la eficacia recaudatoria, sin embargo, dado que los indicadores son, en la práctica, un proxy de la eficacia del trabajo que realiza dicho ente, que el cálculo lo realicen internamente convierte a la institución recaudadora en juez y parte, creando de alguna manera un ambiente de desconfianza al respecto de los procedimientos y los resultados. Dicha desconfianza ha ido incrementándose en los últimos años a partir de la presentación de resultados en los que, a pesar de la pérdida de productividad del IVA con respecto a lo antes presentado, las cifras de la evasión reportada por la institución recaudadora muestran una tendencia decreciente, sin que exista una contraparte importante en el aumento de los gastos tributarios y sin explicación alguna.

Gráfica 15
Comportamiento del incumplimiento tributario del IVA (datos en porcentajes del potencial teórico, 2013-2020)



Fuente: Icefi, con base en datos de la SAT

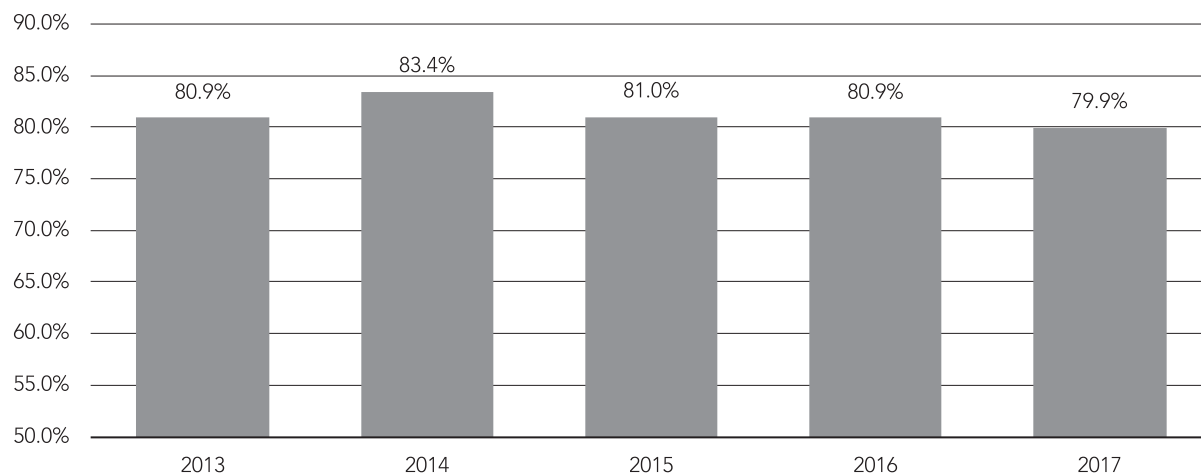
Al margen de la situación, que de por sí resulta muy preocupante y debiera ser objeto de una evaluación real por parte del Minfin, la SAT reporta que el nivel de incumplimiento tributario en el IVA alcanzó en 2020 el 24.6% del potencial teórico, unos Q9,083.2 millones, equivalentes al 1.5% del PIB.

Con respecto a la evasión del ISR, la SAT presentó estudios de cuantificación del incumplimiento tributario en el régimen de actividades lucrativas de este impuesto para los períodos 2013 a 2017; sin embargo, estos no fueron actualizados a partir del cambio del SCN y no se conoce si existe la voluntad de continuar realizando dicha medición, dado que su publicación puso en serios apuros al sector empresarial guatemalteco, ya que las cifras presentadas contrariaban seriamente la posición de cumplimiento de las obligaciones tributarias que se presenta regularmente.

La última medición de la SAT indicaba un incumplimiento tributario del 79.9% del potencial teórico, equivalente a unos Q24,758.5 millones y al 4.7% del PIB, de conformidad con el SCN 2013.

Sin el afán de ser exhaustivos, las filtraciones comentadas en los párrafos previos condicionan la posibilidad de Guatemala de alcanzar un nivel tributario mayor, de manera que reducirlas representa el principal camino a seguir si se quiere mejorar la disponibilidad de recursos para atender las necesidades de los guatemaltecos. En este sentido, avanzar en dicho camino implica una responsabilidad directa de las autoridades fiscales del país, lideradas por el Ministerio de Finanzas Públicas y la Superintendencia de Administración Tributaria. Las filtraciones comentadas representan el 9.9% del PIB, equivalente, en términos del PIB para el año 2020, a unos Q59,301.0 millones y al 98.4% de la recaudación.

Gráfica 16
Comportamiento del incumplimiento tributario del ISR (datos en porcentajes del potencial teórico, 2013-2017)



Fuente: Icefi, con base en datos de la SAT

Tabla 18
Estimación del monto que representan algunas filtraciones tributarias en términos del PIB (simulación para 2020)

Filtración	Porcentaje del PIB
Evasión del iva	1.5%
Evasión del isr	4.7%
Gasto tributario	2.7%
Flujos ilícitos de capital	1.0%
Totales	9.9%

Fuente: Icefi, con base en datos de la SAT

Es pertinente recordar que en dicho monto no se considera el impacto de la existencia de las deducciones excesivas que constituyen escudos fiscales para los empresarios, ya que muchas de ellas, dada la metodología seguida por la SAT para la cuantificación del incumplimiento del ISR, son incluidas dentro del valor de evasión fiscal, por lo que para no duplicar los valores y evitar causar mayores expectativas, se decidió dejarlas al margen

del cálculo. También es conveniente indicar que la estimación llevada a cabo no considera el efecto tributario de las prácticas de contrabando que alimentan al sector informal, dado que su cuantificación no ha sido realizada de manera oficial; además, la dimensión de realizar un esfuerzo en esa dirección quedaría completamente fuera de la posibilidad del ejercicio actual.

Es importante reconocer que si el monto total recaudatorio estimado para las filtraciones calculadas se adicionara a la carga tributaria observada en 2020, la capacidad tributaria calculada alcanzaría el 20.0% para dicho año, lo que implica que el país solo estaría haciendo un esfuerzo tributario cercano al 50.5%; no obstante, como se comentó previamente, no fueron estimadas todas las fuentes de filtración en el pago de impuestos. Los valores calculados serían ligeramente mejores a los estimados por Fenocchiato y Pessino (2013), quienes a partir de una muestra econométrica determinaron que la capacidad tributaria mínima de Guatemala para 2011 era del 23.7% del PIB, por lo que, con datos de dicho año, el esfuerzo tributario era del 44.7%. La diferencia puede explicarse debido a que este documento no considera el impacto potencial del contrabando, así como el hecho de que las condiciones económicas han cambiado parcialmente desde que los referidos autores realizaron sus mediciones.

Finalmente, es pertinente comentar que, aun cuando se conoce el monto total que de renuncia fiscal total implica la vigencia de las filtraciones mencionadas, y de otras que puedan ser cuantificadas oportunamente, los espacios fiscales que derivan de estas no pueden ser accedidos en su totalidad de manera inmediata, ya que ello conllevaría un esfuerzo en la mejora de gestión y de trabajo de las autoridades fiscales, por lo que su incorporación a la disponibilidad efectiva de recursos se puede hacer en forma paulatina, de lo que se hará mención en segmentos posteriores.

c. Algunos espacios fiscales potenciales asociados con el proceso de integración regional

Prácticamente desde el apareamiento de los países centroamericanos como naciones independientes han proliferado las ideas de conformar una gran nación regional que enfrente de manera colectiva los diferentes desafíos que implica la inserción económica

internacional y la volatilidad relacionada con las crisis y las vicisitudes económicas y comerciales del planeta.

Luego de muchos esfuerzos fallidos y, en el estado actual de la situación, algunas de las naciones han estado intentando agilizar el proceso de integración económica centroamericana, potenciando sobre todo una unión aduanera seccional entre países aislados, ya que ha resultado prácticamente imposible avanzar en forma sistemática con la adopción de un proceso colectivo.

Entre otros aspectos que han dificultado el proceso de unión aduanera centroamericana se encuentran algunos específicos en materia tributaria:

- a. La vigencia de una matriz arancelaria diferenciada de los países de la región con otras naciones del planeta, lo cual podría ocasionar desviación de comercio ante la apertura comercial indiscriminada.
- b. La falta de armonización tributaria que podría implicar relocalización de inversiones o de grupos productores ante una apertura generalizada.
- c. La falta de aplicación del principio de país de destino en los impuestos al consumo, producida tanto por la existencia de legislaciones tributarias nacionales independientes, como por la existencia de centros de distribución regional que producen importaciones y reexportación hacia otros países, con lo que se genera una múltiple tributación regional.

La matriz arancelaria colectiva, dados los procesos de desgravación que ha enfrentado la región, parece ser el menor de los problemas, aunque no se vislumbra con claridad en qué momento se dispondrá de un esquema perfectamente homologado, mientras que la aplicación del principio de país de destino se podría resolver mediante la adopción de una reforma legal que permita la devolución de impuestos en aquellas importaciones que

luego serían reexportadas hacia otro país de la región, por lo que podrían considerarse como relativamente más fáciles de resolver aunque, como es obvio, implican cierto esfuerzo y voluntad política regional para alcanzarlo.

El aspecto más complejo es la falta de armonización tributaria que implica, por lo menos, la adecuación de las legislaciones tributarias de manera que no generen arbitraje tributario en la región, esto es, tasas relativamente similares; exenciones relativamente similares; deducciones similares, entre otros. Uno de los puntos más álgidos en esta discusión se encuentra en las tasas marginales máximas aplicables en los principales productos de mayor interés recaudatorio para los países centroamericanos que presentan algunas discrepancias, y que para el caso particular de Guatemala permitirían, al cerrar dichas brechas, la obtención de ciertos recursos fiscales frescos para la atención de los programas de interés del Estado.

En particular, las diferencias se encuentran con los países más cercanos de la región, ya que mientras en El Salvador y Costa Rica la tasa general del IVA es del 13.0%, en Honduras y Nicaragua es del 15.0%, y en Guatemala es del 12.0%. Aquí la diferencia fundamental se encuentra con Panamá, que tiene una tasa del 7.0% y que si bien es un factor distorsionante, afortunadamente para Guatemala no se trata de un país fronterizo, y los efectos de una homologación podrían ser menores. También es preciso informar que en 2021 la tasa general vigente en México fue del 16.0%, porque el 12.0% de Guatemala deja espacio por lo menos para armonizar la tasa con respecto a las establecidas en El Salvador y Costa Rica, lo que permitiría elevar la recaudación en alrededor de un 0.4% del PIB, atendiendo a la productividad de dicho impuesto en 2020. Como podrá colegirse, han existido diversas voces que han sugerido la elevación mínima de este impuesto hasta el 15.0%, situación que habría que evaluar con mayor cuidado, especialmente por el impacto que podría

ocasionar sobre el bienestar de la población, pero que en forma abstracta podría implicar un espacio fiscal de hasta un 1.3% del PIB, a partir de la productividad del impuesto en 2020.

Por su parte, en materia de ISR, la tasa máxima para el régimen general de actividades lucrativas en Guatemala es del 25.0%, similar a las tasas vigentes en Honduras y Panamá, pero por debajo de la tasa del 30.0% establecida en El Salvador, Costa Rica y Nicaragua. Es pertinente comentar que la tasa establecida en México también es del 30.0% y, aunque no es un país que forme parte de la región, es fronterizo con Guatemala. Aun cuando a priori, pareciera ser discutible la decisión de incrementar la tasa marginal del ISR para las empresas, y completamente al margen de que el ISR merece una profunda revisión en Guatemala para eliminar focos de arbitraje y no sujeción, si se decidiera incrementar la tasa hasta el 30.0%, asumiendo la productividad actual del ISR, se incrementaría la recaudación anual en alrededor del 1.1% del PIB.

d. Algunos espacios fiscales potenciales asociados con decisiones de política

El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2019), en su revisión del *Artículo IV*, consideró necesario impulsar una serie de medidas que crearían espacios fiscales por un monto total del 3.5% del PIB a través de una serie de decisiones relacionadas con la elevación de la recaudación tributaria, así como para mejorar la eficiencia del gasto. En su planteamiento, el FMI sugiere que la SAT redoble esfuerzos para combatir la evasión, racionalizar los incentivos tributarios y exenciones, mientras que el Gobierno debe promover una reforma tributaria comprensiva. En el documento, el FMI sugirió una serie de medidas a las que, según sus anotaciones, deben incorporarse otras que permitan alcanzar un 1.0% del PIB adicional, hasta lograr un 4.5% del PIB, monto que estiman necesario para atender los propósitos de sostenibilidad de la deuda y lograr cobertura de los gastos para atender la brecha social y de infraestructura.

Tabla 19
Propuesta de reforma tributaria planteada por el FMI para crear espacios fiscales para el gobierno central (cifras en términos del PIB)

Concepto	Rendimiento fiscal
Incremento del IVA al 15%	1.20
Elevación de tasas del ISR de personas individuales (al 7.5%, 20.0% y 32.5%)	0.90
Incremento del impuesto a la distribución de petróleo	0.40
Elevación de las tasas del ISR para actividades lucrativas en un 3.0%	0.40
Impuesto para las telecomunicaciones al 10.0%	0.20
Inclusión de los selectivos al consumo en la base del IVA	0.15
Aplicación del régimen simplificado solo para personas individuales y elevación al 10.0%	0.10
Introducción de facturación electrónica	0.05
Incremento del impuesto a las bebidas no alcohólicas	0.05
Exclusión del IUSI de las deducciones del impuesto de solidaridad	0.05
Total	3.50

Fuente: Icefi, con base en FMI (2019)

Las propuestas sugeridas por el FMI, que pueden ser objeto de una profunda discusión desde una perspectiva de progresividad tributaria, así como de los objetivos concretos de política, demuestran la carencia específica de política tributaria en Guatemala, debido a que su propósito es enteramente recaudatorio, a pesar de que incluyen algunos impuestos que teóricamente deben tener propósitos específicos en materia de corrección de externalidades, como los impuestos a las bebidas o a los combustibles, o de promoción de la competitividad, como la propuesta de gravamen a las telecomunicaciones. La propuesta también carece del conocimiento específico del funcionamiento del sistema tributario del país al considerar la inclusión de los impuestos selectivos en la base del IVA, que si bien constituye una práctica común en la mayor parte de los países del mundo, no podría ser factible atendiendo al principio de evitar la doble tributación interna contenido en el artículo 243 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*.

Al margen de lo anterior, es claro que atendiendo a la realidad fiscal del Estado guatemalteco y a la urgencia de obtener espacios fiscales para financiar los ODS, resulta impostergable la adopción de una serie de medidas que impulsen la recaudación en el mediano y largo plazos, con valores esperados de incremento recaudatorio a partir de 2022, y sin considerar el aumento que deberá producirse como resultado de la recuperación de las capacidades de la SAT. En este sentido, recientemente el Icefi (2020) presentó una propuesta de reformas tributarias que, en forma complementaria o alternativa a la presentada por el FMI, representaría la obtención de recursos que podrían ser utilizados para el financiamiento de programas asociados con el cumplimiento de los ODS, entre los que se cuentan aquellos que buscan el empoderamiento económico de las mujeres. Entre las propuestas sugeridas por el Icefi están:

1. Duplicación del impuesto a la circulación de vehículos (ICV): Se obtendría a partir de la derogatoria del *Decreto 1-2013 del Congreso de la República* que otorgó un descuento del 50.0% en el pago del ICV y que aún continúa vigente. El efecto fiscal de la medida sería inmediato a partir del ejercicio fiscal siguiente a su aprobación y rendiría el equivalente anual al 0.13% del PIB.
2. Aplicación del cobro del IVA en las ventas, en territorio guatemalteco, de servicios digitales como Amazon Prime, Netflix, Spotify, Google, entre otros. Estos servicios se venden en territorio guatemalteco y no facturan, por lo que en la práctica representan una forma de contrabando. También es apropiada la evaluación posterior del cobro de una tasa simplificada del ISR. Se estima que el efecto fiscal anual mínimo de esta medida ascenderá a 0.02% del PIB.
3. Elevación de los impuestos a la distribución de bebidas alcohólicas y no alcohólicas: Se pretende la duplicación del impuesto para financiar en forma directa la universalización de los servicios de salud pública y su vigencia sería al mes siguiente de la aprobación de la reforma. Se estima que la medida rendiría un 0.14% del PIB anual. Es importante indicar que este incremento recaudatorio tiene un fin específico: corregir externalidades producidas por el consumo de dichos productos, de ahí que, aunque implica una mejora en la disponibilidad de ingresos, estos deben tener destinos específicos.
4. Fortalecimiento de la fiscalización de la SAT por medio de la intensificación del uso de la factura electrónica: Por medio de la masificación de los cruces de información y el uso efectivo de la información bancaria para control y fiscalización, la SAT debe implementar una estrategia efectiva para la reducción de la evasión en el IVA y el ISR. Se estima que, como resultado de la estrategia, se debiera producir una reducción de la evasión anual mínima del 3.0% en ambos impuestos, lo que rendiría un estimado anual mínimo del 0.46% del PIB.
5. Combate a los flujos ilícitos de capital: Por medio de la implementación de nuevos controles y la aplicación efectiva de la legislación de precios de transferencia, así como mediante un endurecimiento del tratamiento a las operaciones que realizan algunos contribuyentes en territorios considerados como guaridas fiscales. Se estima que, como resultado de la implementación de una estrategia en esta dirección, podría obtenerse un rendimiento anual del 0.05% del PIB.
6. Eliminación de las deducciones innecesarias del ISR que funcionan como escudos fiscales: Esto se lograría mediante una reforma tributaria que elimine las deducciones fiscales consideradas como escudos fiscales innecesarios, entre las que destacan las asociadas con remuneraciones o gastos de propietarios; propaganda innecesaria, imputaciones excesivas, entre otros. Se estima que la medida tendría efecto a partir del período fiscal siguiente a la aprobación de la reforma y reportaría un nivel recaudatorio anual del 0.25% del PIB.
7. Eliminación de gastos tributarios no justificados: Eliminación de los gastos tributarios que implican una violación a los principios tributarios de generalidad y capacidad de pago, consagrados en la *Constitución Política de la República de Guatemala*, y en los que no se han realizado las evaluaciones pertinentes para demostrar que efectivamente han tenido una relación de beneficio/costo positiva. Se estima que podría obtenerse un rendimiento máximo anual del 0.96% del PIB.
8. Aumento de la tasa marginal máxima del ISR para los contribuyentes que reporten ingresos mayores a Q5.0 millones. Se recomienda una elevación de las tasas marginales máximas de los diferentes regímenes, de la siguiente forma: hasta el 30.0% para el régimen general del ISR exclusivamente para las empresas que reporten ganancias superiores a Q5.0 millones, y hasta el 10.0% para el régimen simplificado y las rentas de trabajo para los contribuyentes que reporten Q.5.0 millones

o más de ingresos brutos y Q600,000.0 o más de salarios pagados. La medida produciría un rendimiento anual del 0.28% del PIB.

9. Aumento del impuesto a la distribución de cemento: Elevación del impuesto hasta Q3.00 por saco de 60 kilogramos, lo cual tendría efecto a partir del mes siguiente a la vigencia de la reforma. La medida produciría un rendimiento anual del 0.02% del PIB. Debido a que el propósito de este impuesto sería controlar el poder de monopolio en dicha industria, tendría que ser acompañado de una fijación de precios, así como de la definición de destinos específicos para los recursos obtenidos.
10. Establecimiento del impuesto a las telecomunicaciones, por un equivalente al 10.0% de la facturación. La base de cálculo sería la facturación de los servicios digitales que prestan las telefónicas en el país. La medida tendría efecto a partir del mes siguiente a la fecha de su aprobación y reportaría un rendimiento anual del 0.2% del PIB. Debido a que el propósito de este impuesto sería controlar el poder de monopolio de esta industria, tendría que

acompañarse de una fijación de precios y de la definición de destinos específicos a los recursos obtenidos.

Como producto potencial de la implementación de las medidas antes descritas se estima que podría obtenerse un rendimiento tributario adicional por un 2.5% del PIB, lo que implicaría un ingreso adicional para las arcas fiscales por el orden del 22.6% del PIB durante el período 2022-2030.

e. Síntesis de los espacios fiscales disponibles y factibles de implementar en Guatemala en materia de ingresos

A partir de la información de las secciones previas se puede desprender como conclusión inmediata que la relativa poca recaudación de Guatemala deriva de varios factores, entre los que destacan un mal diseño que hace a los impuestos relativamente inelásticos y no contempla algunos hechos generadores importantes; la falta de voluntad política para homologar tarifas tributarias con el resto de países de la región; existencia de una

Tabla 20
Estimación del efecto recaudatorio como consecuencia de la reforma tributaria propuesta por el Icefí (cifras en términos del PIB)

Rubro	Porcentaje del PIB
Duplicación del impuesto a la circulación de vehículos	0.130%
Aplicación del IVA a servicios digitales	0.018%
Duplicación del impuestos a las bebidas (corrección de externalidades)	0.140%
Fortalecimiento de la fiscalización a partir del uso de la factura electrónica	0.456%
Combate a los flujos ilícitos de capital	0.053%
Eliminación de deducciones innecesarias en el ISR	0.246%
Eliminación de gastos tributarios no justificados	0.964%
Aumento de la tasa marginal máxima del ISR para rentas superiores	0.282%
Aumento del impuesto a la distribución de cemento (promoción de competencia)	0.020%
Creación del impuesto a las telecomunicaciones (promoción de competencia)	0.200%
Suma	2.510%

Fuente: Icefí, con base en datos del Minfin, Banguat y la SAT

gran cantidad de filtraciones tributarias que ocasionan erosión significativa del monto de recursos que pueden ser percibidos, y carencia de una política tributaria (al margen de la fiscal) que tenga claramente identificados sus propósitos y grave oportunamente algunas actividades productivas que generan externalidades a los guatemaltecos, o que se ven favorecidas gracias a condiciones de falta de competencia.

No obstante, y aun cuando la carencia de voluntad política en el Gobierno actual del país es evidente, no es posible esperar que los techos estimados de espacios fiscales crezcan en forma sistemática como consecuencia de la actividad económica, a menos que se acepte que las asignaciones presupuestarias se reducirán con el transcurso del tiempo y que los agentes económicos tomen decisiones estrictamente en términos nominales, lo que implicaría que padecen de ilusión monetaria.

Por ello, y al margen de la propuesta realizada por el Icefi (2020), los espacios fiscales de corto plazo pueden incrementarse si hay un aumento efectivo de los esfuerzos de la administración tributaria por combatir las filtraciones tributarias, y del Estado guatemalteco por promover la formalización económica y el combate al contrabando. De esa cuenta, a la propuesta anterior se puede adicionar algunas medidas como las siguientes:

- a.. Reducción de dos puntos anuales de evasión del IVA, lo cual representaría aumentar la recaudación en un 0.123% del PIB, que a precios de 2021 significaría un esfuerzo efectivo de la SAT por mejorar los resultados en Q802.5 millones, específicamente en este impuesto.
- b. Reducción de cinco puntos anuales de evasión del ISR sobre las empresas, el cual representaría aumentar la recaudación en un 0.294% del PIB, que a precios de 2021 significaría un esfuerzo efectivo de la SAT por mejorar los resultados en Q1,916.8 millones, específicamente en este impuesto.

De esa manera, los espacios fiscales anuales estimados que podrían promoverse en el corto plazo tendrían un techo del 2.93% del PIB.

Adicionalmente, es recomendable que el Gobierno y el Congreso de la República impulsen la reestructuración del ISR para personas individuales y del régimen simplificado, con el objeto de evitar el arbitraje con el régimen general de actividades lucrativas y el uso de precios internos de transferencia. Asimismo, se estima que podría implementarse una reforma a la tasa del IVA dirigido a gravar los bienes considerados suntuarios, así como la implementación de un impuesto al consumo de productos de alto contenido calórico (el que ya es utilizado en otras latitudes para financiar colateralmente los servicios de la salud), y la aplicación de impuestos ambientales para reducir la contaminación que afecta el bienestar de la población.

Es pertinente enfatizar que los elementos mencionados en los párrafos anteriores requieren indiscutiblemente de voluntad política, no solo para discutirlos, sino para convencer al Congreso de la República de la adopción de los cambios legales necesarios. No obstante, para combatir la evasión en el ISR y el IVA es suficiente con la voluntad política del Organismo Ejecutivo y la SAT, por lo que se convierte en el primer camino a seguir. En este sentido, es importante recordar que en muchos casos las verificaciones de evasión del IVA y del ISR están conectadas, por lo que sería suficiente con la profundización de la tarea fiscalizadora de la SAT, especialmente en las áreas en donde existe mucho contrabando o comercialización de productos informales, para obtener un aumento en la recaudación de ambos impuestos.

También es preciso comentar que, al mejorar la recaudación, algunos de los recursos frescos generan rigideces debido a que ciertos impuestos tienen destino específico. Por ello, como parte de las reformas fiscales habrá que evaluar la definición de mecanismos que resten rigidez a los impuestos, especialmente al IVA y

al ISR. En este último aspecto, es igualmente necesario recordar que se considera correcto que impuestos específicos dispongan de rigidez total atendiendo a que su objetivo teórico es la corrección de externalidades, la promoción de competencia o la obtención de ciertos propósitos específicos.

3. Los potenciales espacios fiscales por el lado del gasto

De acuerdo con los datos del *World Economic Outlook* del FMI (2021), Guatemala se ha convertido en el séptimo país a nivel mundial con el gasto del gobierno general más bajo, reportando apenas un 13.7% de gasto esperado en 2021, mientras que el promedio mundial se ubicará en torno al 35.6%. El informe coloca a Guatemala solo por encima de países como Nigeria, la República Democrática del Congo, Turkmenistán, Sudán, Yemen y Haití, países que ocupan los puestos 161, 175, 111, 170, 179 y 170, respectivamente, en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (2020), y que con la excepción de Turkmenistán, que formó parte de la Unión Soviética y todavía posee una de las reservas de gas natural más grande del mundo, son considerados países de desarrollo humano bajo.

El dato del párrafo anterior es contundente en el sentido de que Guatemala, que está considerada por el Banco Mundial (Worldbank, 2021) como un país de renta media alta (ingresos anuales per cápita de entre USD 4,096 y USD 12,695) y se ubica en el IDH como de desarrollo humano medio, necesita hacer un mayor esfuerzo en materia de gasto público para que, en consonancia con su nivel de ingreso, se puedan atender las necesidades de los guatemaltecos en general, que hoy todavía reportan, en sus condiciones de vida, altos niveles de pobreza, desigualdad económica, exclusión social y expulsión sistemática hacia otros países.

Sobre este particular existen muchos estudios que han tratado de establecer cuál es el nivel mínimo de gasto apropiado, tanto para

promover el crecimiento económico como el desarrollo de los pobladores, y sin exclusión a partir de la información de todos ellos, se puede concluir que Guatemala necesita gastar más para atender las necesidades de la población y para potenciar la productividad de los factores de producción, construyendo de esa manera un camino sostenible hacia el desarrollo económico.

Lamentablemente, en toda su historia moderna, Guatemala ha estado inmersa en un régimen de austeridad fiscal que persigue no el uso eficiente de los recursos, sino la creación de condiciones de gasto que impidan la demanda de mayores recursos tributarios, creando la ilusión de que no es necesario disponer de un nivel tributario mayor y, por ende, permitiendo la obtención de ganancias extraordinarias al sector empresarial que no queda sujeto al pago de impuestos. A nivel internacional, y no obstante la polémica, el acuerdo más importante gira en torno a que el país necesita más recursos para promover el desarrollo social y económico, lo cual se evidencia tanto en las evaluaciones del Banco Mundial, del FMI, como de las agencias calificadoras de riesgo, entre otras entidades, lo que además permitiría la liberación de recursos para atender los compromisos del Estado.

En materia de gasto público, la mayor parte de los espacios fiscales potenciales devendría de la posibilidad concreta de mejorar la eficacia y la eficiencia en la asignación de los recursos públicos. De esa forma, los problemas de falta de eficacia del gasto se observan cuando en él se asignan recursos a la atención de funciones públicas que no contribuyen con la elevación del bienestar social y, en términos generales, no contribuyen a alcanzar los fines para los que fue creada la sociedad y que están plasmados en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de la República: «para proteger a la persona y a la familia [...] para] la realización del bien común», y «garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona».

Si esto se toma en cuenta, resulta que uno de los rubros más cuestionados es el financiamiento del ejército nacional, que si bien puede ser de utilidad para la reproducción de las condiciones de producción y sostenibilidad social en el caso de una amenaza extranjera, carece de validez en épocas de paz, particularmente cuando Guatemala profesa ciertas políticas de apertura internacional, neutralidad y paz mundial. De la misma manera, existe un serio cuestionamiento sobre los costos asociados con otras dependencias públicas, como las vinculadas con las actividades de relaciones exteriores o de diplomacia en general, o los gastos accesorios para el funcionamiento de los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, especialmente cuando los recursos implican la contratación excesiva de consultores, asesores o personal que, al menos en apariencia, no contribuye a mejorar el bienestar de la población.

Una evaluación preliminar muestra la existencia de programas públicos que, ante la carencia de información específica sobre los resultados obtenidos, representan asignaciones cuestionables y que podrían implicar ahorros para el Estado para su direccionamiento a otras actividades. Estos fondos bien podrían ser utilizados para financiar proyectos de mayor interés. Así, la existencia de fideicomisos como el de apoyo financiero a los productores del sector cafetalero (un gran ejemplo de cómo se internaliza un gasto privado en el sector público), o de asignaciones como las orientadas al funcionamiento de la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS), los aportes al funcionamiento del Parlamento Centroamericano, la existencia de algunos subsidios como el dirigido a la tarifa eléctrica, el de transporte urbano en la ciudad de Guatemala, el de transferencias monetarias condicionadas en salud y educación, o programas como el de servicios de calificación para la industria de maquila y otros del Ministerio de Economía, o el de prevención de hechos delictivos contra el patrimonio del Ministerio de la Defensa Nacional, entre otros, implican el uso mínimo de alrededor del 0.48% del PIB. En el caso de todos esos programas se desconoce si tienen

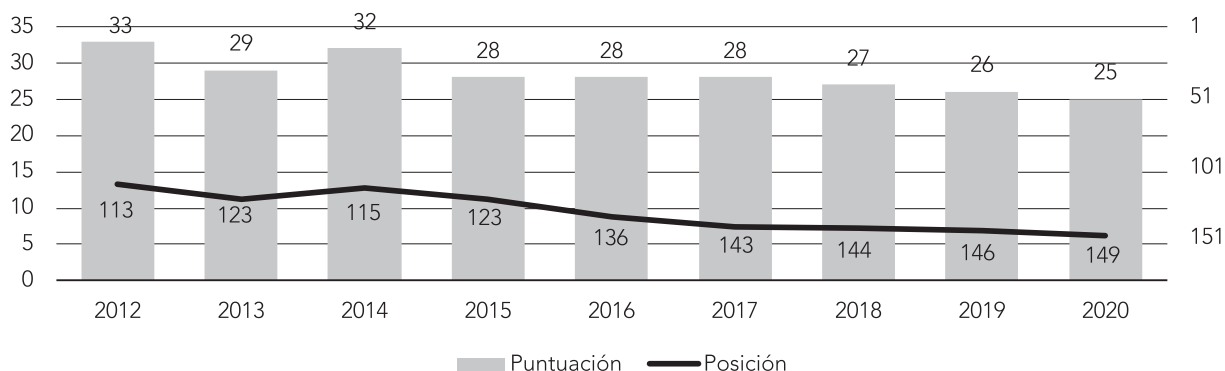
resultados positivos en el bienestar de la población, lo cual implicaría, cuando menos, la necesidad de revisarlos para establecer si efectivamente contribuyen a dicho bienestar, o si como resulta en el caso del fideicomiso para los productores de café, se trata simplemente de una forma de socializar las pérdidas privadas.

En los últimos años también se ha cuestionado seriamente, por parte de la ciudadanía, el establecimiento de políticas salariales específicas para ciertos segmentos de los trabajadores públicos, que parecieran obedecer más a la intención política de ganar aliados que de crear mecanismos de eficiencia en la gestión pública. En este sentido, es claro que el único camino para mejorar la eficacia del gasto público del país pasa por realizar una verdadera evaluación de beneficio-costos de todos los recursos asignados, determinando efectivamente si contribuyen al bienestar de la población, tanto en la mejora de su calidad de vida, como en lo que respecta a la productividad física y social.

En materia de falta de eficiencia, los problemas son menos notorios a simple vista y muchos de ellos están relacionados tanto con el apareamiento de corrupción en el manejo de los recursos públicos, como con la incapacidad de los aparatos estatales de realizar estimaciones de gasto apropiadas, consecuencia tanto de una notoria incapacidad técnica, como del esfuerzo de opacar la operación pública y reportar niveles de gasto por encima de lo que hubiese sido apropiado. El problema más grande de falta de eficiencia en el gasto público es la corrupción en las compras públicas.

No existe una fórmula exacta para calcular el costo económico de la corrupción; sin embargo, a partir de la información disponible se cuenta con diversidad de metodologías que pueden ser útiles para la cuantificación del flagelo. En este sentido, conviene mencionar que el Icefi realizó en 2017 un ejercicio de análisis para los tres países del Triángulo Norte de Centroamérica, determinando que, para el caso de Guatemala, del monto del presupuesto estatal aprobado en

Gráfica 17
Puntuación y posición de Guatemala en el Índice de Percepción de Corrupción (2012-2020)



Fuente: Ictfi, con base en datos de Transparencia Internacional

2015 se encontraban expuestos a la corrupción alrededor del 20.0% del total de recursos. Así, los montos estimados de pérdida por corrupción como porcentaje del PIB en este ejercicio específico fueron del 0.8% para Guatemala (USD 550.3 millones solo en 2015).

Lamentablemente, en los últimos años la percepción de los agentes económicos sobre el manejo de la cosa pública ha empeorado, al extremo de que la calificación del país en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional ha retrocedido significativamente hasta ubicar a Guatemala en la posición 149 entre 181 países, lo cual significa tener un lugar entre las naciones más corruptas del mundo.

El combate a la corrupción es indispensable e inicia con el establecimiento de una voluntad efectiva para impulsar el saneamiento institucional, situación que lamentablemente no se percibe en el corto plazo. Al margen de la voluntad de combate a la corrupción y la intención de mejorar el uso de los recursos públicos, el esfuerzo debe incluir el fortalecimiento de los cuerpos de seguridad y justicia del país, la revisión de los procesos y procedimientos disponibles para la adquisición de bienes y servicios — especialmente en el campo de contratación del recurso humano que presta sus servicios

a la población guatemalteca— y, sobre todo, una evaluación permanente de los criterios de transparencia para las adquisiciones públicas. La optimización del uso de los recursos requiere indefectiblemente la reforma a la *Ley del Servicio Civil* guatemalteca, cuya ausencia real ha permitido que todos los organismos e instituciones, argumentando «autonomía», hayan establecido mecanismos que facilitan la discrecionalidad y el apareamiento de corrupción.

En este ámbito, es indiscutible la necesidad de evaluar sin demora las «prestaciones adicionales» de que disponen algunos funcionarios públicos en forma de sobresueldos, uso de vehículos, seguros privados, consumo de combustible, alimentación en la oficina, entre otros. También resulta impostergable la verificación permanente del cumplimiento de la *Ley de Compras y Contrataciones del Estado*, lo cual en el pasado ha dado lugar a muchos casos de corrupción, como los que actualmente son señalados en el país.

Todos los aspectos mencionados fueron estimados recientemente por Izquierdo et al. (2018) quienes, en una evaluación para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), concluyeron que el derroche de recursos que realiza Guatemala tanto por remuneraciones inapropiadas a empleados, como por

filtraciones en las transferencias focalizadas y, especialmente, por malgasto en compras públicas, alcanza un 2.7% del PIB, valor que, aunque menor que el promedio observado en el resto de países de la región, se explica más por el bajo nivel de las erogaciones públicas de Guatemala que por una mayor eficiencia en la función del Estado. Por ello, dicho valor, similar al 20.0% del gasto público (2.7% del PIB para 2021) previamente estimado por el Icefi, representaría el espacio fiscal máximo anual que podría crearse por la vía de una mejora en el gasto público. Dado que el valor anterior implicaría un esfuerzo significativo —si existiera la voluntad política del Gobierno de turno y se implementaran los mecanismos apropiados, así como un programa efectivo de combate a la corrupción—, se estima que podrían lograrse espacios fiscales anuales mínimos de entre el 0.2% y el 0.3% del PIB.

Potenciales espacios fiscales por el lado de la administración de la deuda

En la reunión de Addis Abeba, celebrada en 2015, se estableció que para atender los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) resultaba imperativa la movilización de recursos. En ese marco, y al margen de la necesaria movilización de recursos internos para cada país, los países desarrollados se comprometieron a cumplir con la meta de incrementar hasta el 0.7% del producto nacional bruto (PNB) mundial mediante la ayuda oficial al desarrollo. Esta agenda, que fue respaldada por 193 Estados miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), señala que la deuda pública debe ser reestructurada de manera oportuna, sistemática, eficaz, justa y negociada de buena fe; además, es preciso esbozar el papel que deben desempeñar los bancos nacionales y regionales de desarrollo en la financiación de los programas vinculados.

Lamentablemente, las características de Guatemala —por ser un país de renta media alta y de escasa movilización de recursos

internos que redundan en una muy baja carga tributaria— limitan de manera significativa la posibilidad de movilización de la asistencia internacional al desarrollo, por lo que esta no puede considerarse como una fuente significativa de recursos, y no podría implicar una fuente de espacios fiscales para el futuro.

En la parte de la administración de la deuda, y a diferencia de la mayor parte de países del mundo, Guatemala es considerado como un país de bajo nivel de deuda, debido a que sus obligaciones alcanzaron tan solo el 31.7% del PIB en 2020, y se ubican verdaderamente lejos del 50.0% recomendado como límite por el FMI para las economías emergentes con acceso a los mercados financieros. Desafortunadamente, al analizar la capacidad de pago del país —denotada por la relación entre el saldo de la deuda pública y el nivel de ingresos tributarios— se tiene que dicha relación alcanzó un 314.3%, muy por encima del 250.0% recomendado por las IFI, condición que ya se había superado desde 2019.

Por ello, aunque Guatemala podría incrementar el saldo de la deuda para financiar la ampliación del gasto asociado con los programas de bienestar social, el problema real es que no existe suficiente capacidad de pago, de manera que aumentar el saldo de la deuda generaría su insostenibilidad en el mediano plazo. Así, y salvo que el aumento del saldo de la deuda se vea acompañado de un incremento sustantivo de la recaudación tributaria, no es conveniente considerar la figura del endeudamiento como una fuente específica de espacios fiscales.

Finalmente, y en menor escala, existe la posibilidad de obtener espacios fiscales por la administración de la deuda pública derivados de la existencia de deficiencias en la negociación del crédito público o la falta de negociación de los mercados de deuda, lo cual favorece la existencia de condiciones menos ventajosas para el Estado, tanto por plazos muy bajos o por tasas aplicables de interés muy altas.

En el caso particular de Guatemala, existen ciertos problemas en el costo de mantenimiento

de la deuda debido a lo desventajoso de su colocación inicial, muchas veces por la colusión con el sector privado bancario en el interior del país, lo que produce el pago de una tasa más alta a la que podría ser pagada si la transacción se realizara en mercados competitivos, en el mercado internacional o con entes multilaterales. De acuerdo con la información del Minfin (2021), la tasa implícita para la deuda interna ha sido del 7.8%, 7.8% y 7.6% anual durante los años que van de 2018 a 2020, mientras que la tasa implícita para la deuda externa para los mismos años fue de 4.5%, 4.9% y 5.0%. Esto quiere decir que al menos existe una diferencia de 2.5% entre las tasas aplicables a la deuda interna y externa que podrían reducirse como consecuencia de una mejor negociación.

Por ello, y a partir de la estructura de la deuda pública interna y externa, si se hiciera una

apropiada colocación de la deuda podrían generarse ahorros anuales de hasta el 0.38% del PIB para Guatemala.

Resultado final

La evaluación realizada en las páginas previas permite identificar que el sistema fiscal guatemalteco cuenta con numerosos espacios que pueden ser aprovechados en el corto y mediano plazos, y que permitirían disponer de una cantidad creciente de recursos en los siguientes años para financiar los diferentes programas de desarrollo. Así, el monto total de espacios fiscales de corto plazo que podrían obtenerse ascendería al 3.51% del PIB, lo cual implicaría disponer de un total del 31.6% del PIB durante los siguientes nueve años comprendidos entre 2022 y 2030.

Tabla 21
Guatemala: estimación de espacios fiscales anuales (cifras en términos del PIB)

Fuente de espacio fiscal	Porcentaje del PIB
Por el lado de los ingresos	2.93%
Duplicación del impuesto a la circulación de vehículos	0.13%
Aplicación del IVA a servicios digitales	0.02%
Duplicación de impuestos a las bebidas (corrección de externalidades)	0.14%
Fortalecimiento de fiscalización por el uso de factura electrónica	0.46%
Combate a los flujos ilícitos de capital	0.05%
Eliminación de deducciones innecesarias en el ISR	0.25%
Eliminación de gastos tributarios no justificados	0.96%
Aumento de la tasa marginal máxima del ISR para rentas superiores	0.28%
Aumento del impuesto a la distribución de cemento (promoción de competencia)	0.02%
Creación del impuesto a las telecomunicaciones (promoción de competencia)	0.20%
Reducción anual de dos puntos de evasión del IVA	0.12%
Reducción anual de cinco puntos de evasión del ISR	0.29%
Por el lado de los gastos	0.20%
Mejora en la eficiencia	0.20%
Por el lado de la administración de la deuda	0.38%
Mejora en la administración de la deuda	0.38%
Total	3.51%

Fuente: Icefi

Conclusiones y recomendaciones

1. Guatemala aún se encuentra muy lejos de cumplir los compromisos adquiridos en los ODS relativos a igualdad de género, educación, salud, bienestar, fin de la pobreza, hambre cero, trabajo decente y reducción de desigualdades, todos, objetivos reconocidos como vinculantes para cumplir con el logro del empoderamiento económico de las mujeres.
2. Las experiencias internacionales sobre acciones que fueron clave para beneficiar a las mujeres en cuanto a alcanzar mayor participación y condiciones de igualdad en todas las esferas sociales y que potenciaron su poder han sido acompañadas de ambiciosas políticas y programas públicos con perspectiva de género, de modificaciones sobre los sistemas económicos, de alianzas entre mercado y Estado y, sobre todo, de un Estado comprometido a integrar a todos sus habitantes en igualdad de condiciones, con altos estándares de promoción y protección de los derechos humanos.
3. El rol que el Estado desempeña mediante las políticas sociales puede garantizar que todas las posibilidades cumplan con el propósito no solo del bienestar de las mujeres, sino además permitan una transformación de la vida de toda la sociedad. Se reconoce que ninguna iniciativa puede ser posible sin antes eliminar los obstáculos históricos que dificulten su logro.
4. Las propuestas de estrategias nacionales para lograr el empoderamiento económico de las mujeres en Guatemala son integrales y transversales, y crean una atmósfera propicia para que las mujeres participen en los procesos de desarrollo y que se beneficien de ellos, habiendo superado obstáculos como las desigualdades en educación, capacitación técnica, control y acceso a financiamiento, a tecnología y comunicaciones, a la participación laboral con paga, a disponer de tiempo, a darle valor económico a las actividades de cuidado.
5. Para que desde el Estado se tome el pleno control y se dé seguimiento a cualquier estrategia, programa o política pública implementado es necesario destinar acciones y recursos para crear un acervo suficiente de información estadística continua, actualizada y desagregada en variables clave para elaborar una evaluación precisa y no solo de las condiciones actuales de hombres y mujeres en el país, sino para evaluar los resultados de lo implementado.
6. Para superar los actuales obstáculos es necesario adoptar perspectivas sistemáticas, integrales y amplias que involucren a espacios multidisciplinarios y sectoriales en la puesta en marcha de las intervenciones.
7. Será necesario llevar a cabo análisis más exhaustivos y dar seguimiento presupuestario a distintas áreas de resultados a nivel macro, como la fijación de precios, las oportunidades de empleo, la inversión, el gasto en servicios esenciales como la protección social, entre otros. Esto permitirá entender cómo el sistema económico puede incluir a las mujeres como actores económicos de pleno derecho.

8. Es necesario fortalecer las finanzas públicas municipales, dado el protagonismo que los gobiernos locales tienen frente a una política pública para mujeres, con énfasis en mujeres rurales, indígenas y campesinas, buscando mecanismos de auditoría social local.
9. Para un cambio cultural efectivo, hace falta más que la mera implementación de políticas de sensibilización y comunicación, sino más bien es preciso transversalizarlas con otras políticas.
10. Es necesario agilizar financiación suficiente para la elaboración de políticas y programas de desarrollo que incluyan las cuestiones de género, el empoderamiento económico y los mecanismos de fomento de la igualdad entre los géneros mediante la movilización nacional, regional e internacional de recursos y procesos presupuestarios, asignando fondos suficientes para la adopción de medidas encaminadas específicamente hacia la mujer.
11. Ninguna estrategia o programa puede ser realizado sin que conjuntamente se trabaje por fortalecer los ingresos públicos en el país, sobre todo los ingresos tributarios como principal fuente de recursos. En Guatemala existen espacios potenciales para mejorar los ingresos públicos que permitirían la puesta en marcha de cada una de las medidas propuestas, al tiempo de que se logre incrementar la rezagada carga tributaria actual.

Referencias bibliográficas

- Adoho, F., Chakravarty, S., Korkoyah, D., Lundberg, M., & Tasneem, A. (2014). *The Impact of an Adolescent Girls Employment Program – The EPAG Project in Liberia*. World Bank Africa Region, Poverty & Reduction Management Unit & Human Development Network Social Protection and Labor.
- Agarwal, B. (2003). Gender and Land Rights Revisited: Exploring New Prospects via the State, Family and Market. *Journal of Agrarian Change*, 3(1-2), 184-224. Retrieved from: https://www.escr-net.org/sites/default/files/Gender_and_Land_Rights_Revisited_0.pdf
- Ahl, H., & Nelson, T. (2015). How policy positions women entrepreneurs: A comparative analysis of state discourse in Sweden and the United States. *Journal of Business Venturing*, 30(2), 273-291.
- Allard, K., Haas, L., & Hwang, C. P. (2011). Family-supportive organizational culture and fathers' experiences of work-family conflict in Sweden. *Gender, Work and Organization*, 18(2), 141-157.
- Arráiz, I. (2018). Time to share the load: Gender differences in household responsibilities and business profitability. *Small Business Economics*, 51(1), 57-84.
- Asamblea Nacional Constituyente (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Tomado de: <https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/GUATEMALA-Constitucion.pdf>
- Bali Swain, R., & Wallentin, F. Y. (2012). Factors empowering women in Indian self-help group programs. *International Review of Applied Economics*, 26(4), 425-444. doi:10.1080/02692171.2011.595398
- Banco de Guatemala (2019). *Aspectos conceptuales, metodológicos y fuentes de información del Sistema de Cuentas Nacionales, año de referencia 2013*. Tomado de: https://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/cuentasnac/PIB2013/Cuentas_nacionales_de_Guatemala_aspectos_conceptuales_metodologicos.pdf
- Banco de Guatemala (2019b). *Medición del sector informal*. Tomado de: http://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/cuentasnac/PIB2013/Medicion_del_sector_informal.pdf
- Banco de Guatemala (2021). *Estadísticas macroeconómicas*. Tomado de: <http://www.banguat.gob.gt/es/page/estadisticas-macroeconomicas>
- Barrero, Y., & Meurs, M. (2021). Agriculture and Natural Resources Use. *Gender Analysis in Economic Policy Research*. PEP.
- Bastian, G., Bianchi, I., Goldstein, M., & Montalvo, J. (2018). *Short-term Impacts of Improved Access to Mobile Savings, with and without Business Training: Experimental Evidence from Tanzania*. Washington, DC: Center for Global Development. Retrieved from: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/short-term-impacts-improved-access-mobile-savings-business-training.pdf>

- Baughn, C. C., Chua, B. L., & Neupert, K. E. (2006). The normative context for women's participation in entrepreneurship: A multicountry study. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 30(5), 687-708.
- Bernhardt, E. N. (2008). Shared housework in Norway and Sweden: Advancing the gender revolution. *Journal of European Social Policy*, 18(3), 275-288.
- BID & INDES (s/f). *La realidad fiscal. Módulo 2. Política Tributaria*. Tomado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-Realidad-Fiscal-Una-Introducci%C3%B3n-a-los-Problemas-y-Pol%C3%ADticas-Fiscales-en-Am%C3%A9rica-Latina-M%C3%B3dulo-2-Pol%C3%ADtica-tributaria-suficiencia-distribuci%C3%B3n-y-eficiencia.pdf>
- Bowman, B., Donovan, M., & Burns, M. (2000). *Eager to Learn: Educating Our Preschoolers*. Washington, D.C.: The National Academies Press.
- Burszty, L., González, A., & Yanagizawa-Drott, D. (2020). Misperceived Social Norms: Women Working Outside the Home in Saudi Arabia. *American Economic Review*, 110(10), 2997-3029.
- Calderón, V., Gáfar, M., & Ibáñez, A. M. (2011). *Forced Migration, Female Labor Force Participation, and Intra-Household Bargaining: Does Conflict Empower Women?* Brighton: Microcon.
- Campos, F., Frese, M., Goldstein, M., Iacovone, L., Johnson, H., McKenzie, D., & Mensmann, M. (2017). Teaching personal initiative beats traditional training in boosting small business in West Africa. *Science*, 357(6357), 1287-1290. doi:10.1126/science.aan5329
- Campos, F., Goldstein, M., McGorman, L., Muñoz Boudet, A., & Pimhidzai, O. (2015). *Breaking the Metal Ceiling: Female Entrepreneurs who Succeed in Male-Dominated Sectors*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Ceballos Barahona, A., & Molina Melgar, M. (2020). *Análisis de las potenciales vulnerabilidades de las mujeres frente a la pandemia de la COVID-19: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Heinrich Böll Stiftung. San Salvador: Ediciones Böll. Tomado de: <https://sv.boell.org/sites/default/files/2021-02/Potenciales%20Vulnerabilidades%20Mujeres%20ES.G.H.N%20Pandemia%2C%20hbs.pdf>
- Cepal (10 de febrero de 2021). *La pandemia del COVID-19 generó un retroceso de más de una década en los niveles de participación laboral de las mujeres en la región* [comunicado de prensa]. Tomado de: <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pandemia-covid-19-genero-un-retroceso-mas-decada-niveles-participacion-laboral>
- Cepal (s/f). *Autonomías*. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Tomado de: <https://oig.cepal.org/es/autonomias>
- Chan, M.-K. (2010). *Improving Opportunities for Women in Smallholder-based Supply Chains Business. Case and Practical Guidance for International Food Companies*. Bill & Melinda Gates Foundation.
- Choudhuri, P., & Desai, S. (2018). *Does participation in self-help groups empower Indian women?* Canada: IDRC CRDI. Retrieved from: <http://hdl.handle.net/10625/59136> Date: 2018-04-26
- Comisión Europea (2009). *Gender in the labor market. Root causes, implications and policy responses in the EU*. Luxemburgo: Unión Europea.

- Congreso de la República de Guatemala (1992). *Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto 27-92*. Tomado de: <https://asisehace.gt/media/ley%20iva.pdf>
- Congreso de la República de Guatemala (2012). *Ley de Actualización Tributaria, Decreto 10-2012*. Tomado de: <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/leydeacttrib.pdf>
- Cornwall, A. (2015). *A Quiet Revolution: Pernambuco's Chapeu de Palha Mulher Programme, Women's Empowerment and the Power of Feminist Pedagogy*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Coverman, S., & Sheley, J. F. (1986). Change in Men's Housework and Child-care Time, 1965-1975. *Journal of Marriage and the Family*, 413-422.
- Cuba, Ministerio de Educación (2015). *La educación preescolar en Cuba: antecedentes, actualidad y perspectivas en la atención educativa a la primera infancia*. Cuba.
- Cunningham, M. (12 de diciembre de 2016). *Access to Land for Indigenous Women: an Essential Condition for Eradicating Gender Violence*. Thomson Reuters Foundation. Retrieved from: <https://news.trust.org/item/20161212084437-dkl7s>
- Das, S., & Kotikula, A. (2019). *Segregation: Understanding Causes and Policy Interventions*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Date-Bah, E. (2003). *Jobs after War: A Critical Challenge in the Peace and Reconstruction Puzzle*. Ginebra: ILO.
- de Mel, S., McKenzie, D., & Woodruff, C. (2009). Are Women More Credit Constrained? Experimental Evidence on Gender and Microenterprise Returns. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(3), 1-32.
- Deere, C. D., & León, M. (2001). *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America*. United States: University of Pittsburg Press.
- Deere, C. D., & Twyman, J. (2012). Asset Ownership and Egalitarian Decision Making in Dual-headed Households in Ecuador. *Review of Radical Political Economics*, 44(3), 313-320.
- D'Exelle, B. a. (2011). Gender and Network Formation in Rural Nicaragua: A Village Case Study. *Feminist Economics*, 17(2), 31-61.
- Domingo, P., Holmes, R., O'Neil, T., Jones, N., Bird, K., Larson, A., . . . Valters, C. (2015). *Women's Voice and Leadership in Decision-making: Assessing the Evidence*. London: ODI.
- Doss, C., & Quisumbing, A. (2019). Understanding Rural Household Behavior: Beyond Boserup and Becker. *Agricultural Economics*.
- Dupas, P., & Robinson, J. (2013). Savings Constraints and Microenterprise Development: Evidence from a Field Experiment in Kenya. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(1), 163-192.
- EDA (2005). *The Maturing of Indian Microfinance: Findings and Policy Implications from a National Study*. Gurgaon: EDA Rural Systems Private Limited.
- Einarsdottir, P., & Petursdottir, G. M. (2004). *Culture, Custom and Caring: Men's and Women's Possibilities to Parental Leave*. Iceland: Center for Gender Equality Iceland and Center for Women's and Gender Studies of the University of Iceland.

- Ekberg, J., Eriksson, R., & Friebel, G. (2013). Parental Leave—A policy Evaluation of the Swedish 'daddy-month' Reform. *Journal of Public Economics*, 97, 131-143.
- Espen, E. (2009). *Gender and Care: Overview Report*. Londres: Bridge.
- Estrin, S., & Mickiewicz, T. (2011). Institutions and Female Entrepreneurship. *Small Business Economics*, 37(4).
- Evans, M. (1989). Immigrant Entrepreneurship: Effects of Ethnic Market Size and Isolated Labor Pool. *American Sociological Review*, 950-962.
- Fafchamps, M., McKenzie, D., Quinn, S., & Woodruff, C. (2011). *When is Capital Enough to Get Female Enterprises Growing? Evidence from a Randomized Experiment in Ghana*. Policy research working paper, Washington, D.C.
- FAO (2011). *The State of Food and Agriculture 2010-11*. Rome: FAO. Retrieved from: www.fao.org/3/i2050e/i2050e.pdf
- Farnworth, C. (2010). *Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes: a Study of SIDA-supported Agricultural Programmes*. Stockholm: SIDA.
- Fenocchieto, Ricardo & Pessino, Carola (2013). Understanding Countries' Tax Effort. Retrieved from: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13244.pdf>
- Field, E., Pande, R., Rigol, N., Schaner, S., & Troyer, C. M. (2021). On Her Own Account: How Strengthening Women's Financial Control Impacts Labor Supply and Gender Norms. *American Economic Review*, 111(7), 2342-2375. doi:<https://doi.org/10.1257/aer.20200705>
- Fondo Monetario Internacional (2019). Article IV Consultation – Press Release and Staff Report. Retrieved from: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/06/18/Guatemala-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-47000>
- Fondo Monetario Internacional (2021). World Economic Outlook, October 2021 Edition. Tomado de: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October>
- Franco García, O., Pacheco Álvarez, F., & Cruz Ruiz, E. M. (2012). *Creación de los círculos infantiles en Cuba*. Federación de Mujeres Cubanas. La Habana: Editorial de la Mujer.
- Garikipati, S. (2008). The Impact of Lending to Women on Household Vulnerability and Women's Empowerment: Evidence from India. *World Development*, 36(12), 2620-2642.
- Giovarelli, R., & Scalise, E. (2019, December 31). Women's Land Tenure Framework for Analysis: Land Rights. *Resource Equity*. Retrieved from: <https://landwise.resourceequity.org/guides/3-women-s-land-tenure-framework-for-analysis-land-rights>
- González Manchón, B., & Macleod, M. (2010). Challenging Gender Inequality in Farmers' organizations in Nicaragua. *Gender & Development*, 18(3).
- Gornick, J., & Meyers, M. (2003). *Families that Work. Policies for Reconciling Parenthood and Employment*. New York: Sage Foundation.
- Global Financial Integrity (2020). *Trade-related Illicit Financial Flows in 135 Developing Countries: 2008-2017*. Retrieved from: <https://gfintegrity.org/report/trade-related-illicit-financial-flows-in-135-developing-countries-2008-2017/>

- Groh, M., Krishnan, N., McKenzie, D., & Vishwanath, T. (2012). *Soft Skills or Hard Cash? The Impact of Training and Wage Subsidy Programs on Female Youth Employment in Jordan*. Washington D.C.: World Bank.
- Gupta, V., Hieronimus, S., Krishnan, M., & Madgavkar, A. (2019, January 28). *Accelerating Gender Parity: What can governments do?* McKinsey & Company. Retrieved from: <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/accelerating-gender-parity-what-can-governments-do>
- Heath, R., & Mobarak, M. (2014, August). *Manufacturing Growth and the Lives of Bangladeshi Women*. NBER. Retrieved from: <https://www.nber.org/papers/w20383>
- Heckman, J. (2012, December 7). *Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy*. Retrieved from: https://heckmanequation.org/www/assets/2013/07/F_HeckmanDeficitPieceCUSTOM-Generic_052714-3-1.pdf
- Hill, C. (2011, September 23). *Enabling Rural Women's Economic Empowerment: Institutions, Opportunities, and Participation*. UN Women. Retrieved from: https://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw56/egm/Hill-BP-1-EGM-RW-Sep-2011_CH.pdf
- Holmes, C., & Jones, N. (2011). *Public Work Programmes in Developing Countries: Reducing Gendered Disparities in Economic Opportunities?* Paris: Overseas Development Institution.
- Holt, H. (2006). *El mercado laboral segregado por género. Una iluminación cuantitativa y cualitativa*. Copenhagen: Instituto de Investigaciones Sociales.
- Hook, J. L. (2010). Gender Inequality in the Welfare State: Sex Segregation in Housework, 1965-2003. *American Journal of Sociology*, 115(5), 1480-1523.
- Hundley, G. (2001). Why Women Earn Less Than Men in Self-Employment. *Journal of Labor Research*, 22(4), 817-829.
- Hunt, A., & Samman, E. (2016). *Women's Economic Empowerment: Navigating Enablers and Constraints*. London: ODI.
- Hussmans, R. (2004). *Measuring the Informal Economy: From Employment in the Informal Sector to Informal Employment*. Policy Integration Department, Bureau of Statistics. Geneva: ILO.
- Icefi y Unicef (2014). *Espacios fiscales para mejorar el financiamiento de la inversión en niñez y adolescencia guatemaltecas*. Tomado de: <https://www.icefi.org/publicaciones/espacios-fiscales-para-mejorar-el-financiamiento-de-la-inversion-en-la-ninez-y>
- Icefi (2020). *Reactivar la economía protegiendo a las personas*. Tomado de: <https://www.icefi.org/publicaciones/reactivar-la-economia-protegiendo-las-personas-una-propuesta-para-mantener-y-ampliar>
- Icefi (2016). *Suficiencia y sostenibilidad fiscal: estimación de la sostenibilidad fiscal de mediano plazo en Centroamérica*. Presentación de Abelardo Medina Bermejo, en el marco del V Encuentro Internacional de Icfefi, Guatemala, 2016. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=bIFYnWMIr_M&t=179s
- ILO & IFAD (2017). *Promoting Women's Empowerment in the Middle East and North Africa. A Rapid Evidence Assessment of Labor Market Interventions*. Impact Brief Series.

- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (2020). *Informe anual de labores 2019*.
- Jacoby, H., & Dasgupta, B. (2018). Changing Wage Structure in India in the Post-Reform Era: 1993-2011. *IZA Journal of Development and Migration*, 8(1).
- Feijoó, M. (2002). *Argentina: equidad social y educación en los 90*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, IPPE- Unesco.
- Jensen, R. (2012). Do Labor Market Opportunities Affect Young Women Work and Family Decisions? Experimental Evidence from India. *The Quarterly Journal of Economics*, 127, 753-792. doi:10.1093/qje/qjs002
- Jones, N., Harper, C., & Watson, C. (2010). *Stemming Girls' Chronic Poverty: Catalyzing Development Change by Building Just Social Institutions*. Chronic Poverty Research Center, Manchester.
- Kabeer, N. (2012). *Women's Economic Empowerment and Inclusive Growth: Labor Markets and Enterprise Development*. International Development Research Centre, 44(10), 1-70.
- Kang, M., Schwab, B., & Yu, J. (2020). *Gender Differences in the Relationship Between Land Ownership and Managerial Rights: Implications for Intrahousehold Farm Labor Allocation*. World Development. doi:https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104669
- Karlan, D., & Valdivia, M. (2011). Teaching Entrepreneurship: Impact of Business Training on Microfinance Clients and Institutions. *Review of Economics and Statistics*, 93(2), 510-527.
- Kim, B., Rodriguez-Ramirez, R., & Yang, H.-S. (2018). *Does the Small Business Program Benefit Self-Employed Workers? Evidence from Nicaragua*. KDI School of Public Policy and Management.
- Kumar, R., & Pillai, S. (2021, February 5). How Can Policies for Women's Empowerment be More Impactful?, *India Development Review*. Retrieved from: <https://idronline.org/how-can-policies-for-womens-empowerment-be-more-impactful/#footnotes>
- Lupica, C. (2015). *Corresponsabilidad de los cuidados y autonomía económica de las mujeres: lecciones aprendidas del Permiso Postnatal Parental en Chile*. Santiago de Chile: Cepal, Naciones Unidas.
- Maleko, G. N., Liheta, B. S., Aikaruwa, D., Lukas, A., & Sumari, G. A. (2013). Women Participation in Microfinance Institutions of Tanzania: The Case of Savings and Credit Co-operative Societies (SACCOS). *Journal of Business Administration and Education*, 4(2), 139-175.
- Mandel, H., & Semyonov, M. (2006). A Welfare state Paradox: State Interventions and Women's Employment Opportunities in 22 Countries. *American Journal of Sociology*, 111(6), 1910-1949.
- Mateo Díaz, M., & Rodríguez-Chamussy, L. (2017). *Educación que rinde: mujeres y cuidado infantil en América Latina y el Caribe*. BID.
- Mavriplis, C., Heller, R., Beil, C., Dam, K., Yassinskaya, N., Shaw, M., & Sorensen, C. (2010). Mind the Gap: Women in STEM Career Breaks. *Journal of Technology Management and Innovation*, 5(1).
- Martínez-Vásquez, J. y Lago Peñas, S. (2020). *Desafíos pendientes de la descentralización en España: suficiencia y autonomía tributaria*. Instituto de Estudios Fiscales, Xunta de Galicia,

Consellería de Facenda, Madrid, 2020. Disponible en: https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/hp/2020_DesafiosDescentralizacion.pdf

- Medina Bermejo, A. (2015). *Una aproximación a la carga tributaria óptima para Guatemala*. Tomado de: <https://studylib.es/doc/4940377/una-aproximaci%C3%B3n-a-la-carga-tributaria-%C3%B3ptima-para-guatemala>
- Meurs, M. (2017). *Gender and the Rural Landscape: Agency and Access to Finance/Credit and Livelihood Resources*. FAO.
- Ministerio de Finanzas Públicas (2021). *Estadísticas financieras*. Tomado de: <https://www.minfin.gob.gt/estadisticas/estadisticas-financieras>
- Molyneux, M., & Tabbush, C. (2009). *Conditional Cash Transfers and Women's Empowerment Annotated Bibliography Prepared for IDS Pathways Project on Women's Empowerment*.
- Mun, E., & Jung, J. (2018). Policy Generosity, Employer Heterogeneity, and Women's Employment Opportunities: The Welfare State Paradox Reexamined. *American Sociological Review*, 83(3), 508-535.
- Naldi, L., Baù, M., Ahl, H., & Markowska, M. (2021). Gender (in)equality within the Household and Business Start-up Among Mothers. *Small Business Economy*, 56, 903-918.
- Nieves Rico, M. (2009). *Medición del trabajo de cuidado no remunerado al interior de los hogares: Desafíos para las políticas públicas*. Santiago de Chile: Cepal. Tomado de: <https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2009/0616/NievesRico-Gasto-Social.pdf>
- OECD (2011). *Women's Economic Empowerment*. DAC Network on Gender Equality.
- OECD (2011). *Education at a Glance*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2012). *OECD Week 2012: Gender Inequality in Education, Employment, and Entrepreneurship. Final report to the MCM 2012*, Paris. Retrieved from: <https://www.oecd.org/employment/50423364.pdf>
- OECD (2012b). *Poverty and Pro-Poor Growth: The Role of Empowerment*. OECD Publishing.
- OIT (2016). *Formalizing Domestic Work*. Geneve: ILO. Retrieved from: https://www.ilo.org/travail/info/publications/WCMS_536998/lang--en/index.htm
- OIT (2021). *Decent Work*. Retrieved from: <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>
- ONU Mujeres (2015). *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016*. Tomado de: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/poww-2015-2016-es.pdf?la=en&vs=0>
- ONU Mujeres (s.f.). *Qué hacemos: empoderamiento económico*. Tomado de: <https://lac.unwomen.org/es/que-hacemos/empoderamiento-economico>
- Oppedal Berge, L. I., Bjorvatn, K., & Tungodden, B. (2011). Human and Financial Capital for Microenterprise Development: Evidence from a Field and Lab Experiment. *SSRN Electronic Journal*. doi:10.2139/ssrn.1750026

- OPS/OMS (2021). *Evaluación del espacio fiscal para la salud en Guatemala*. Tomado de: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/54814>
- Patnaik, A. (2015). *Reserving Time for Daddy: The Short and Long Run Consequences of Fathers' Quotas*. Nueva York: Cornell University.
- PNUD (2020). *Informe sobre desarrollo humano 2020*. Tomado de: <https://report.hdr.undp.org/es/index.html>
- Quisumbing, A., & Pandolfelli, L. (2009). *Promising Approaches to Address the Needs of Poor Female Farmers - Resources, Constraints and Interventions*. Washington: International Food Policy Research Institute.
- Rangel, M. (2011). *Pobreza rural y los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe*. Santiago: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Razavi, S. (2009). Engendering the Political Economy of Agrarian Change. *Journal of Peasant Studies*, 36(1), 197-226.
- Revenga, A., & Dooley, M. (2020, April 16). The Constraints that Bind (or don't): Integrating Gender into Economic Constraints Analyses. Retrieved from *Brookings*: <https://www.brookings.edu/research/the-constraints-that-bind-or-dont-integrating-gender-into-economic-constraints-analyses/>
- Rodríguez Enríquez, C. (2012). Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: una revisión crítica desde la economía feminista. En ONU Mujeres, *La economía feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región* (pp. 390-438). Santo Domingo: ONU Mujeres.
- Romero Almodóvar, M. (2011). *Repensar el trabajo doméstico no remunerado a tiempo completo en la Cuba contemporánea*. University of Pittsburgh Press.
- Sáez Astaburuaga, I. (2015). *El horizonte de la igualdad de género: Colombia y Cuba frente a los retos del cuidado*. Santiago de Chile: Cepal, Naciones Unidas. Tomado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39626/1/S1501299_es.pdf
- Salcedo-La Viña, C. (2020, March 3). *In Beyond Title: How to Secure Land Tenure for Women*. World Resources Institute. Retrieved from: <https://www.wri.org/insights/beyond-title-how-secure-land-tenure-women>
- Sanginga, P. C., Best, R., Chitsike, C., Delve, R., Kaaria, S., & Kirkby, R. (2004). Enabling Rural Innovation in Africa: An Approach for Integrating Farmer Participatory Research and Market Orientation for Building the Assets of Rural Poor. *Uganda Journal of Agricultural Sciences*, 9(1), 942-957.
- Schultz, T. (1990). Women's Changing Participation in the Labor Force: A world perspective. *Economic Development and Cultural Change*, 38(3), 457-488.
- Secret, A. L. (2020). Daddy Issues: Why Do Swedish Fathers Claim Paternity Leave at Higher Rates than French Fathers? *Student Publications*. Retrieved from: https://cupola.gettysburg.edu/student_scholarship/784
- Secretaría de la Paz, Presidencia de la República de Guatemala (2006). *Loa Acuerdos de Paz en Guatemala*. Tomado de: http://www.muniguate.com/images/2011/user01/fuentes_monumentos/manitas_paz/acuerdosdepazenguatemala.pdf

- Sedesol (2011). *Primer informe trimestral 2011. Programas de subsidio del ramo administrative 20, Desarrollo Social*. México: Sedesol.
- Sen, A. (1990). Gender and Cooperative Conflicts. In I. Tinker, *Persistent Inequalities: Women and World Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- Siba, E. (2015, Abril). Returns to Physical Capital in Ethiopia: Comparative Analysis of Formal and Informal Firms. *World Development*, 68, 215-229.
- Staab, S., & Gerhard, R. (2010). *The Early Childhood Education and Care Policies in Latin America: For Women or Children or Both?* Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Suecia, SCB. (2018). *Women and men in Sweden: Facts and figures, 2018*. Suecia.
- Superintendencia de Administración Tributaria (2019). Resultados cuantitativos del incumplimiento del ISR 2017. Tomado de: <https://portal.sat.gob.gt/portal/analisis-estudios-tributarios/>
- Superintendencia de Administración Tributaria (2021). Estadísticas tributarias. Tomado de: <https://portal.sat.gob.gt/portal/estadisticas-tributarias-sat/>
- Superintendencia de Administración Tributaria (2021b). Resultados cuantitativos del gasto tributario 2020. Tomado de: <https://portal.sat.gob.gt/portal/analisis-estudios-tributarios/>
- Tanwir, M., & Safdar, T. (2013). The Rural Woman's Constraints to Participation in Rural Organizations. *Journal of International Women's Studies*, 14(3), 210-229.
- Teklu, A. (2005). *Land Registration and Women's Land Rights in Amhara Region, Ethiopia*. Central Research Department of the UK's Department for International Development. IIED. Retrieved from: <https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/12521IIED.pdf>
- Thébaud, S. (2010). Masculinity, Bargaining, and Breadwinning: Understanding Men's Housework in the Cultural Context of Paid Work. *Gender & Society*, 24(3), 330-354.
- Thébaud, S. (2015). Business as Plan B: Institutional Foundations of Gender Inequality in Entrepreneurship Across 24 Industrialized Countries. *Administrative Science Quarterly*, 60(4), 671-711.
- Transparencia Internacional (2021). Índice de Percepción de la Corrupción 2020. Tomado de: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>
- Tribin Uribe, A. M., Vargas, C., & Ramírez Bustamante, N. (2019). *Unintended Consequences of Maternity Leave Legislation: The case of Colombia*. *World Development*, 122, 218-232. Retrieved from: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.04.011>
- Ulrichs, M. (2016). *Informality, Women and Social Protection: Identifying Barriers to Provide Effective Coverage*. London: ODI.
- UN Women. (2015). *Progress of the World's Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights*. Nueva York: UN Women.
- UNIFEM (2000). *El progreso de las mujeres en el mundo 2000*. Nueva York: Naciones Unidas.

- Wiig, H. (2013). Joint Titling in Rural Peru: Impact on Women's Participation in Household Decision-Making. *World Development*, 52, 104-119.
- Woldemichael, A. (2020, January 23). *Closing the Gender Gap in African Labor Markets is Good Economics*. The Brookings Institution. Retrieved from: <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2020/01/23/closing-the-gender-gap-in-african-labor-markets-is-good-economics/>
- Women Deliver (s/f). *Boost Women's Economic Empowerment*. Retrieved from: <https://womendeliver.org/investment/boost-womens-economic-empowerment/>
- Worldbank (2021). World Bank Country and Lending Groups. Tomado de: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>
- Yamaguchi, S. (2017, March 21). Subsidized Childcare Slightly Raises Women's Employment in Japan. *Nikkei Asian Review*. Retrieved from: <https://asia.nikkei.com/Politics/Subsidized-child-care-slightly-raises-women-s-employment-in-Japan>

Anexo

La siguiente tabla indica el orden de priorización territorial que se utilizó para costear y esperar resultados de los ejes estratégicos presentados. Los datos se encuentran separados según color por año.

Anexo 1
Municipios según priorización anual

Número	Departamento	Código del municipio	Nombre del municipio
1	Alta Verapaz	1609	San Pedro Carchá
2	Huehuetenango	1326	Barillas
3	Alta Verapaz	1608	Senahú
4	Alta Verapaz	1613	Chisec
5	Petén	1710	Sayaxché
6	Quiché	1420	Ixcán
7	Chiquimula	2004	Jocotán
8	San Marcos	1206	Concepción Tutuapa
9	Totonicapán	805	Momostenango
10	Izabal	1803	El Estor
11	Quiché	1412	Joyabaj
12	Alta Verapaz	1615	Fray Bartolomé de las Casas
13	Baja Verapaz	1508	Purulhá
14	Quiché	1415	San Miguel Uspantán
15	Chiquimula	2005	Camotán
16	Alta Verapaz	1612	Cahabón
17	Alta Verapaz	1607	Panzós
18	Huehuetenango	1302	Chiantla
19	San Marcos	1215	Malacatán
20	Izabal	1802	Livingston
21	San Marcos	1204	Comitancillo
22	San Marcos	1207	Tacaná
23	Jalapa	2102	San Pedro Pinula
24	San Marcos	1209	Tajumulco
25	Petén	1709	San Luis
26	Alta Verapaz	1603	San Cristóbal Verapaz
27	Huehuetenango	1304	Cuilco

Número	Departamento	Código del municipio	Nombre del municipio
28	San Marcos	1205	San Miguel Ixtahuacán
29	Izabal	1804	Morales
30	Quiché	1419	Chicamán
31	Huehuetenango	1317	Santa Eulalia
32	Chimaltenango	406	Tecpán Guatemala
33	Guatemala	110	San Juan Sacatepéquez
34	Alta Verapaz	1606	Tucurú
35	Quiché	1406	Chichicastenango
36	Suchitepéquez	1010	San Antonio Suchitepéquez
37	Huehuetenango	1308	San Pedro Soloma
38	Alta Verapaz	1610	San Juan Chamelco
39	Quiché	1416	Sacapulas
40	Baja Verapaz	1504	Cubulco
41	Petén	1705	La Libertad
42	Huehuetenango	1318	San Mateo Ixtatán
43	Alta Verapaz	1617	Raxruhá
44	Totonicapán	806	Santa María Chiquimula
45	Quetzaltenango	920	Coatepeque
46	Escuintla	502	Santa Lucía Cotzumalguapa
47	Quiché	1410	Cunén
48	Huehuetenango	1310	Santa Bárbara
49	Izabal	1805	Los Amates
50	Huehuetenango	1309	San Ildefonso Ixtahuacán
51	Chimaltenango	403	San Martín Jilotepeque
52	Suchitepéquez	1013	Chicacao
53	Sololá	705	Nahualá
54	Quiché	1409	San Pedro Jocopilas
55	Escuintla	513	Nueva Concepción
56	Chiquimula	2006	Olopa
57	Huehuetenango	1327	Aguacatán
58	Quiché	1413	Santa María Nebaj
59	Huehuetenango	1319	Colotenango
60	San Marcos	1210	Tejutla
61	Retalhuleu	1106	San Andrés Villa Seca
62	San Marcos	1213	El Tumbador
63	Zacapa	1909	La Unión
64	Huehuetenango	1313	San Miguel Acatán
65	Suchitepéquez	1006	Santo Domingo Suchitepéquez

Número	Departamento	Código del municipio	Nombre del municipio
66	Quiché	1404	Zacualpa
67	Huehuetenango	1311	La Libertad
68	Chiquimula	2007	Esquipulas
69	Quiché	1405	Chajul
70	Alta Verapaz	1611	Lanquín
71	Alta Verapaz	1614	Chahal
72	Huehuetenango	1305	Nentón
73	San Marcos	1219	San Pablo
74	Huehuetenango	1320	San Sebastián Huehuetenango
75	Huehuetenango	1312	La Democracia
76	Quetzaltenango	921	Génova
77	Zacapa	1904	Gualán
78	Totonicapán	807	Santa Lucía La Reforma
79	Sololá	706	Santa Catarina Ixtahuacán
80	Chimaltenango	407	Patzún
81	Petén	1712	Poptún
82	Alta Verapaz	1616	Santa Catarina La Tinta
83	Huehuetenango	1306	San Pedro Necta
84	Jutiapa	2213	Conguaco
85	Huehuetenango	1323	San Juan Ixcoy
86	Quetzaltenango	909	San Juan Ostuncalco
87	Guatemala	105	Palencia
88	Jutiapa	2211	Comapa
89	Jutiapa	2214	Moyuta
90	El Progreso	203	San Agustín Acasaguastlán
91	Quiché	1408	San Antonio Ilotenango
92	Suchitepéquez	1014	Patulul
93	Quiché	1402	Chiché
94	Petén	1704	San Andrés
95	Huehuetenango	1315	Todos Santos Cuchumatán
96	Quiché	1411	San Juan Cotzal
97	Quiché	1414	San Andrés Sajcabajá
98	Jalapa	2107	Mataquescuintla
99	Santa Rosa	608	Chiquimulilla
100	Escuintla	506	Tiquisate
101	San Marcos	1212	Nuevo Progreso
102	Alta Verapaz	1604	Tactic
103	Alta Verapaz	1602	Santa Cruz Verapaz

Número	Departamento	Código del municipio	Nombre del municipio
104	San Marcos	1223	Ixchiguán
105	Petén	1713	Las Cruces
106	Alta Verapaz	1605	Tamahú
107	Guatemala	116	Villa Canales
108	Escuintla	505	Masagua
109	San Marcos	1224	San José Ojetenam
110	Escuintla	509	San José
111	Suchitepéquez	1002	Cuyotenango
112	San Marcos	1226	Sipacapa
113	Retalhuleu	1107	Champerico
114	Petén	1708	Dolores
115	Chimaltenango	412	San Pedro Yepocapa
116	Chiquimula	2009	Quezaltepeque
117	Huehuetenango	1325	San Sebastián Coatán
118	Huehuetenango	1314	San Rafael la Independencia
119	Santa Rosa	613	Pueblo Nuevo Viñas
120	Suchitepéquez	1021	San José La Máquina
121	Chimaltenango	405	Santa Apolonia
122	San Marcos	1216	Catarina
123	Chiquimula	2003	San Juan Ermita
124	Quiché	1417	San Bartolomé Jocotenango
125	Quetzaltenango	912	San Martín Sacatepéquez
126	Retalhuleu	1108	Nuevo San Carlos
127	Quetzaltenango	917	Colomba
128	Santa Rosa	610	Santa María Ixhutatán
129	Escuintla	507	La Gomera
130	Santa Rosa	609	Taxisco
131	Retalhuleu	1109	El Asintal
132	Baja Verapaz	1502	San Miguel Chicaj
133	San Marcos	1202	San Pedro Sacatepéquez
134	Baja Verapaz	1503	Rabinal
135	Huehuetenango	1303	Malacatancito
136	Huehuetenango	1332	Unión Cantinil
137	San Marcos	1221	La Reforma
138	Huehuetenango	1322	Concepción Huista
139	San Marcos	1214	San José el Rodeo
140	San Marcos	1230	La Blanca
141	San Marcos	1220	El Quetzal

Número	Departamento	Código del municipio	Nombre del municipio
142	Quetzaltenango	924	Palestina de Los Altos
143	Chiquimula	2010	San Jacinto
144	Suchitepéquez	1020	Río Bravo
145	Totonicapán	802	San Cristóbal Totonicapán
146	San Marcos	1208	Sibinal
147	Quiché	1418	Canillá
148	Santa Rosa	614	Nueva Santa Rosa
149	Petén	1711	Melchor de Mencos
150	San Marcos	1203	San Antonio Sacatepéquez
151	Huehuetenango	1316	San Juan Atitán
152	Jutiapa	2205	Asunción Mita
153	Quetzaltenango	904	San Carlos Sija
154	Jutiapa	2212	Jalpatagua
155	Quetzaltenango	906	Cabricán
156	Guatemala	114	Amatitlán
157	Chimaltenango	411	Acatenango
158	Chimaltenango	402	San José Poaquil
159	Suchitepéquez	1008	Samayac
160	Suchitepéquez	1004	San Bernardino
161	Santa Rosa	606	Oratorio
162	Chimaltenango	404	Comalapa
163	Escuintla	508	Guanagazapa
164	Huehuetenango	1321	Tectitán
165	San Marcos	1222	Pajapita
166	Retalhuleu	1102	San Sebastián
167	Totonicapán	803	San Francisco El Alto
168	Jalapa	2105	San Carlos Alzatate
169	Jutiapa	2206	Yupiltepeque
170	Huehuetenango	1329	San Gaspar Ixchil
171	Guatemala	109	San Pedro Sacatepéquez
172	Jutiapa	2217	Quesada
173	Quetzaltenango	922	Flores Costa Cuca
174	Santa Rosa	604	Casillas
175	Zacapa	1910	Huité
176	Totonicapán	808	San Bartolo Aguas Calientes
177	Guatemala	111	San Raymundo
178	Suchitepéquez	1015	Santa Bárbara
179	San Marcos	1225	San Cristóbal Cucho

Número	Departamento	Código del municipio	Nombre del municipio
180	Santa Rosa	602	Barberena
181	Huehuetenango	1307	Jacaltenango
182	Chimaltenango	409	Patzicía
183	Baja Verapaz	1507	San Jerónimo
184	Totonicapán	804	San Andrés Xecul
185	Sololá	713	San Lucas Tolimán
186	Petén	1714	El Chal
187	Quiché	1403	Chinique
188	Quetzaltenango	919	El Palmar
189	Petén	1707	Santa Ana
190	San Marcos	1217	Ayutla
191	Sacatepéquez	304	Sumpango
192	Guatemala	103	San José Pinula
193	Jalapa	2106	Monjas
194	El Progreso	207	Sanarate
195	San Marcos	1211	San Rafael Pie de la Cuesta
196	Jalapa	2103	San Luis Jilotepeque
197	Retalhuleu	1103	Santa Cruz Muluá
198	Chiquimula	2011	Ipala
199	El Progreso	208	San Antonio la Paz
200	San Marcos	1229	San Lorenzo
201	Escuintla	510	Iztapa
202	Suchitepéquez	1007	San Lorenzo
203	Zacapa	1907	Cabañas
204	Escuintla	503	La Democracia
205	Quetzaltenango	915	Huitán
206	Jutiapa	2203	Santa Catarina Mita
207	Suchitepéquez	1005	San José el Ídolo
208	Zacapa	1905	Teculután
209	Chimaltenango	413	San Andrés Itzapa
210	Santa Rosa	607	San Juan Tecuaco
211	Suchitepéquez	1011	San Miguel Panán
212	Guatemala	106	Chinautla
213	Huehuetenango	1328	San Rafael Petzal
214	Chimaltenango	415	Zaragoza
215	Huehuetenango	1324	San Antonio Huista
216	Santa Rosa	603	Santa Rosa de Lima
217	Baja Verapaz	1505	Granados

Número	Departamento	Código del municipio	Nombre del municipio
218	Sololá	704	Santa Lucía Utatlán
219	Escuintla	504	Siquinalá
220	Zacapa	1911	San Jorge
221	Jutiapa	2210	Zapotitlán
222	Santa Rosa	605	San Rafael Las Flores
223	Santa Rosa	611	Guazacapán
224	Suchitepéquez	1019	Pueblo Nuevo
225	Petén	1703	San Benito
226	Jutiapa	2215	Pasaco
227	Jutiapa	2207	Atescatempa
228	Huehuetenango	1330	Santiago Chimaltenango
229	Zacapa	1903	Río Hondo
230	Zacapa	1906	Usumatlán
231	Jutiapa	2204	Agua Blanca
232	San Marcos	1218	Ocós
233	Sololá	712	San Antonio Palopó
234	San Marcos	1227	Esquipulas Palo Gordo
235	Petén	1706	San Francisco
236	Santa Rosa	612	Santa Cruz Naranjo
237	Chiquimula	2002	San José La Arada
238	Chimaltenango	410	Santa Cruz Balanyá
239	Guatemala	115	Villa Nueva
240	Sololá	709	San Andrés Semetabaj
241	Retalhuleu	1104	San Martín Zapotitlán
242	El Progreso	202	Morazán
243	El Progreso	206	Sansare
244	Retalhuleu	1105	San Felipe
245	Sololá	714	Santa Cruz La Laguna
246	Suchitepéquez	1016	San Juan Bautista
247	Escuintla	514	Sipacate
248	Quiché	1407	Patzité
249	Chimaltenango	408	San Miguel Pochuta
250	Petén	1702	San José
251	Jutiapa	2202	El Progreso
252	Chiquimula	2008	Concepción las Minas
253	Suchitepéquez	1017	Santo Tomas la Unión
254	Escuintla	512	San Vicente Pacaya
255	Jutiapa	2209	El Adelanto

Número	Departamento	Código del municipio	Nombre del municipio
256	Guatemala	107	San Pedro Ayampuc
257	Huehuetenango	1331	Santa Ana Huista
258	Guatemala	113	Fraijanes
259	Suchitepéquez	1003	San Francisco Zapotitlán
260	Guatemala	117	Petapa
261	Zacapa	1908	San Diego
262	Quetzaltenango	911	Concepción Chiquirichapa
263	Quiché	1421	Pachalum
264	El Progreso	205	El Jícaro
265	Guatemala	102	Santa Catarina Pinula
266	Sololá	717	San Juan La Laguna
267	Huehuetenango	1333	Petatán
268	Sacatepéquez	303	Pastores
269	Quetzaltenango	905	Sibilia
270	Baja Verapaz	1506	El Chol
271	Guatemala	112	Chuarancho
272	San Marcos	1228	Río Blanco
273	Jutiapa	2216	San José Acatempa
274	Escuintla	511	Palín
275	Chimaltenango	414	Parramos
276	El Progreso	204	San Cristóbal Acasaguastlán
277	Quetzaltenango	908	San Miguel Sigüilá
278	Jalapa	2104	San Manuel Chaparrón
279	Quetzaltenango	918	San Francisco La Unión
280	Sololá	719	Santiago Atitlán
281	Quetzaltenango	914	Cantel
282	Suchitepéquez	1009	San Pablo Jocopilas
283	Sacatepéquez	310	Magdalena Milpas Altas
284	Sacatepéquez	306	Santiago Sacatepéquez
285	Sololá	708	Concepción
286	Suchitepéquez	1018	Zunilito
287	Chimaltenango	416	El Tejar
288	Guatemala	104	San José del Golfo
289	Sacatepéquez	305	Santo Domingo Xenacoj
290	Quetzaltenango	903	Olintepeque
291	Sololá	702	San José Chacayá
292	Jutiapa	2208	Jerez
293	Sacatepéquez	302	Jocotenango

Número	Departamento	Código del municipio	Nombre del municipio
294	Quetzaltenango	923	La Esperanza
295	Zacapa	1902	Estanzuela
296	Guatemala	108	Mixco
297	Sacatepéquez	309	Santa Lucía Milpas Altas
298	Sacatepéquez	313	San Miguel Dueñas
299	Sololá	707	Santa Clara La Laguna
300	Quetzaltenango	916	Zunil
301	Sacatepéquez	308	San Lucas Sacatepéquez
302	Quetzaltenango	902	Salcajá
303	Sololá	710	Panajachel
304	Sacatepéquez	314	San Juan Alotenango
305	Quetzaltenango	913	Almolonga
306	Alta Verapaz	1601	Cobán
307	Suchitepéquez	1012	San Gabriel
308	Sacatepéquez	315	San Antonio Aguas Calientes
309	Sololá	711	Santa Catarina Palopó
310	Sacatepéquez	312	Ciudad Vieja
311	Sacatepéquez	311	Santa María de Jesús
312	Sololá	703	Santa María Visitación
313	Quetzaltenango	910	San Mateo
314	Zacapa	1901	Zacapa
315	Guatemala	101	Guatemala
316	El Progreso	201	Guastatoya
317	Sacatepéquez	301	Antigua Guatemala
318	Sacatepéquez	307	San Bartolomé Milpas Altas
319	Sacatepéquez	316	Santa Catarina Barahona
320	Chimaltenango	401	Chimaltenango
321	Escuintla	501	Escuintla
322	Santa Rosa	601	Cuilapa
323	Sololá	701	Sololá
324	Sololá	715	San Pablo La Laguna
325	Sololá	716	San Marcos La Laguna
326	Sololá	718	San Pedro La Laguna
327	Totonicapán	801	Totonicapán
328	Quetzaltenango	901	Quetzaltenango
329	Quetzaltenango	907	Cajolá
330	Suchitepéquez	1001	Mazatenango
331	Retalhuleu	1101	Retalhuleu

Número	Departamento	Código del municipio	Nombre del municipio
332	San Marcos	1201	San Marcos
333	Huehuetenango	1301	Huehuetenango
334	Quiché	1401	Santa Cruz del Quiché
335	Baja Verapaz	1501	Salamá
336	Petén	1701	Flores
337	Izabal	1801	Puerto Barrios
338	Chiquimula	2001	Chiquimula
339	Jalapa	2101	Jalapa
340	Jutiapa	2201	Jutiapa

Fuente: Icefi

Anexo 2
Municipios priorizados por la Sesión dado el riesgo de hambre estacional

Número	Departamento	Municipio
1	Guatemala	Guatemala
2	Guatemala	San José del Golfo
3	Guatemala	Palencia
4	Guatemala	San Pedro Ayampuc
5	Guatemala	San Raymundo
6	Guatemala	Chuarrancho
7	El Progreso	Guastatoya
8	El Progreso	Morazán
9	El Progreso	San Agustín Acasaguastlán
10	El Progreso	San Cristóbal Acasaguastlán
11	El Progreso	El Jícaro
12	El Progreso	Sansare
13	El Progreso	Sanarate
14	El Progreso	San Antonio La Paz
15	Chimaltenango	San José Poaquil
16	Chimaltenango	San Martín Jilotepeque
17	Chimaltenango	San Juan Comalapa
18	Escuintla	Tiquisate
19	Escuintla	La Gomera
20	Escuintla	San José
21	Escuintla	Iztapa
22	Escuintla	Nueva Concepción
23	Santa Rosa	Cuilapa
24	Santa Rosa	Barberena
25	Santa Rosa	Santa Rosa de Lima
26	Santa Rosa	Casillas
27	Santa Rosa	San Rafael Las Flores
28	Santa Rosa	San Juan Tecuaco
29	Santa Rosa	Chiquimulilla
30	Santa Rosa	Taxisco
31	Santa Rosa	Santa María Ixhuatán
32	Santa Rosa	Guazacapán
33	Santa Rosa	Santa Cruz Naranjo
34	Santa Rosa	Pueblo Nuevo Viñas
35	Santa Rosa	Nueva Santa Rosa

Número	Departamento	Municipio
36	Totonicapán	Momostenango
37	Totonicapán	Santa María Chiquimula
38	Totonicapán	Santa Lucía La Reforma
39	Totonicapán	San Bartolo Aguas Calientes
40	Quetzaltenango	San Carlos Sija
41	Quetzaltenango	Coatepeque
42	Suchitepéquez	Cuyotenango
43	Suchitepéquez	Santo Domingo Suchitepéquez
44	Suchitepéquez	San Lorenzo
45	Retalhuleu	Retalhuleu
46	Retalhuleu	Champerico
47	San Marcos	Ayutla
48	San Marcos	Ocós
49	Huehuetenango	Huehuetenango
50	Huehuetenango	Chiantla
51	Huehuetenango	Malacatancito
52	Huehuetenango	Cuilco
53	Huehuetenango	Nentón
54	Huehuetenango	San Pedro Soloma
55	Huehuetenango	San Ildefonso Ixtahuacán
56	Huehuetenango	Todos Santos Cuchumatán
57	Huehuetenango	Santa Eulalia
58	Huehuetenango	San Mateo Ixtatán
59	Huehuetenango	Tectitán
60	Huehuetenango	Concepción Huista
61	Huehuetenango	San Juan Ixcoy
62	Huehuetenango	Santa Cruz Barillas
63	Huehuetenango	Aguacatán
64	Huehuetenango	Santiago Chimaltenango
65	Quiché	Santa Cruz del Quiché
66	Quiché	Zacualpa
67	Quiché	Chajul
68	Quiché	Santo Tomás Chichicastenango
69	Quiché	San Antonio Ilotenango
70	Quiché	San Pedro Jocopilas
71	Quiché	Cunén
72	Quiché	San Juan Cotzal
73	Quiché	Joyabaj

Número	Departamento	Municipio
74	Quiché	Santa María Nebaj
75	Quiché	San Andrés Sajcabajá
76	Quiché	San Miguel Uspantán
77	Quiché	Sacapulas
78	Quiché	San Bartolomé Jocotenango
79	Quiché	Canillá
80	Quiché	Chicamán
81	Quiché	Playa Grande Ixcán
82	Baja Verapaz	Salamá
83	Baja Verapaz	San Miguel Chicaj
84	Baja Verapaz	Rabinal
85	Baja Verapaz	Cubulco
86	Baja Verapaz	Granados
87	Baja Verapaz	Santa Cruz El Chol
88	Baja Verapaz	San Jerónimo
89	Alta Verapaz	Cobán
90	Alta Verapaz	Santa Cruz Verapaz
91	Alta Verapaz	San Cristóbal Verapaz
92	Alta Verapaz	Tactic
93	Alta Verapaz	Tamahú
94	Alta Verapaz	San Miguel Tucurú
95	Alta Verapaz	Panzós
96	Alta Verapaz	Senahú
97	Alta Verapaz	San Pedro Carchá
98	Alta Verapaz	San Juan Chamelco
99	Alta Verapaz	San Agustín Lanquín
100	Alta Verapaz	Santa María Cahabón
101	Alta Verapaz	Chisec
102	Alta Verapaz	Chahal
103	Alta Verapaz	Fray Bartolomé de las Casas
104	Alta Verapaz	Santa Catalina La Tinta
105	Alta Verapaz	Raxruhá
106	Petén	Flores
107	Petén	San José
108	Petén	San Andrés
109	Petén	Santa Ana
110	Petén	Dolores
111	Petén	San Luis

Número	Departamento	Municipio
112	Petén	Sayaxché
113	Petén	Melchor de Mencos
114	Petén	Poptún
115	Petén	Las Cruces
116	Petén	El Chal
117	Izabal	Puerto Barrios
118	Izabal	Livingston
119	Izabal	El Estor
120	Izabal	Morales
121	Izabal	Los Amates
122	Zacapa	Zacapa
123	Zacapa	Estanzuela
124	Zacapa	Río Hondo
125	Zacapa	Gualán
126	Zacapa	Teculután
127	Zacapa	Usumatlán
128	Zacapa	Cabañas
129	Zacapa	San Diego
130	Zacapa	La Unión
131	Zacapa	Huité
132	Chiquimula	Chiquimula
133	Chiquimula	San José La Arada
134	Chiquimula	San Juan Ermita
135	Chiquimula	Jocotán
136	Chiquimula	Camotán
137	Chiquimula	Olopa
138	Chiquimula	Esquipulas
139	Chiquimula	Concepción Las Minas
140	Chiquimula	Quezaltepeque
141	Chiquimula	San Jacinto
142	Chiquimula	Ipala
143	Jalapa	Jalapa
144	Jalapa	San Pedro Pinula
145	Jalapa	San Luis Jilotepeque
146	Jalapa	San Manuel Chaparrón
147	Jalapa	Monjas
148	Jalapa	Mataquescuintla
149	Jutiapa	Jutiapa

Número	Departamento	Municipio
150	Jutiapa	El Progreso
151	Jutiapa	Santa Catarina Mita
152	Jutiapa	Agua Blanca
153	Jutiapa	Asunción Mita
154	Jutiapa	Yupiltepeque
155	Jutiapa	Atescatempa
156	Jutiapa	Jerez
157	Jutiapa	El Adelanto
158	Jutiapa	Zapotitlán
159	Jutiapa	Comapa
160	Jutiapa	Jalpatagua
161	Jutiapa	Conguaco
162	Jutiapa	Moyuta
163	Jutiapa	Pasaco
164	Jutiapa	San José Acatempa
165	Jutiapa	Quesada

Fuente: Icefi, con base en Sesán (2021)

ISBN: 978-9929-674-92-9



Con el apoyo de:



UNIÓN EUROPEA



Proyecto Awal Q'anil
Apoyo a la Competitividad Rural
Campesina-Indígena en las
Cadenas de Valor



Suecia
Sverige

