

2. LA SITUACIÓN SOCIAL, EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL, PRESTACIONES E IMPUESTOS DE GUATEMALA

Vivian Guzmán y Maynor Cabrera*

I. PANORÁMICA GENERAL

Los patrones históricos de exclusión han marcado grandes brechas de desarrollo entre la población guatemalteca. Por ejemplo, la diversidad y riqueza cultural del país —22 etnias de origen maya, además de los grupos étnicos garífuna y xinca—, se contrasta con el desigual acceso a oportunidades de la población. Las dicotomías indígena-no indígena, urbano-rural y hombre-mujer, se manifiestan también en la realización efectiva de los derechos de la población: existen evidentes rezagos de desarrollo —y exclusión— de colectivos sociales. Las condiciones de vida y la situación de la mujer indígena y/o rural son, por lo tanto, máximos ejemplos de la exclusión y falta de oportunidades.

Guatemala ha ratificado en diversas ocasiones compromisos para avanzar hacia la igualdad entre hombres y mujeres y es compromiso del Estado —luego de la Firma de los Acuerdos de Paz (1996)— realizar pasos concretos para reducir las desigualdades y brechas, con referencia explícita al tema de género. Sin embargo, Guatemala cuenta con escasa capacidad pública para dar oportunidades para el desarrollo, lo que está influenciado porque es uno de los países con menor gasto social a nivel latinoamericano, y con una de las cargas tributarias más bajas de América Latina (10,2% del PIB en 2009). La debilidad de la acción pública y la exclusión existente

es uno de los grandes retos a superar para alcanzar la plena igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Los patrones y estereotipos culturales, altamente arraigados en esta sociedad machista y racista —reflejados en la aún escasa importancia que el Estado da a la superación de esas brechas, así como en las características de las legislaciones y políticas públicas—, son ciertamente otro obstáculo importante para construir una sociedad más justa.

1.1. *Población, demografía y bienestar*

Guatemala es el país más poblado de Centroamérica (14,01 millones de habitantes para el año 2009, según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística —INE—, cuenta con una alta proporción de su población de origen indígena (alrededor del 40%) y es uno de los que mantiene una mayor ruralidad a nivel latinoamericano (51,7% al año 2006). Las mujeres representan el 51,2% del total de la población.

El país, en 2009, sigue conformado altamente por jóvenes: de la población total el 41% tiene menos de 14 años de edad, el 51% está comprendido entre los 15 y los 59 años, y tan solo el 6,3% tiene 60 o más años. Esta estructura, con una mayor proporción de población en edad productiva, permanecerá así, según la Comisión Económica para América Lati-

* Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

na y el Caribe (CEPAL), hasta el año 2050. Por lo anterior, será uno de los últimos países latinoamericanos en finalizar su bono demográfico.

Si bien la esperanza de vida ha aumentado a lo largo de los años (de acuerdo con proyecciones del INE, 70,2 años para el periodo 2005-2010) con una mayor esperanza para las mujeres que para los hombres (73,8 y 66,7 años respectivamente), las altas tasas de natalidad y unas moderadas tasas de mortalidad sitúan a Guatemala como el único país de la región, según la CEPAL, en una etapa de transición demográfica moderada.

Las mujeres guatemaltecas tenían en promedio 3,6 hijos en el año 2009, se-

gún datos de la Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil – ENSMI 2009. Existen marcados contrastes entre distintos grupos de la sociedad: las mujeres indígenas y las rurales tienen por encima de cuatro hijos en promedio (4,5 y 4,2, respectivamente), mientras que en las áreas urbanas el promedio actual es de 2,9. Estas cifras dejan en evidencia la fuerte relación que existe entre el nivel educativo de la madre y su fecundidad: las mujeres sin educación tienen, en promedio, tres hijos más que aquellas que logran avanzar hasta al menos el nivel secundario. Este es un tema relevante para el caso guatemalteco, dado el aún escaso nivel educativo de gran parte de las mujeres del país.

CUADRO 1. *Tasa global de fecundidad para varios años según características de las mujeres (hijos por mujer)*

		1987	1995	1998/1999	2002	2008/2009
	Total	5,6	5,1	5,0	4,4	3,6
Por área	Urbano	4,1	3,8	4,1	3,4	2,9
	Rural	6,5	6,2	5,8	5,2	4,2
Por pertenencia étnica	Indígena	6,8	6,8	6,2	6,1	4,5
	No indígena	5,0	4,3	4,6	3,7	3,1
Por nivel de educación	Sin educación	7,0	7,1	6,8	6,4	5,2
	Primaria	5,2	5,1	5,2	4,7	3,8
	Secundaria y más	2,7	2,6	2,9	2,1	2,3

Fuente: Encuestas de Salud Materno-Infantil

Por su parte, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida del año 2006, los hogares nucleares son el grupo predominante (48,9%, con un promedio de 5,2 personas en el hogar), seguido de hogares monoparentales con

jefatura femenina (19,1%, con un promedio de 4,4 personas por hogar) y de los hogares biparentales extensos (17,3%, con alrededor de 7 miembros por hogar). Cabe señalar que la identificación de jefatura femenina del hogar

es un grupo significativo de hogares: al menos una quinta parte de los hogares estarían siendo liderados por mujeres solas. Sin embargo, fuera de este tipo de hogar la jefatura femenina es poco significativa.

Estas características demográficas tienen como telón de fondo un país con altos niveles de desigualdad y altas tasas de pobreza: el 51% de la población era pobre y el 15% eran pobres extremos, según las mediciones realizadas en el año 2006. Las diferencias de oportunidades y condiciones de vida entre la población son evidentes: mientras que el 74,8% de los indígenas es pobre, tan sólo el 36,1% de los no indígenas está en esta situación; y la pobreza en el área rural es de 70,5% en contraposición al 30% en el ámbito urbano. La pobreza es mayor entre los hogares monoparentales encabezados por mujeres que en los de jefatura masculina (33,8% y 31,7%, respectivamente).

Como se mencionó, la sociedad guatemalteca es una de las más desiguales de América Latina, en donde el 10% de la población más pobre cuenta con el 1% del ingreso total, mientras que el 10% más rico concentra cerca del 48% del ingreso. Resultado de ello, el coeficiente de Gini, según la CEPAL (2009), es el segundo más alto del continente.

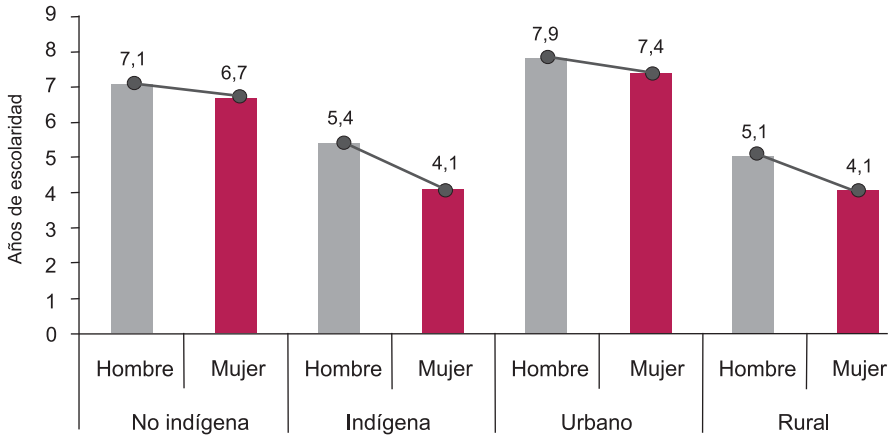
La escasa y desigual oportunidad de construcción de capacidades es ciertamente causa y efecto de los altos niveles de pobreza y de las desigualdades. Según los resultados de la ENCOVI 2006, el promedio de escolaridad de la población entre los 15 y 24 de edad era de 6,1 años: 6,5 para los hombres, mientras que era el 5,7 para las mujeres. Esto contrasta con otros países, incluso los latinoamericanos, donde las mujeres han superado la escolaridad promedio de los hombres. Este no es el caso de Guatemala, ya que las mujeres se encuentran en una situación de desventaja en la educación; y la brecha de género se amplía significativamente entre la población rural e indígena. La joven mujer indígena, que sufre una doble marginación (mujer e indígena), cuenta en promedio con 4,1 años de formación (gráfico 1).

1.2. Mercado de trabajo, trabajo doméstico y de cuidados

Según la ENCOVI 2006, poco menos de la mitad de las mujeres guatemaltecas de 15 años o más (47,8%) realizaba o buscaban realizar una actividad económica, mientras que la tasa de participación laboral de los hombres era casi del doble (88,8%)¹. Las mujeres alcanzan su mayor participación en el mercado de

¹ Cabe señalar que la incorporación de la población al mercado laboral se inicia, para el caso guatemalteco, tempranamente. De tal cuenta, las estadísticas oficiales presentan la información a partir de los 10 años de edad. Desde ese corte, la tasa de participación de las mujeres se sitúa en 42,2%, y la de los hombres en 77,7%; para el año 2006.

GRÁFICO 1. *Escolaridad promedio de la población de 15 a 24 años de edad, año 2006 (años de escolaridad)*



Fuente: ICEFI sobre la base de la ENCOVI 2006.

trabajo entre los 35 y 44 años de edad (57,2%), seguido del periodo entre los 25 y 34 años (54,1%), y con una menor incorporación al trabajo cuando superan los 44 años de edad (43,3%) y cuando tienen entre 15 y 24 años de edad (41,5%).

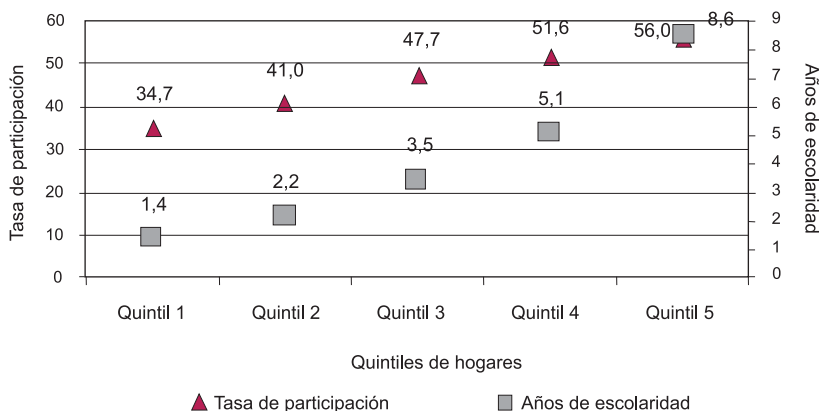
La desagregación de la información por sexo dentro de las categorías de área deja ver que no sólo existen disparidades entre hombres y mujeres, sino que también hay contrastes significativos entre las mujeres urbanas y rurales: mientras que el 54,6% de las mujeres del área urbana deciden incorporarse al

mercado laboral, 39,4% de las rurales lo hace². Asimismo, ante una mejor condición socioeconómica y un mayor nivel educativo, el costo de oportunidad de no integrarse al mercado laboral se incrementa y, por lo tanto, la participación económica es mayor, como se observa en el gráfico 2.

Debido a los niveles de precariedad de las condiciones de vida y a la ausencia de políticas de protección social para el desempleo, se observa que las tasas de desempleo son bajas, por debajo del 1,9% a nivel nacional. Cabe destacar

² Si bien este porcentaje refleja el trabajo (remunerado o no) de las mujeres rurales —principalmente en actividades agropecuarias—, esta cifra no recoge aquellas tareas para el consumo exclusivo del hogar. La crianza de animales para el consumo del hogar, por ejemplo, es una tarea realizada principalmente por mujeres que no se evidencia en este porcentaje, mas sí en la información sobre el uso del tiempo y la división de las tareas del hogar entre hombres y mujeres.

GRÁFICO 2. *Participación económica y formación de las mujeres de 15 años y más, por quintil del hogar (porcentajes de participación y años de escolaridad)*



Fuente: ICEFI sobre la base de la ENCOVI 2006.

que, aunque bajas, las tasas de desempleo son mayores entre las mujeres que entre los hombres, principalmente para las más jóvenes (5,4% para aquellas entre 15 y 24 años de edad), las no indígenas (3,2%) y las urbanas (3%).

Estas bajas tasas de desempleo distan de una situación de pleno empleo, sino que corresponden a que gran parte de la población se desenvuelve en trabajos precarios e informales, lo cual afecta en mayor grado a la población femenina.

CUADRO 2. *Principales tasas de mercado laboral de la población de 15 años y más, año 2006 (porcentajes)*

	Tasa de participación económica			Tasa de ocupación			Tasa de desempleo		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Total	88,8	47,5	66,4	98,5	97,6	98,1	1,5	2,4	1,9
Por grupos de edad									
De 15 a 24 años	80,1	41,5	59,4	97,3	94,6	96,3	2,7	5,4	3,7
De 25 a 34 años	97,6	54,1	73,3	98,4	98,4	98,4	1,6	1,6	1,6
De 35 a 44 años	98,7	57,2	75,7	99,3	98,4	98,9	0,7	1,6	1,1
De 45 años y más ..	87,1	43,3	63,8	99,2	99,4	99,2	0,8	0,6	0,8

Fuente: ICEFI sobre la base de ENCOVI 2006.

Según estimaciones para el año 2006, el 68,4% de la población ocupada de 15 años y más se desempeña en este sector. Este fenómeno —creciente a lo largo de los últimos años— está asociado a la incapacidad de las economías de generar suficientes puestos de trabajo de calidad (BID, 2008 y OIT, 2007), a la desregularización del mercado laboral, a la escasa formación de la fuerza laboral, así como a la necesidad de las personas de percibir algún tipo de ingreso —por precario que sea— ante la falta de políticas públicas de protección al desempleo y las precarias condiciones de vida. El sector informal ha sido, de alguna manera, un mecanismo de supervivencia ante el desempleo.

El sector informal absorbe a la gran mayoría de mujeres (el 73,5% de las mujeres trabajadoras de 15 y más años), se

da en mayor proporción entre las mujeres de 45 años y más (86,8%), casi 9 de cada diez mujeres rurales como indígenas se emplean en este ámbito económico, y el porcentaje de informalidad se reduce significativamente conforme se aumenta el nivel educativo. Para cada una de las características poblacionales (edades, área, pertenencia étnica y nivel educativo), las tasas de informalidad son significativamente mayores para las mujeres que para los hombres.

Además, la precariedad del trabajo al que logran acceder las mujeres también se manifiesta por el alto porcentaje de autoempleo (35% de las mujeres trabajadoras) y empleo familiar no remunerado (19,8%). Sólo una cuarta parte logra incorporarse como trabajadoras asalariadas dentro del sector privado (26,1%), con mayores probabilidades —pues no

CUADRO 3. *Segregación ocupacional por sexo. Hombres y mujeres en categorías ocupacionales y ramas de actividad económica (porcentajes y valores)*

	Distribución ocupación, según sexo			Distribución por sexo, según ocupación			Índice de feminización ^a
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	
Total	100,0	100,0	100,0	61,4	38,6	100,0	63
<i>Por categoría ocupacional</i>							
Empleado(a) del gobierno.....	4,9	6,6	5,5	54,3	45,7	100,0	84
Empleado(a) privado(a).....	38,9	26,1	34,0	70,3	29,7	100,0	42
Jornalero(a) o peón	13,3	1,9	8,9	91,7	8,3	100,0	9
Empleado(a) doméstico(a)	0,1	8,2	3,2	2,1	97,9	100,0	4.607
Cuenta propia	28,6	35,0	31,0	56,5	43,5	100,0	77
Patrón.....	4,8	2,3	3,8	76,7	23,3	100,0	30
Trabajador(a) familiar sin pago ..	9,5	19,8	13,5	43,1	56,9	100,0	132

^a Número de mujeres por cada 100 hombres.

Fuente: ICEFI sobre la base de ENCOVI 2006.

CUADRO 4. Realización y tiempo dedicado a actividades del hogar por sexo (porcentajes y horas promedio estimadas)

	Mujeres que realizan esa actividad cotidianamente (%)			Tiempo promedio (horas)	Hombres que realizan esa actividad cotidianamente (%)	Tiempo promedio (horas)
	Activa	Inactiva	Total		Total	
Confección y reparación de ropa.....	7,3	10,7	9,1	1,6	0,5	s.r.
Crianza de animales	18,0	23,5	20,9	0,8	6,2	1,1
Limpieza del hogar y cuidado de personas..	74,9	84,3	79,9	3,3	20,1	1,6
Preparación de alimentos	77,2	85,6	81,6	2,6	6,4	1,2
Lavado y planchado de ropa.....	48,3	61,6	55,3	1,6	3,6	1,0
Acarreo de agua y/o leña para el hogar.....	9,1	12,6	10,9	1,2	16,5	1,6
Compras y/o diligencias del hogar.....	27,7	28,6	28,2	1,3	17,8	1,4

s.r.: sin representatividad estadística.

Fuente: ICEFI sobre la base de ENCOVI 2006.

es garantía— de trabajos con condiciones dignas, ingresos menos precarios y acceso a la Seguridad Social.

La distribución de la categoría ocupacional, así como el respectivo índice de feminización (véase cuadro 3), dejan en manifiesto la existencia de segregación ocupacional en detrimento de las mujeres. Prueba de ello es la relación de empleadas domésticas y trabajadoras familiares que se aprecia en la última columna del cuadro 3. Ambas categorías están desprotegidas por la Seguridad Social y están expuestas a abusos y explotaciónes.

Adicionalmente, la información sobre la carga por sexo de los quehaceres y cuidados del hogar, véase cuadro 4, dejan claro el patrón de la división del trabajo

imperante en Guatemala: mientras que más del 70% de las mujeres dijo dedicarle habitualmente tiempo a la limpieza del hogar, el cuidado de personas y la elaboración de alimentos (sean o no activas en el mercado laboral), como máximo dos de cada diez hombres afirmo dedicarle tiempo a esas actividades. De hecho, la división sexual del trabajo fue identificada como la principal razón de la inactividad de las mujeres de 15 y más años: el 77% de las mujeres en esta condición dijo no haber trabajado por atender los quehaceres del hogar.

1.3. Igualdad y desigualdad de género

El análisis de la sección anterior deja de manifiesto un modelo de sociedad pa-

triarcal, con importantes brechas de género. En efecto, Guatemala es una de las sociedades latinoamericanas más conservadoras y desiguales, en donde las mujeres —particularmente las indígenas y rurales— todavía enfrentan grandes desafíos para gozar de los mismos derechos y libertades que los hombres. Esta alta desigualdad queda de manifiesto tanto en el *Índice de igualdad de género*³ del Foro Económico Mundial (año 2007), como en el *Índice de equidad de género*⁴ de Social Watch (año 2008), donde el país es el último a nivel latinoamericano.

Según estimaciones del Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD, en promedio, las mujeres asalariadas contaban con un salario cercano al 85% del salario masculino. Para todos los casos (bajo distintas desagregaciones de la información), éstas contaban con salarios por debajo de los salarios de los hombres. Una mayor equiparación se da dentro de los empleados de oficina (98,1% del salario de los hombres) y, en general, el sector formal (en promedio el 93% del salario masculino). Por el contrario, dentro de las actividades agrícolas y las artesanales se observa la mayor brecha (50% y 61%, respectivamente); así como para los puestos directivos o de gerencia (66% del salario percibido por los hombres).

En la medida que se avanza hacia ingresos laborales mayores se reduce la participación femenina (véase gráfico 3). Mientras que en el grupo de trabajadores con menores ingresos más de la mitad son mujeres (52,7%), en el último grupo —aquellas y aquellos trabajadores con ingresos laborales más altos—, tan sólo dos de cada diez (24%) son mujeres.

El acceso por parte de mujeres a puestos gerenciales, de decisión y de relevancia política es inequitativo, con escasos espacios y revela el grado de atraso hacia sociedades más igualitarias. De las recientes postulaciones a cargos de elecciones generales, el 27% de las postulaciones al Congreso de la República eran mujeres, y sólo una de las trece candidaturas a presidencia y vicepresidencia en las últimas elecciones. Asimismo, aunque ciertamente con avances a lo largo del tiempo, de cada diez puestos administrativos y ejecutivos sólo tres logran ser obtenidos por mujeres (INDH, 2009).

Finalmente, los datos correspondientes a violencia intrafamiliar y violencia contra la mujer muestran el fenómeno más negativo e inaceptable de la desigualdad de género. La Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil – ENSMI 2002 revelaba que un importante porcentaje de

³ Índice compuesto que mide la magnitud de la disparidad entre géneros en cuatro áreas críticas: la participación y las oportunidades en la economía, los logros en la educación, la participación política, y la salud y sobrevivencia.

⁴ Índice sintético que clasifica a 154 países según la equidad de género mediante la valoración de tres dimensiones: la actividad económica, el empoderamiento y la educación.

GRÁFICO 3. *Participación por deciles de ingreso laboral, año 2006 (porcentajes)*



Fuente: ICEFI sobre la base de ENCOVI 2006.

mujeres debía pedir permiso para realizar actividades tales como salir sola de casa (79%), planificación familiar (51,9%), gasto y uso del dinero (62%); así como para otras actividades como trabajar fuera del hogar, seguir estudiando, entre otras (66%). Por otro lado, según las denuncias realizadas al Ministerio público, el 80% de las víctimas directas fueron mujeres, y el 67% de las indirectas. Todo ello redundaba en el terrible primer lugar en femicidio⁵ a nivel latinoamericano: entre 2004 y 2009 se contabilizaron 3.640 guatemaltecas asesinadas⁶ (según los datos de INACIF y PNC).

II. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN LABORAL, PRESTACIONES, PENSIONES Y TRIBUTARIO: SU EFECTO EN LA IGUALDAD DE GÉNERO

II.1. *Protección laboral*

El análisis de la legislación y principales políticas laborales del país ponen en evidencia tratos diferenciados entre hombres y mujeres —explícitos e implícitos— que potencian la desigualdad de género. Según Jiménez y Fernández (2003), las estructuras laborales de Cen-

⁵ Guatemala fue escogido como país de lanzamiento, en noviembre de 2009, para la Campaña de Naciones Unidas «Ya no más violencia contra las mujeres» por ocupar el primer lugar a nivel latinoamericano de muertes violentas de mujeres.

⁶ Columna de opinión de Marielos Monzón (*El Periódico*, 10 de marzo de 2010), con información del Informe sobre Justicia, Seguridad y Derechos Humanos del Centro de Estudios de Guatemala (CEG).

troamérica se basan en un modelo definido por la experiencia e intereses de los hombres, por lo que las mujeres deben adecuarse y hacer esfuerzos para conseguir un empleo y desarrollarse en éste.

La legislación laboral de Guatemala está fuertemente arraigada en ese modelo *hombre sustentador/mujer cuidadora*. El Código de Trabajo —principal ley en esta materia—, que data de 1961, está pensado y redactado desde esa óptica, con una serie de criterios directos e indirectos que refuerzan los roles tradicionales de hombres y mujeres. La presente sección analiza los principales puntos al respecto, así como su efecto en la desigualdad de género.

a) *La mujer como encargada del cuidado de los hijos*

El Código de Trabajo contiene un capítulo específico (*Capítulo segundo. Trabajo de mujeres y menores de edad*) para el tema del empleo femenino, el cual inicia con la siguiente aclaración: «El trabajo de las mujeres y menores de edad debe ser adecuado especialmente a su edad, condiciones o estado físico y desarrollo intelectual y moral» (artículo 147). La legislación guatemalteca otorga beneficios explícitos a la mujer trabajadora —más no a los trabajadores hombres— para el cuidado de los hijos. Estas medidas —así como otros indicios de redacción— mantienen y promueven la tradicional definición de roles femeninos y masculinos.

La normativa laboral guatemalteca refuerza el rol tradicional que la sociedad patriarcal da a la mujer; además de que crea distorsiones a la competencia que hombres y mujeres tienen para acceder a puestos de trabajo. Esos potenciales desincentivos generados para la contratación de fuerza laboral femenina, pueden ser parte de las causas de los peores resultados en los principales indicadores del mercado laboral de las mujeres, con respecto a los hombres. Cabe recordar que la tasa de desempleo es mayor entre las mujeres (2,4%) que entre los hombres (1,5%), el porcentaje de mujeres en autoempleo (35%) supera al de los hombres (28,6%), y una proporción significativamente mayor de mujeres (73,5%) que de hombres (65,1%) trabaja dentro del sector informal. A continuación se exponen las principales diferencias y sus potenciales implicaciones, en términos generales:

Permisos por maternidad/paternidad. Como puede verse en el cuadro 5, número 4, la madre trabajadora gozará de un descanso retribuido con el 100% de su salario, cubierto por el IGSS o por el empleador en su defecto. La diferencia del tiempo que los empleadores deben otorgar a las mujeres, en contraposición a la que gozan los hombres, delinea una importante desigualdad (para mujeres como para hombres). Este tipo de tratamiento (84 días para las mujeres y 2 días para los hombres) puede disminuir las oportunidades laborales de las mujeres, al aumentar los costos de su contratación en relación a la de los hombres.

CUADRO 5. Principales disposiciones en materia laboral que afectan la igualdad de género

Disposiciones explícitas	<ol style="list-style-type: none"> 1. El trabajo de las mujeres y menores de edad debe ser adecuado especialmente a su edad, condiciones o estado físico y desarrollo intelectual y moral (artículo 147). 2. Se prohíbe a los patrones despedir a las trabajadoras que estuvieren en estado de embarazo o período de lactancia. La trabajadora, en caso de despido, puede concurrir a los tribunales a ejercitar su derecho de reinstalación en el trabajo que venía desempeñando. Asimismo, tendrá derecho a que se le paguen los salarios dejados de devenir durante el tiempo que estuvo sin laborar (artículo 151, literal c). 3. Los empleadores no podrán exigir a las mujeres embarazadas que ejecuten trabajos que requieren esfuerzo físico considerable, durante los 3 meses anteriores al alumbramiento (artículo 151, literal c). 4. La madre trabajadora gozará de un descanso retribuido con el 100% de su salario durante los 30 días que precedan al parto y los 54 días siguientes; los días que no pueda disfrutar antes del parto, se le acumularán para ser disfrutados en la etapa postparto, de tal manera que la madre trabajadora goce de 84 días efectivos de descanso durante ese período (artículo 152). En contraposición, los trabajadores hombres gozan de 2 días de licencia con goce de sueldo por nacimiento de hijos (artículo 61. ñ. 3.). 5. En caso de adopción, la trabajadora tendrá derecho a la licencia postparto (54 días) para que ambos gocen de un período de adaptación (artículo 152, literal f). 6. Durante el período de lactancia, toda trabajadora puede disponer en el lugar donde trabaja de media hora 2 veces al día durante sus labores con el objeto de alimentar a su hijo. La trabajadora en época de lactancia podrá acumular las 2 medias horas a que tiene derecho y entrar una hora después del inicio de la jornada o salir una hora antes de que ésta finalice. Dicha hora será remunerada, el incumplimiento dará lugar a la sanción correspondiente para el empleador y tendrá vigor a partir del día en que la madre retorne a sus labores y hasta 10 meses después (artículo 153). 7. Todo patrono que tenga a su servicio más de treinta trabajadoras queda obligado a acondicionar un local a propósito para que las madres alimenten sin peligro a sus hijos menores de tres años y para que puedan dejarlos allí durante las horas de trabajo, bajo el cuidado de una persona idónea designada y pagada por aquél (artículo 155). 8. Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra sus necesidades normales de orden material, moral y cultural y que le permita satisfacer sus deberes como jefe de familia (art. 103 del Código de Trabajo).
Disposiciones implícitas	<ol style="list-style-type: none"> 9. El trabajo doméstico no está sujeto a horario ni a las limitaciones de la jornada de trabajo y tampoco le son aplicables los artículos 126 (relativo al cómputo de días de la semana laboral) y 127 (días de asueto con goce de salario). Sin embargo, tienen derecho a disfrutar de un descanso absoluto mínimo y obligatorio de 10 horas diarias, de las cuales por lo menos 8 han de ser nocturnas y continuas, y dos deben destinarse a las comidas. 10. Toda enfermedad del trabajador doméstico que no sea leve y que lo incapacite para su labores durante más de una semana, da derecho al patrono, a terminar el contrato, una vez transcurrido dicho término sin otra obligación que la de pagarle un mes de salario por cada año de trabajo continuo, o fracción de tiempo no menor de tres meses. Esta indemnización no puede exceder del importe correspondiente a cuatro meses de salario. 11. La aplicación de un salario mínimo para las actividades de Maquila y Vestuario, por debajo del salario mínimo del resto de actividades.

Fuente: Elaboración propia basada en el Código de Trabajo.

Asimismo, limita la participación de los hombres en la atención de un nuevo miembro familiar, replicando, desde un inicio, el patrón de desigual carga en la crianza y cuidado de los hijos⁷.

Permisos por adopción. La mujer trabajador tendrá derecho a una licencia para que ella y su hijo gocen de un periodo de adaptación (véase cuadro 5, número 5). En contraste, no hay especificación para dar el derecho a los trabajadores de un tiempo para la adaptación, ante la adopción de un hijo. Como ante el nacimiento de un hijo, la desigualdad en el tiempo destinado entre hombres y mujeres es un evidente indicador de que la legislación laboral refuerza la concepción tradicional donde las mujeres son las principales (o prácticamente únicas) destinadas al cuidado de los nuevos miembros del hogar.

El cuidado de los hijos. Como se observa en el cuadro 5, número 7, todo patrono que tenga a su servicio más de 30 trabajadoras debe acondicionar un local para que las madres puedan alimentar a sus hijos y dejarlos allí durante las horas de trabajo. Esta medida no se aplica para el caso de la contratación de más de cierto número de hombres. Si bien el espíritu de esta norma laboral pudo orientarse a facilitar la incorporación de

las mujeres al mercado de trabajo, su efecto puede ser ciertamente negativo para las trabajadoras: obligar al empleador a la apertura de centros de cuidado infantil sólo ante la contratación de más de cierto número de trabajadoras genera un desincentivo a la demanda de trabajo femenino por elevar su costo relativo. No obstante, según apreciación de personal del Ministerio de Trabajo y Previsión Social⁸, el número de instituciones que ponen en práctica dicho artículo —tanto dentro del sector público como dentro del privado— es mínimo.

Si bien este artículo parece no tener mayor aplicación es importante eliminar este tipo de tratamiento diferenciado entre hombres y mujeres (pues refuerzan que el cuidado de los hijos es responsabilidad de las mujeres y envían el mensaje de que la contratación de éstas es desventajosa); mas no así, el incentivo a que empresas —en apoyo de las responsabilidades familiares de las y los trabajadores— brinden espacios para la atención y cuidado de los hijos. Cabe recordar que, en esta línea, Guatemala ha ratificado el Convenio 156 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares. Este acuerdo internacional buscaba que los Estados impulsaran la apertura de centros de cuidado infantil (públicos y privados); la promoción

⁷ Sin embargo, cabe denotar que —a diferencia de las licencias por nacimiento de hijo concedidas en países europeos (16 semanas de permiso por nacimiento de hijo, según Pazos, 2006)— los tiempos otorgados para el caso guatemalteco están más apegados a la situación y recuperación física de la mujer (30 días antes del parto, y 54 días después).

⁸ Entrevista con personal de la Unidad de la mujer trabajadora y de la Inspección general de trabajo, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

de campañas que promuevan el principio de igualdad de oportunidades entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, así como la cultura del cuidado de los hijos también por parte de los hombres (Jiménez y Fernández, 2003).

La descarga de esta tarea por parte de las mujeres no será sino hasta que los padres asuman su responsabilidad y vocación del cuidado de los hijos en términos igualitarios; así como hasta que exista una red importante de centros de cuidado infantil a nivel nacional. No obstante, la información estadística revela que los niños menores de seis años son cuidados eminentemente por sus madres, y muy pocos por sus padres o

por centros de cuidado infantil (véase cuadro 6). Con respecto a esto último, el Informe presidencial del año 2009 indica que se atendieron a 16.700 niños y niñas menores de 7 años⁹, a nivel nacional¹⁰.

Embarazos y lactancia. La legislación laboral promueve la inamovilidad de las mujeres embarazadas y aquellas en periodo de lactancia (véase cuadro 5, número 2). Este tipo de disposiciones legales buscan evitar los despidos injustificados a raíz de un embarazo. Cabe señalar que no obstante la protección anterior, las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia no tienen un estricto privilegio, pues pueden ser despedidas por una causa debidamente justificada.

CUADRO 6. Persona al cuidado de los niños menores de seis años, año 2006 (porcentajes de niños según cuidador)

	Total país	Urbano	Rural
	100,0	100,0	100,0
Con la madre en casa.....	81,8	72,7	88,5
Otro miembro del hogar distinto a madre o padre	7,9	11,4	5,3
Con los padres en casa	3,3	4,0	2,8
Familiar no miembro del hogar	2,4	4,5	0,9
Con la madre en el trabajo	1,7	2,1	1,4
Empleada o niñera	1,0	2,1	0,2
Con el padre en casa o trabajo.....	0,8	1,5	0,4
Guardería, casa del niño, hogar comunitario	0,7	1,4	0,3
Otros.....	0,4	0,3	0,2

Fuente: Cálculos de ICEFI sobre la base de la ENCOVI 2006.

⁹ Para el año 2009, el INE proyectaba una población cercana a los 2,9 millones de niños y niñas entre los 0 y 6 años.

¹⁰ Por medio de los Centros de Atención Integral (36 establecimientos), Hogares Comunitarios (342) y Centros de Desarrollo Infantil (528).

Además, también existe una provisión legal que garantiza un tiempo para que la madre trabajadora alimente a su hijo recién nacido (véase cuadro 5, número 6). Ciertamente, este derecho representa algún grado de incremento del costo laboral por mujer en lactancia, pues la hora no laborada será remunerada, y esto puede extenderse a lo largo de los diez primeros meses luego de la reinserción laboral.

b) Salarios mínimos

Una de las principales políticas laborales en Guatemala ha sido la implementación de un salario mínimo. De acuerdo con el Código de Trabajo éste debe revisarse y ajustarse periódicamente mediante lo acordado por la Comisión Nacional del Salario (adscrita al Ministerio de Trabajo y Previsión Social)¹¹ y las Comisiones Paritarias de Salarios Mínimos. Si bien este mecanismo de ajuste permite —en algún grado—, garantizar el nivel de los ingresos reales de las y los trabajadores, aún un importante porcentaje de asalariados obtiene salario por debajo del mínimo establecido (46,6% para el año 2006, según estimaciones del ICEFI).

En la actualidad se diferencian tres grandes categorías: salario mínimo agrícola,

no agrícola y trabajadores de maquila. Para el año 2009, los salarios mínimos fijados se situaron en: 52 quetzales (4,31€ diarios) para los sectores agrícola y no agrícola, y 47,75 quetzales (3,96€) para la industria de maquila. Cabe recordar que este último sector se ha caracterizado por ser un importante demandante de mano de obra femenina, aunque según la Comisión de Vestuario y Textiles (Vestex), seis de cada diez personas empleadas era una mujer (de 49.352 a junio de 2009); otras fuentes indicarían que hasta 8 de cada 10 trabajos en este sector es realizado por éstas¹².

Un salario mínimo por debajo (91,8%) al de las otras actividades, para los trabajadores de maquila tiene un efecto negativo en la igualdad de género, pues es un sector claramente identificado como empleador intensivo de mano de obra femenina (véase OIT, 2001). A ello hay que sumar las numerosas denuncias sobre el incumplimiento de los derechos laborales dentro de esas instituciones, así como las acusaciones de explotaciones, acosos y condiciones de trabajo precarias, a las que las trabajadoras de este sector están expuestas¹³.

Además, la redacción del artículo primero respecto a la fijación del salario mínimo, es un reflejo de que la legislación laboral fue concebida bajo un modelo

¹¹ Organismo técnico y consultivo de las comisiones paritarias, encargadas de asesorar a dicho Ministerio en la política general del salario.

¹² http://www.elpais.com/articulo/internacional/mujeres/victimas/laborales/Guatemala/elpepuint/20091024/elpepuint_2/Tes.

¹³ Fundación para la Democracia y la Paz (2007).

donde el hombre es el sustentador y jefe del hogar: «Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra sus necesidades normales de orden material, moral y cultural y que le permita satisfacer sus deberes como jefe de familia» (art.103 del Código de Trabajo).

c) La desprotección del trabajo doméstico

Según se mostró en el cuadro 3, el empleo doméstico es predominantemente femenino. Ciertamente, el empleo asalariado encargado de cocinar, asear y cuidar niños, entre otras cosas, para los hogares guatemaltecos es llevado a cabo —casi estrictamente— por mujeres; en reflejo de la tradicional división del trabajo. El empleo doméstico remunerado ha jugado un papel importante en la incorporación de las mujeres guatemaltecas al mercado laboral.

No obstante, la legislación no les brinda el mismo grado de protección ni de derechos laborales a las trabajadoras domésticas, y no fue sino hasta el año 2009¹⁴ que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) estableció el Programa Especial de Protección para la Empleada de Casa Particular (PRECAPI). Si bien es un importante avance en la aplicación de derechos a este segmento, históricamente excluido y explotado,

es una iniciativa con limitados beneficios: las prestaciones en salud sólo cubren por accidente, maternidad, control y atención al niño sano; y no hay aseguramiento ante invalidez y vejez.

Además, aunque la Ley tiene disposiciones especiales respecto a su horario (véase cuadro 5, número 9), las trabajadoras domésticas deben cumplir con extensas jornadas de trabajo: por lo general viven y duermen en las casas donde trabajan, el horario de trabajo responde muchas veces al antojo del empleador. Por otro lado, como puede verse en el cuadro 5, número 10, ante toda enfermedad del trabajador doméstico que no sea leve y que lo incapacite para su labores durante más de una semana, da derecho al patrono a despedirle, sujeto a una indemnización correspondiente.

La desprotección legalizada a la que las empleadas domésticas se enfrentan, los menores derechos laborales con respecto a otros segmentos no feminizados, así como los malos tratos y explotaciones a los que se enfrentan; son muestra de discriminación de género implícita.

II.2. *Programas públicos de transferencias o subsidios directos*

Guatemala es uno de los países de América Latina con menor recaudación

¹⁴ En sus inicios está a disposición solamente para el departamento de Guatemala (ciudad Capital) y pretende extenderse durante el año 2010 a otros departamentos del país.

tributaria (10,2% del PIB para el año 2009)¹⁵ y por ende, con menor capacidad para hacer frente a las demandas sociales y la protección social de sus habitantes. En efecto, el gasto social (8,1% del PIB para el año 2009¹⁶) es bastante bajo y ha determinado la casi inexistencia de programas de transferencias económicas o subsidios directos¹⁷. Sin embargo, durante los últimos años, se han puesto en vigencia dos programas de otorgamientos monetarios de importancia en el marco del presente estudio: el Programa de transferencias condicionadas *Mi Familia Progres*a (a partir del año 2008), y el *Programa del Aporte Económico al Adulto Mayor* (a partir del año 2006). A continuación se presentan, además de una reseña de sus principales características, los puntos relevantes para la igualdad de género.

a. Programa de transferencias condicionadas *Mi Familia Progres*a

Los Programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC) buscan ge-

nerar un incentivo para que los hogares más pobres hagan uso de la oferta pública de servicios (educación, salud, etc.), de manera que puedan mejorar el desarrollo de capacidades para romper de manera intergeneracional el círculo de la pobreza (CEPAL, 2007).

En el año 2008 se crea un programa con las características mencionadas, denominado *Mi Familia Progres*a y coordinado por el Consejo de Cohesión Social, con el objetivo de apoyar a familias pobres de los municipios priorizados de acuerdo a sus condiciones sociales, a cambio del cumplimiento de responsabilidades. Según las cifras disponibles, en diciembre de 2009, beneficiaba ya a 477.746 familias (1.424.017 de niños y niñas)¹⁸ en 177 municipios.

El objetivo general del programa es mejorar las condiciones de vida de las familias pobres con niños entre 0 y 15 años a través de un apoyo económico para que éstas puedan invertir en educación, salud y nutrición. Esto es relevante para el país, donde la pobreza y

¹⁵ Los ingresos tributarios han representado, en promedio durante los años 1990-2006, cerca del 90% de los ingresos del Gobierno central.

¹⁶ Corresponde a los renglones de Servicios Sociales: Educación, Desarrollo urbano y rural, Salud y asistencia social, Trabajo y previsión social, Cultura y deportes, Agua y saneamiento, Otras actividades de servicios sociales, Medio ambiente, Vivienda, Ciencia y tecnología.

¹⁷ Otros programas de transferencias monetarias que no se abordarán en el presente estudio —por su escasa cobertura, dispersión o por la poca relevancia con el estudio— son: *Programa Nacional de Resarcimiento* (que incluye un conjunto de políticas, proyectos y acciones que se realizan con el propósito de reparar, resarcir, restituir, indemnizar, asistir, rehabilitar y dignificar a las víctimas del enfrentamiento armado guatemalteco), *Programa de Subsidios Familiares* (beneficio máximo de dos años, para apoyar el ejercicio efectivo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad, en situación de desastres naturales o en condiciones de discapacidad o enfermedad grave).

¹⁸ 478.170 niños y niñas de 0 a 5 años, y 945.847 niños y niñas de 6 a 15 años de edad.

CUADRO 7. Principales características del programa Mi Familia Progres

Objetivo general	Contribuir a generar capital humano en familias de extrema pobreza con niños menores de hasta 15 años y madres gestantes, promoviendo la inversión en educación, salud y nutrición.
Objetivos específicos	Contribuir a aliviar la pobreza monetaria en el corto plazo de poblaciones excluidas. Promover el incremento de los niveles de asistencia y permanencia escolar del nivel primario en niños de 6 a 15 años. Coadyuvar en la mejora del estado de salud y nutrición de las familias con niños menores de 15 años y mujeres gestantes. Mejorar el estado de salud y nutrición de las familias pobres, con niños entre 0 y 6 años de edad y/o mujeres gestantes.
Corresponsabilidades	<u>Educación.</u> Asistencia de los niños en edad escolar y no más de tres faltas injustificadas en el mes. Se descuenta el 100% del monto del bono mensual por incumplimiento de por lo menos un niño de la familia (más del 20% de inasistencia injustificada). <u>Salud y Nutrición.</u> Asistir a las citas médicas programadas y a las capacitaciones en temas de salud que les convoquen las Educadoras Comunitarias del Ministerio de Salud. Se descuenta el 100% del monto del bono mensual por incumplimiento de las citas o capacitaciones.
Receptor del beneficio	Las transferencias se hacen en dinero en efectivo a <i>la mujer o madre encargada del hogar</i> , cada dos meses, en un acto público.
Montos e información de las transferencias	<u>Bono de educación</u> de 150 Q. (12,44€) por hogar. Se entrega a las familias que tengan niños entre 6 y 15 años. <u>Bono de salud</u> de 150 Q. (12,44 €) por hogar. Se entrega a familias con niños entre 0 y 15 años, y/o con madres gestantes o en estado de lactancia. El bono se contabiliza mensualmente, pero los eventos de pago se realizan cada dos meses. Los bonos no son excluyentes entre sí.

Fuente: Consejo de Cohesión Social (2009).

marginación se refleja también en altos índices de desnutrición crónica (43% de los niños y niñas menores de 5 años) y mortalidad infantil (34%), según datos de la ENSMI 2008-2009.

El programa pretende también reducir la deserción escolar, la cual está motivada, entre otros factores, por la necesidad de

utilizar a los hijos en la producción de bienes y servicios para el hogar. Aunque la matriculación inicial de educación primaria era del 95% para el año 2008, de los alumnos que iniciaron primaria en el año 2003, tan sólo el 45,3% la finalizaron.

Existen, sin embargo, efectos negativos desde la perspectiva de la búsqueda de

la igualdad de género. Cabe señalar que dado el escaso tiempo de aplicación de este tipo de herramienta de la política social, no existen estudios profundos en Guatemala sobre sus efectos sociales. Por lo anterior, a continuación se presentan los principales efectos que señalan estudios basados en experiencias de otros países (Villatoro, 2007 y Martínez y Voorend, 2008) y valoraciones desde la perspectiva nacional:

Refuerzo del patrón «mujer cuidadora del hogar». Al hacer la transferencia a la madre o mujer encargada del hogar—sin mención alguna al padre— se identifica a ésta como la principal y única encargada de velar por la crianza de los hijos. Los hombres no son actores, ni se les involucra como responsables—en términos equitativos— de la educación, salud y nutrición de los hijos. El programa *Mi Familia Progresá* reposa claramente en los roles hombre proveedor económico y mujer responsable del cuidado del hogar, pues son las madres las responsables de la aplicación de las responsabilidades, y las receptoras de la transferencia.

Aumento de la carga laboral dentro del hogar. El cumplimiento de las responsabilidades y el cobro de las transferencias recaen principalmente sobre la madre—y no sobre el padre o ambos—.

Por lo tanto, se recargan las tareas orientadas al cuidado de los hijos. Asimismo, son ellas quienes cada dos meses deben realizar el proceso para el otorgamiento de la transferencia durante un acto público en su comunidad. Esto significa tiempo de traslado desde el hogar (muchas veces lejano¹⁹) y un período de espera²⁰. Todo esto significa menor disponibilidad de tiempo para trabajo remunerado, y mayores cargas vinculadas al cuidado de los hijos y el hogar.

Violencia intrafamiliar. La experiencia latinoamericana señala la posibilidad de violencia al interior del grupo familiar como resultado de la entrega de los apoyos a las mujeres. Para el caso guatemalteco, aunque no se sabe la magnitud de este hecho, se han reportado algunos casos en los que la transferencia es tomada por el marido para ser usada en consumo de alcohol (IDIES/URL, Banco Mundial, 2009). Esto no sólo es una privación de la libertad de la mujer al tener que cederle al esposo la transferencia concedida a ella, sino además conlleva violencia intrafamiliar en sus distintas dimensiones. No obstante, según la misma investigación, estos serían sólo casos aislados, pues la gran mayoría (9 de cada 10) de las madres beneficiarias indicó que la transferencia era administrada por ellas mismas.

¹⁹ El lugar de pago está generalmente ubicado en la cabecera municipal, lo que implica un traslado.

²⁰ Según IDIES/Banco Mundial (2009), el tiempo de demora para el pago fue hasta de un día; y este se realiza exclusivamente, y sin excepciones, a la persona que aparece como titular, usualmente la madre de los hijos. Igualmente concluye Acción Ciudadana y Transparency Internacional (2009) que en ocasiones la espera es prolongada y en condiciones poco adecuadas.

Desincentivo laboral. Esto podría ocurrir tanto por el menor tiempo disponible para ello, como por la posibilidad de disponer de un ingreso. Para el caso de las mujeres pobres extremas, la tasa de participación económica es apenas del 33%, mientras que la de los hombres pobres extremos es de 94,3% (ENCOVI 2006). Sin embargo, cabe recordar que el casi nulo nivel educativo (menos de dos años de estudio, en promedio) de las mujeres del 20% más pobres, podría ser el principal desincentivo a su incorporación al mercado laboral.

Si bien son importantes y evidentes los efectos negativos que estos programas tienen desde la perspectiva de la igualdad entre hombres y mujeres, así como el desincentivo a la participación laboral que generan, ante el rezago educativo y nutricional de Guatemala no está demás señalar que dos de los principales efectos de estos programas tienen un impacto directo en la igualdad: aumento de la escolaridad de niñas (con un efecto positivo intergeneracional²¹) y aumento del control de la natalidad de las mujeres beneficiarias. Mejoras en la escolaridad de ni-

ñas y mayor interés de las madres en la salud reproductiva²² han sido registradas en estudios sobre *Mi Familia Progresa*.

b. Programa del Aporte Económico al Adulto Mayor (*pensiones no contributivas*)

El *Programa del Aporte Económico al Adulto Mayor*, a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, nace en el año 2006. El objetivo de éste es garantizar una pensión mínima no contributiva a la población de 65 años de edad y más, en situación de pobreza extrema, que no cotizó para ningún programa de pensión de vejez y que no cuenta con ingresos. Para subsistir mínimamente durante esta etapa de la vida, se les otorga, luego de haber calificado según su situación socioeconómica, una pensión mensual (véase cuadro 8).

Según las estadísticas del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, al año 2009 se benefició a 89.873 personas, de las cuales la 51,8% (46.573) fueron mujeres. Tanto el diseño del programa como la

²¹ El programa debiera tener un efecto positivo en la mayor escolaridad de las niñas, y por ende, en la igualdad de género. Vale recordar que, en Guatemala aún persisten importantes brechas en el acceso a educación para las mujeres, y los niveles de educación alcanzados por las mujeres pobres, indígenas y rurales son muy escasos; y bastante por debajo del promedio nacional (menos de la primaria completa).

²² Al respecto, un informe del Gobierno de Guatemala (2009), revela que aunque la planificación familiar no es parte de las condicionalidades, el 74% de las mujeres beneficiadas reportaron haber recibido información sobre este tema, y haber discutido opciones de planificación con el personal del centro de salud. Además de la orientación dada por el personal de atención médica, la planificación familiar es uno de los temas abordados en las capacitaciones. La potencial reducción de la fecundidad podría ser un importante avance, dadas las altas tasas observadas en Guatemala, principalmente entre la población pobre, rural e indígena.

CUADRO 8. Principales características del Programa del Aporte Económico al Adulto Mayor

Objetivo general	Dar un aporte económico a las personas de sesenta y cinco años de edad y más, en situación de pobreza extrema, con la finalidad de que el Estado garantice a este sector de la población la atención de sus necesidades básicas mínimas.
Población beneficiada	Todas aquellas personas que sean guatemaltecas de origen y que, luego de un estudio socio-económico realizado por un trabajador o trabajadora social, se demuestre que carece de recursos económicos y está en pobreza extrema.
Beneficio	400 Q. (33,18€)
Condiciones y restricciones	El aporte económico es a título personal e intransferible y no podrá ser objeto de sucesión de ninguna naturaleza. El monto del aporte económico no estará sujeto a gravamen o deducción alguna. No tienen ningún derecho al aporte las personas que presten sus servicios a cualquier institución del sector público; los jubilados del Estado; y las personas que se encuentren trabajando en el sector privado.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

estructura de beneficiarios por sexo permiten establecer que no existe un sesgo evidente en detrimento de la igualdad de género. Ante una situación presente —y muy probablemente a lo largo de la vida— en pobreza extrema, esta transferencia monetaria permite dar algún sustento a aquellas personas que no pudieron aportar durante la vida laboral a un sistema de pensiones para la vejez.

Sin embargo, si bien este tipo de transferencia puede ayudar a mejorar la precaria calidad de vida de las personas pobres de la tercera edad, una de las principales críticas es que el monto otorgado es mayor a la pensión mínima de 340 quetzales (28,20€) otorgada por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Esta situación podría generar —tanto a hombres como a muje-

res— un desincentivo a la población trabajadora a cotizar en un sistema de pensiones. Por otro lado, debido a las características socioeconómicas de muchas mujeres en edad de trabajar, la medida podría generar un desincentivo a su participación económica; y un desaliento por parte de ellas a la búsqueda de la formalización del trabajo; cuya situación implicaría —entre otras cosas— participar en un sistema de seguridad social contributivo.

11.3. El sistema de pensiones (pensiones contributivas)

La Constitución Política de la República establece que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) está a cargo del régimen de Seguridad Social del

país²³, el cual cuenta con dos programas: *Invalidez, Vejez y Sobrevivencia* (IVS) y el de *Enfermedad, Maternidad y Accidentes* (EMA). Si bien el IGSS es el principal sistema a nivel nacional, su cobertura es mínima —pues está atada al empleo asalariado formal— y se ha reducido a lo largo del tiempo (Badillo *et al.*, 2009)²⁴. De hecho, las mujeres tienen una mayor desprotección que los hombres: según ENCOVI 2006, el 22,1% de los hombres trabajadores estaba afiliado al Seguro Social, mientras que era el 19,0% el porcentaje de las trabajadoras mujeres²⁵.

La legislación de la Seguridad Social —que establece los parámetros y beneficios para las pensiones contributivas— está referida fundamentalmente a la concepción *marido percceptor de ingresos/mujer dependiente de éste*: la pensión de sobrevivencia (o viudez)²⁶, es

otorgada al cónyuge si es mujer y al cónyuge varón sólo si está incapacitado, y ésta se suspende si la beneficiaria contrae nupcias (o legalice una unión de hecho) de nuevo. Asimismo, tanto la pensión por vejez como por invalidez, contemplan una pensión por carga familiar equivalente al 10%, para la esposa o compañera del asegurado. Nuevamente, para que el cónyuge hombre pueda beneficiarse de esto último sólo si está totalmente incapacitado.

Cabe señalar que, por otro lado, para optar a la pensión por vejez, los cotizantes deben haber realizado al menos 180 aportaciones (15 años), y la pensión se calcula sobre la base de los salarios promedios de 60 meses previos. Estos parámetros, debido al tipo de inserción laboral de la mujer —a tiempo parcial, o con entradas y salidas según la dedicación exclusiva al trabajo doméstico, o

²³ El IGSS coexiste con 11 sistemas públicos de pensiones, con características diferenciadas de edad de retiro, años de contribución y esquema de financiamiento. Tres son de carácter obligatorio: el IGSS, que protege a los trabajadores formales; el de Régimen de Clases Pasivas y Civiles del Estado, que cubre a los trabajadores públicos del servicio civil que están en nómina bajo plazas permanentes; y el Instituto de Previsión Militar (IPM), que protege a los militares. El resto son sistemas complementarios de carácter no obligatorios.

²⁴ Principalmente por la contracción del sector formal urbano, la expansión del sector informal, un sector rural importante donde predominan relaciones laborales de corte más parecido a una economía feudal que a una de corte capitalista y la flexibilización del mercado laboral. Este último, principalmente debido a un debilitamiento de la Inspección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y a la aparición de esquemas de subcontratación o «outsourcing» en las empresas guatemaltecas lo que implica que actividades que antes requerían la contratación directa de personal son tercerizadas a través de empresas de servicios (Badillo *et al.*, 2009).

²⁵ La brecha persiste según las distintas características de la población, pero se amplía dentro del área rural (12,8% para los hombres, mientras que es el 5,9% para las mujeres) y la población indígena (10,7% y 6,0%, respectivamente).

²⁶ Que corresponde al 50% de la pensión a la que tendría derecho el asegurado (por invalidez total o por vejez). La suma de las pensiones otorgadas a los sobrevivientes no podrá exceder la que sirvió de base para el cálculo.

CUADRO 9. Síntesis de las prestaciones del IGSS

Tipo de prestación	Descripción
Incapacidad, enfermedad o accidentes	El trabajador recibe 2/3 partes del salario diario durante el periodo de inactividad.
Maternidad	Las trabajadoras afiliadas reciben atención médica especializada y el 100% del salario durante su descanso de 30 días antes y 54 después del parto.
Invalidez o incapacidad	Pensión por el 50% de la remuneración base, un complemento según el tiempo de servicios y una asignación familiar de acuerdo con las cargas familiares (únicamente para el cónyuge cuando es mujer).
Sobreviviencia (Viudas y huérfanos)	Pensiones a beneficiarios por el fallecimiento del asegurado. Los beneficiarios son el cónyuge mujer, cónyuge varón si está incapacitado, hijos menores de 18 años, madre y padre del asegurado (que no gocen de pensión). La cónyuge mujer pierde el derecho a pensión si se casa.
Cuota mortuoria	Una cuota mortuoria a los beneficiarios en caso de fallecimiento del asegurado.
Vejez	Una pensión por vejez al haber cumplido la edad de retiro (65 años tanto para hombres como para mujeres).

Fuente: Elaboración propia basada en el Reglamento sobre protección relativa a invalidez, vejez y sobrevivencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

dentro del sector informal— y el nivel de ingresos, dejan a las mujeres en una situación de menor ventaja que los hombres. En este sentido, es más fácil para un hombre alcanzar lograr los requisitos y optar a una pensión mayor. Sin embargo, ello puede verse también como un estímulo a la incorporación ininterrumpida de las mujeres al mercado laboral, así como a la búsqueda de formalización del empleo.

II.4. El sistema tributario

La carga tributaria sigue siendo una de las más bajas de América Latina, a pesar

de haberse incrementado del 7,5% del PIB en 1990 al 12,1% para 2007, para luego descender al 10,2% en 2009. Si se adiciona la recaudación del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), realizada por las municipalidades, y las contribuciones a la Seguridad Social (CSS), la carga tributaria apenas se incrementa en alrededor de un 1,6% del PIB en el periodo 1995-2007. Esto se debe a que para el año 2006, tan sólo el 25,6% de la PEA era cotizante del IGSS.

A pesar de que el nivel de imposición general a los bienes de consumo es similar al de los países desarrollados, la recaudación es muy baja en cuanto a los

patrimonios y a la renta, especialmente la renta personal. Por lo anterior, los impuestos directos tienen una participación del 28% en la recaudación, y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) equivale a casi el 50% del total de impuestos. El resto de gravámenes indirectos redujo su participación, como los impuestos selectivos al consumo²⁷ y los impuestos al comercio exterior (aranceles sobre las importaciones); estos últimos son menores en los últimos años porque Guatemala redujo considerablemente los aranceles al comercio exterior, y estableció Acuerdos de Libre Comercio con socios comerciales relevantes como Estados Unidos y México.

El IVA tiene tasa o alícuota general del 12% y una tasa del 0% para las exportaciones; es un impuesto de base amplia con pocas excepciones²⁸. En los últimos 25 años, la participación del IVA en la estructura tributaria creció del 22% en 1986 al 45% en 2004.

Los impuestos directos, que aportaron el 3,4% del PIB en 2008, pueden dividirse en impuestos sobre el ingreso, utilidades y ganancias de capital y en impuestos sobre la propiedad. Los impuestos al ingreso son el Impuesto sobre la Renta

(ISR, personas naturales y jurídicas); Impuesto de Solidaridad, que consiste en un impuesto de apoyo al ISR; y el Impuesto sobre Productos Financieros, que grava los ingresos provenientes de intereses. Además, los impuestos al patrimonio están conformados por el Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) y el Impuesto de Herencias.

En 2005 se reformó el ISR y se dividió en dos regímenes: 5% de los ingresos brutos de persona individual o jurídica, *Régimen general del impuesto*, o el 31% de los ingresos netos (*Régimen optativo*). Los contribuyentes que optan por el régimen de ingresos netos están afectos al *Impuesto mínimo sobre activos netos o ingresos brutos*, sistema en el que se permite el acreditamiento de uno a otro impuesto, a decisión del sujeto afecto.

Durante el periodo 1990-2007, un promedio de 89,5% de los impuestos sobre el ingreso, capital y utilidades fueron pagados por las personas jurídicas, y apenas un 10,5% por las personas individuales (asalarados, personas naturales mercantiles y no mercantiles). La fracción principal de dicho aporte proviene del ISR pagado por las personas jurídicas y el Impuesto de Solidaridad (alrededor 3% del PIB).

²⁷ Comprende a impuestos sobre bebidas, sobre cigarrillos y tabacos, sobre derivados del petróleo, regalías, hidrocarburos compartibles, sobre distribución de cemento, sobre circulación de vehículos, impuesto de salida del país y timbres. Su participación en los ingresos totales osciló entre el 10% y el 15% durante 1990-2008.

²⁸ Cuotas por pertenecer a asociaciones; la venta de carnes, vegetales y granos básicos a consumidores finales en mercados cantonales y municipales, menores a 100 Q (8,3€); la venta de vivienda mínima; servicios que prestan las asociaciones no lucrativas; y medicamentos genéricos, naturales y antirretrovirales. Además, la educación está exenta.

a. Impuesto sobre la Renta Personal

El ISR tiene las características siguientes: la unidad contribuyente es el negocio²⁹, se grava la renta territorial, el sistema es de carácter cédular³⁰, y las rentas del capital cuentan con un trato más favorable que las otras fuentes gravables. Aplica el principio de fuente, al gravarse la renta generada por residentes y no residentes en el territorio guatemalteco.

El primero de los regímenes existentes es el Régimen General, que consiste en un impuesto sobre la renta que grava los ingresos brutos, es decir, el impuesto a pagar son ingresos sin ningún tipo de deducción a una tasa del 5%. Dicho en otras palabras es similar a un impuesto lineal o *flat tax*.

El segundo régimen es conocido como *Optativo*, el cual se cobra sobre los in-

gresos netos que paga una tasa del 31%, que se calculan de la siguiente forma: a la renta generada en el territorio guatemalteco se le restan las rentas que por ley están exentas³¹. A la renta gravada se le restan las deducciones³² permitidas. Es posible deducir los gastos mencionados hasta un máximo equivalente al 97% de la renta gravada, y se pueden acreditar los pagos del Impuesto de Solidaridad ISO. Este impuesto, que apoya la recaudación del ISR, tiene una tasa del 1% aplicable a los ingresos brutos o activos netos.

Otras características importantes son la existencia de un régimen simplificado para pequeños contribuyentes, que es optativo y se pueden acoger aquellos cuyos ingresos anuales no superen los 60.000 Q. (4.977€). Finalmente, existe un régimen de asalariados, conocido en Guatemala como personas en relación

²⁹ El negocio se entiende como cualquier suerte de sociedades, accionadas o no, entes, fideicomisos, sociedades de hecho, patrimonios hereditarios, contratos en participación, sucursales o establecimientos permanentes.

³⁰ Se llama cédular a un impuesto sobre la renta que cobra tasas diferenciadas según las fuentes de ingreso.

³¹ Existe un conjunto importante de exenciones objetivas y subjetivas. Una clasificación plausible de las rentas exentas del ISR en Guatemala, que aplican a las personas naturales, es: (i) Rentas asociadas al Estado: Los ingresos y los gastos de las instituciones del Estado están exentas en el caso que se ejecuten con recursos cuya fuente no es guatemalteca (intereses percibidos por inversiones del Estado en el exterior, remuneraciones y otros pagos realizados a no domiciliados con cargo a donaciones o pagados por instituciones o naciones extranjeras); (ii) Prestaciones: Algunas exenciones que favorecen el acceso de las personas a la totalidad de las prestaciones de ley, como indemnizaciones, seguro social y aguinaldos; (iii) Diplomáticos y otros representantes; (iv) Herencias, legados y donaciones: Exentos del ISR porque una ley específica las grava; (v) Dividendos: Esta exención se aplica a personas individuales que reciben los dividendos, en el caso que las utilidades hayan pagado el ISR al nivel de empresa, bajo el argumento de evitar la doble tributación de dichas rentas.

³² Costos y gastos; remuneraciones y prestaciones laborales; alquileres; gastos en beneficencia, aportes a fundaciones y asociaciones y donaciones; depreciaciones y amortizaciones; deudas incobrables; mejoras sobre bienes inmuebles y mantenimiento; impuestos, tasas y contribuciones y arbitrios municipales; intereses; seguros, pérdidas, cobertura de daños y prevención de riesgos.

de dependencia, cuyas características se explicarán a continuación.

Régimen de asalariados. De acuerdo con la legislación del ISR existe un régimen para asalariados, sin embargo, a raíz del surgimiento del *Régimen General* para personas individuales, en el cual se paga el 5% sobre ingresos brutos, también se contrata a trabajadores asalariados bajo la figura de servicios personales, bajo el esquema impositivo del Régimen General. A continuación se discuten las implicaciones del régimen de asalariados y a continuación se discutirá sobre posibles implicaciones del Régimen General.

El Impuesto sobre la Renta tiene un diseño progresivo. Se grava la renta imponible neta que es el resultado de los ingresos brutos menos deducciones que tiene el impuesto. La deducción por mínimo vital es única y equivale a 36.000 quetzales (2.986 euros) por año. Antes de 1992, además del mínimo vital existían deducciones por cónyuge, hijos y otros dependientes; sin embargo, esto fue eliminado como una política inspirada en la tendencia de ese momento de «despersonalizar» el ISR, o sea, no cobrar el ISR de acuerdo a las características familiares de cada individuo sino hacerlo más general. Esto difiere del sistema español, porque en Guatemala no existe declaración conjunta, no existe desgravación por esposa dependiente (Pazos, 2005) y, en este aspecto, no se estaría generando discriminación explícita para mujeres respecto a los hom-

bres. En síntesis, el régimen de personas en relación de dependencia del ISR es siempre individual.

Además del mínimo vital, existen otras deducciones como gastos médicos, en seguridad social, cuotas a colegios profesionales, donaciones o aportes a instituciones culturales o religiosas y primas de seguros no dotales. Al contemplar estas deducciones, sólo están referidos al grupo familiar los gastos médicos y las pensiones alimenticias fijadas por tribunal de familia. La primera de ellas no tiene sesgo alguno respecto al sexo del contribuyente aunque la segunda es una deducción que está diseñada especialmente para los hombres, o sea, existiría una norma discriminatoria para las mujeres. La principal crítica para este esquema de deducciones es que le imprime complejidad y regresividad al sistema tributario, ya que existen deducciones como los gastos médicos que son un bien superior, cuyo monto crece en proporción mayor que el ingreso. Esto beneficia a los contribuyentes de mayores ingresos con un monto mayor de deducciones, reduciendo la progresividad, a la vez que erosiona la base tributaria y por lo tanto la recaudación del ISR de asalariados. En cierta forma también tiende a discriminar a las mujeres respecto a los hombres, al contar éstas con menor representación en los estratos de mayor ingreso, tal y como se mostró en el gráfico 3.

Además, los asalariados pueden descontar de su obligación tributaria el IVA

pagado en sus compras. Esta particular medida se introdujo en 1992 bajo el supuesto de que se reduciría la evasión fiscal creando un incentivo para que las personas exigieran factura por la prestación de bienes y servicios. Esto, sin embargo, ha tenido efectos dudosos, porque creó un mercado de facturas que son transadas entre distintos contribuyentes para acreditar el IVA³³: pueden intercambiarse entre los miembros de una familia, aunque esta práctica puede llevarse a cabo por personas sin un vínculo familiar, e inclusive se han dado casos de venta de facturas³⁴.

Además de ser difícil y costoso de supervisar por la administración tributaria, las consecuencias del crédito fiscal del IVA son similares a las mencionadas respecto a los gastos médicos, aunque sus efectos son considerablemente mayores ya que las deducciones reducen el ingreso imponible pero el crédito afecta directamente el impuesto a pagar. Esto hace regresivo el ISR porque favorece a quienes tienen mayor capacidad de consumo, además que erosiona fuertemente la base tributaria. Una estimación sobre cómo afecta el crédito fiscal al pago del ISR, basada en datos de la ENCOVI 2006, da como resultado que debido al crédito

fiscal la recaudación del ISR sobre asalariados se reduce entre un 52% y un 55%.

Para las personas asalariadas aplica una tabla progresiva con tarifas marginales hasta un máximo del 31%. Las tasas aplicables a los asalariados sufrieron modificaciones importantes en 1992, cuando los tramos de renta imponible se redujeron de 16 en 1987 a 3 en el año 1992, aunque se agregó un tramo adicional en el año 2000 (véase cuadro 10).

Se realizaron algunas simulaciones similares a las de Pazos (2005), con familias con las siguientes características (a) una persona casada que gana X con otra que no gana nada, (b) una soltera que gana X y (c) dos personas que ganan cada una X/2. Debido a que los tipos impositivos medios efectivos son prácticamente iguales en los tres casos, no se reportan las simulaciones. De lo anterior, puede afirmarse que no existen sesgos manifestados respecto al género del perceptor de ingresos, porque un hombre casado y una mujer soltera que tengan un nivel similar de gastos deducibles y de crédito por concepto de IVA tendrían una tasa impositiva idéntica. Es decir, no existe una «penalización por matrimonio».

³³ Esto sucede porque para poder acreditar el IVA, debe respaldarse con facturas que tengan el nombre e identificación tributaria de quien utilizará la deducción o crédito, que no tiene que ser la persona que realice el gasto.

³⁴ La ley no permite desgravar gastos por concepto de educación, incluso no es posible acreditar el pago de estos gastos debido el gasto familiar en educación (matrícula y cuotas mensuales) no está afecto al IVA. Mientras que en el caso de los gastos médicos, que conforme a la Ley deben estar ligados al grupo familiar, también es posible intercambiar facturas con otro contribuyente, solamente solicitando la factura a nombre de otra persona y proporcionando el número de identificación tributaria (NIT).

CUADRO 10. Tramos de renta imponible (vigentes a finales del año 2009)

Intervalos de renta imponible			Impuesto a pagar	
De más de	A	Importe fijo	Más	Sobre el excedente de renta imponible de
1. 0 Q.	65.000 Q. (5.392€)	0 Q.	15 %	0 Q.
2. 65.000 Q. (5.392€)	180.000 Q. (14.932€)	9.750 Q. (809€)	20 %	65.000 Q. (5.392€)
3. 180.000 Q. (14.932€)	295.000 Q. (24.471€)	32.750 Q. (2.717€)	25 %	180.000 Q. (14.932€)
4. 295.000 Q. (24.471€)	en adelante	61.500 Q. (5.102€)	31 %	295.000 Q. (24.471€)

Nota: Tipo de cambio estimado 12,0550081 quetzales por euro (al 4 de enero 2010).

Fuente: Elaboración propia en base a legislación del ISR.

Implicaciones del Régimen General para la imposición a la renta personal

Existen dos tratamientos para las personas individuales mercantiles (comerciantes) y otro distinto para las no mercantiles (aquellos que prestan servicios personales como el caso de los profesionales). En general, los regímenes son similares a los de las personas jurídicas, con algunas diferencias. En el caso de las personas jurídicas no mercantiles pueden, al igual que los asalariados, aplicar un crédito por el IVA pagado. No así las personas individuales mercantiles, las cuales no gozan de este derecho.

La introducción del régimen de renta bruta, similar a un impuesto lineal o *flat tax* y que opera con una tasa del 5%, tiene implicaciones para las personas individuales mercantiles y no mercantiles, pero también lo ha tenido para los asalariados, ya que están siendo contratados bajo este esquema. En general, podría decirse que este régimen tendría

tanto efectos positivos como negativos. Los efectos positivos consisten en que se eliminan las distorsiones o desincentivos comúnmente identificados por la literatura, que desalientan a las mujeres a trabajar, o les conducen a trabajar en empleos informales. Por otro lado, este régimen también da al contribuyente menores costos de cumplimiento, lo cual facilita el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de esta forma, no desalienta la decisión de incorporarse al trabajo o emprender un negocio, respecto a permanecer inactiva o laborar en el sector informal.

Los efectos negativos se relacionan con que se elimina la capacidad redistributiva del ISR, o sea, no es neutral respecto a su incidencia en la distribución del ingreso. Lo anterior se potencia al tener en cuenta que existe el régimen optativo sobre ingresos netos, por lo cual los contribuyentes pueden seleccionar cuál de los dos regímenes les genera una menor carga tributaria, con efectos no

civos para la recaudación y de justicia tributaria.

Otra situación se relaciona con la contratación de asalariados bajo el Régimen General, lo que permite al empleador evitarse los costos de prestaciones laborales (aguinaldo, Seguridad Social e indemnizaciones por despido). Esta práctica crea un proceso de «informalización» o desprotección de los trabajadores, porque si bien pueden ser contratados por empresas del sector formal, su condición laboral se vuelve precaria. Además, la introducción del régimen general hizo más regresivo el pago de impuestos para las personas individuales, porque quienes eran contratados como asalariados y ganaban un salario por debajo del mínimo vital pagan ahora ISR, mientras que para individuos de altos ingresos, su pago de ISR se habría reducido.

En términos legales estrictos, el Régimen General no obliga a eliminar las prestaciones laborales, pero lo facilita, y, por lo tanto, se abusa de ello. No existe algo que «obligue» a los patronos a eliminar las prestaciones laborales si se contrata a alguien bajo el régimen del 5%. Pero, como en la legislación nacional debe contarse con al menos 5 empleados para que la Seguridad Social sea obligatoria, y si alguien, aunque la relación sea de dependencia y exista una relación contractual de años, no es un empleado bajo la perspectiva legal, es alguien que vende un servicio. En la práctica, este tipo de contratación se

usa para reducir los costes laborales, entonces no sólo se elimina lo relacionado a la Seguridad Social, sino que ya no son relaciones normadas bajo el Código de Trabajo.

Con la contratación de mujeres bajo el Régimen General, éstas pierden prestaciones para la maternidad, como descansos pagados y cobertura hospitalaria del seguro social. Esto puede tener consecuencias negativas para la decisión de las mujeres de incorporarse al mercado laboral, ya que lo harán en condiciones de mayor incertidumbre respecto a su estabilidad laboral ante un eventual embarazo. Esto podría derivar en un despido sin pago de prestaciones laborales o un periodo inactivo no remunerado. Como lo ha demostrado la evidencia (Esping-Anderson, 2008) existe una penalización económica por la inactividad en las mujeres, la cual tiene elevados costos al hacerles más difícil la búsqueda de un nuevo empleo, además de que la pérdida de ingresos tiende a ser considerable.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Guatemala es un país pobre y altamente desigual, situación que se magnifica al incluir las dimensiones de género, etnia y ubicación geográfica. Las mujeres en general, pero en especial las indígenas y las rurales, enfrentan los mayores retos para el desarrollo humano. Las brechas

de género persisten y se manifiestan en múltiples ámbitos: dentro del hogar, en el mercado laboral, en el acceso a servicios, puestos de decisión y —en su connotación más extrema— en los altos niveles de violencia que enfrenta la mujer guatemalteca.

La desprotección social y el no acceso a los derechos laborales plenos de colectivos feminizados, es una realidad en la sociedad guatemalteca. En la actualidad, la legislación laboral y la Seguridad Social no brindan los mismos derechos a las empleadas domésticas, dejándolas en una situación de mayor desprotección y vulnerabilidad. Por otro lado, el trabajo en la industria de maquila de vestuario —rama intensiva en mano de obra femenina— ha sido fuente de violaciones a los derechos laborales, y en la actualidad, el salario mínimo de este sector se encuentra por debajo del resto de actividades económicas. En este sentido, es imperativo que se avance hacia el reconocimiento en igualdad de condiciones, y aplicación real de los derechos laborales.

La legislación laboral, así como la de Seguridad Social (en especial la relativa a las pensiones por vejez) mantienen un rezago evidente en detrimento de la igualdad entre hombres y mujeres: los tratamientos diferenciados por sexo son importantes, y la concepción de los derechos aún descansan (explícitamente) sobre un modelo hombre sustentador/mujer cuidadora. En ese sentido, es fundamental que se avance hacia la elimi-

nación de la diferenciación entre hombres y mujeres, así como de aquellas normas legales que refuerzan la exclusividad del cuidado de los hijos por parte de mujeres; lo que en la práctica se traduce en un aumento relativo del costo de la contratación de mano de obra femenina con respecto a la masculina. Adicionalmente, esto crea desincentivos a la conquista de derechos propios, pérdida de autonomía y falta de equidad para las mujeres.

El Programa *Mi Familia Progresa* (programa de transferencias condicionadas) descansa sobre la concepción de la mujer (madre) como responsable del cuidado de los hijos. La reciente puesta en marcha de éste no ha permitido contar con resultados concretos sobre los efectos negativos en la igualdad de género, pero su conceptualización y diseño refuerzan claramente el patrón «mujer cuidadora del hogar» con potenciales efectos negativos en el ámbito de la violencia familiar y la participación de la mujer en el mercado laboral, así como un evidente aumento de las cargas laborales para las mujeres dentro del ámbito doméstico. Si bien este tipo de programa busca avanzar hacia el logro de otros objetivos sociales (como la reducción intergeneracional de la pobreza, el aumento de demanda por salud y educación pública, etc.) deben revisarse elementos de enfoque y diseño; para que el avance hacia el cumplimiento de ciertas metas no sea en detrimento de las mujeres y/o madres. Asimismo, este tipo de programa no debe sustituir la cons-

trucción de una política social fuerte y universal, que permita finalmente avanzar hacia una sociedad más incluyente, igualitaria y desarrollada para todos y todas.

En lo que se relaciona a la imposición personal a los asalariados, aunque no fueron detectados sesgos de género explícitos en el ISR de personas asalariadas, es notable que el diseño actual crea una base tributaria muy estrecha que elimina el potencial recaudatorio del impuesto. Es importante que se avance en la reforma de un ISR de personas que sea diseñado conforme a la capacidad de pago y no sea tan generoso en otorgar deducciones y créditos, los cuales reducen el potencial recaudatorio y le introducen regresividad al impuesto; esto último perjudica en mayor grado a las mujeres, al situarse en estratos de menores ingresos. Ejemplo de ello es el caso de la planilla del IVA, que beneficia a quienes tienen mayor capacidad de consumo, y es sin duda una de las medidas que debiera ser eliminada ya que reduce la base tributaria y propicia el arbitraje tributario. Adicionalmente, el régimen general puede ser una alternativa que tiene bajos costos de cumplimiento para el contribuyente, pero que a la vez facilita la transformación del empleo formal en un tipo de empleo informalizado. Por lo tanto, es necesario que se incorpore a la legislación tributaria y laboral disposiciones que faciliten la cotización de la Seguridad Social por parte de los trabajadores, pues esto puede afectar con mayor intensidad a las mujeres.

Esta incapacidad del Estado en generar fuentes de ingresos progresivas e importantes se traduce en una ínfima disponibilidad para hacer frente a las múltiples demandas sociales. Los costos de un Estado débil —insuficientes y precarios sistemas de salud, educación y protección social, casi inexistente red de centros de atención al cuidado infantil, entre otros— repercuten gravemente en las mujeres guatemaltecas. Gran parte del reto a enfrentar para la construcción de una Guatemala más igualitaria entre hombres y mujeres —y sus desigualdades verticales: rural e indígena— parte de la voluntad que como sociedad se tenga, por construir un Estado guatemalteco fuerte y redistributivo.

BIBLIOGRAFÍA

- BADILLO, Daniel *et al.* (2009): «Financiamiento de la protección social en salud y pensiones en Guatemala», en Ana Sojo (ed.), *El financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales*, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 55, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, CEPAL.
- BID (2006), PIRAS, Claudia (ed.), *Mujeres y trabajo en América Latina, Desafíos para las políticas laborales*, Washington, D. C., BID.
- (2008): *¿Los de afuera? Patronos cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*, Informe de Progreso Económico y Social 2008, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.

- CABRERA, Maynor (2008): *La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala*, Serie Macroeconomía del Desarrollo 89, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2008): *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2009): *Panorama social de América Latina 2009*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CONSEJO DE COHESIÓN SOCIAL (2009), *Mi Familia Progresa*, Presentación en Power Point.
- ESPING-ANDERSON, Gosta (2008): «Modelos de sociedad, economía y políticas públicas: un nuevo contrato de género», en María Pazos Morán (ed.), *Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública en el siglo XXI*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- IDIES/URL y BANCO MUNDIAL (2009): *Proyecto: expandiendo oportunidades para grupos vulnerables*.
- JIMÉNEZ, Rodrigo y FERNÁNDEZ, Janina (2003): *La igualdad de género en el derecho laboral centroamericano*, OIT.
- MARTÍNEZ, Juliana Franzoni y VOOREND, Koen (2008): *Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?*, Universidad de Costa Rica.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2009), *Anuario de Estadísticas de la Educación*.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (2009): *Informe del Dirección de Estadísticas Laborales, Conteniendo Datos Estadísticos Recopilados del Programa del Adulto Mayor, periodo del 2007 a 2008*.
- OIT (2001): *Un nicho para el empleo de las mujeres pobres en Centroamérica y República Dominicana: la maquila de vestuario*.
- (2007): *Panorama Laboral 2007*.
- PAZOS MORÁN, María (2005): «Género e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Propuestas de reforma», en María Pazos Morán (ed.), *Política fiscal y género*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- (2006): «Impuestos y prestaciones: ¿Cómo tener en cuenta a las mujeres?», en M.^a Jesús Vara (ed.), *Estudios de Género y Economía*, Akal.
- VILLATORO, Pablo (2007): *Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras*, Santiago de Chile, CEPAL.

GLOSARIO DE SIGLAS

- BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CSS: Contribuciones a la Seguridad Social.
- EMA: Enfermedad, Maternidad y Accidentes.
- ENCOVI: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida.
- ENSMI: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil.

ICEFI: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

IDIES/URL: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar.

IGSS: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

INDH: Informe Nacional de Desarrollo Humano.

INE: Instituto Nacional de Estadística.

ISO: Impuesto de Solidaridad.

ISR: Impuesto sobre la Renta.

IUSI: Impuesto Único sobre Inmuebles.

IVA: Impuesto al Valor Agregado.

IVS: Invalidez, Vejez y Supervivencia.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

PEA: Población Económicamente Activa.

PIB: Producto Interior Bruto.

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PRECAPI: Programa Especial de Protección a Empleadas de Casa Particular.

PTC: Programa de Transferencias Condicionadas.