



## **Fuerza cívica y justicia**

Yamila del Rosario Chinchilla Fernández

En esta ilustración se representó la figura de la justicia, utilizando una cinta tomada de la bandera de Guatemala para cubrirse los ojos. De esta manera, la imagen refleja la ceguera del país ante las desigualdades sociales y económicas presentes en la sociedad actual.

# La deuda social y económica de la democracia guatemalteca

Guillermo Díaz<sup>1</sup>

DOI del artículo: 10.36631/REP.2025.edcon.05

## Resumen

En este artículo se aborda el tema de la deuda social y económica de la democracia en Guatemala, que se refiere a la falta de solución de los problemas socioeconómicos por dicho sistema político durante cuatro décadas de vigencia. La evaluación consistió en analizar la evolución de diversos indicadores de bienestar, relacionados con educación, salud, pobreza y desarrollo humano, en el período 1986-2022, según la disponibilidad de datos. Los resultados muestran avances y desafíos en lograr resolver los principales problemas sociales y económicos que afectan a la población guatemalteca.

*Palabras clave:* democracia, deuda social, pobreza, desigualdad de ingreso, desarrollo humano

## Abstract

*This article addresses the issue of the social and economic debt of democracy in Guatemala, which refers to the lack of solution of socioeconomic problems by this political system during four decades of its existence. The evaluation consisted of analyzing the evolution of various welfare indicators, related to education, health, poverty and human development, in the period 1986-2022, according to the*

---

<sup>1</sup> Profesor e investigador en el área económica de la Universidad Rafael Landívar. Correo: godiaz@url.edu.gt

*availability of data. The results show progress and challenges in solving the main social and economic problems affecting the Guatemalan population.*

*Keywords: democracy, social debt, poverty, income inequality, human development*

## Introducción

Un extranjero que visitó Guatemala a principios de la década de 1980 y que regresa en la actualidad, 2024, observa cambios. En lo político constata que la dictadura fue sustituida por la democracia; en lo social, la presencia de una clase media urbana emergente, y en lo económico, que el café fue sustituido por la migración como principal fuente de divisas del país. Sin embargo, si aprecia con más detalle, ve similitudes entre las diferencias de épocas, en especial en lo que respecta a rezagos sociales. A pesar de los procesos de democratización, crecimiento económico, urbanización y modernización experimentados por la sociedad guatemalteca, después de cuatro décadas Guatemala aún registra altas tasas de pobreza, desnutrición, analfabetismo, subempleo e informalidad laboral, por mencionar algunos de los problemas socioeconómicos que afectan a los guatemaltecos.

Este documento describe la transición de la dictadura a la democracia, la evolución económica experimentada durante dicho proceso y durante la época democrática y la situación de la población según diversos indicadores según fechas de disponibilidad de datos, con el propósito de evaluar los principales problemas económicos y sociales que la democracia no resolvió en cuatro décadas de vigencia. Para el efecto, en principio se presenta una revisión teórica de la relación entre democracia y desarrollo, así como la definición de deuda social.

## Relación entre democracia y desarrollo

La palabra democracia es de origen griego y en su traducción más común significa «gobierno por el pueblo» (Castillo y Vargas, 2021). Una definición sencilla es la propuesta por Przeworski (1995), para quien es un sistema político en que existen partidos ganadores y perdedores. Dahl (1997) la define conceptualmente a partir del cruce de variables: liberalización, que comprende debate político (libertad de asociación, de expresión, voto y otras), y representación, que incluye participación

o competencia política. Considera que en la práctica no existe democracia, por lo que utiliza el término poliarquía, que es un régimen con amplia representatividad y debate público.

El término desarrollo tiene diversas denominaciones, como desarrollo económico, social, humano o sostenible. El primero hace referencia a un proceso de aumento del ingreso por habitante y mejora en condiciones de vida de la población (Garcé y Armellini, 2008), mientras que el de desarrollo humano enfatiza la mejora de las capacidades de las personas para ampliar sus oportunidades, en especial de tener una vida larga, saludable y creativa. Desde esta perspectiva, la deuda social se define como déficit de desarrollo humano (Salvia y Tami, 2004). En este documento esa definición también se extiende al término deuda económica. En consecuencia, es a partir de dicho enfoque que se evalúa la deuda social y económica de la democracia guatemalteca, iniciando con el cumplimiento de los compromisos del acuerdo de paz sobre la materia.

La relación entre democracia y desarrollo es un tema ampliamente estudiado, tanto desde la ciencia política como la económica. Entre otros, pueden citarse los estudios de Acuña (2024), Castillo y Vargas (2021), Dodsworth y Ramshaw (2021) y Bhagwati (2008). Estos estudios coinciden en afirmar que la democracia contribuye al desarrollo. El primero aporta evidencia estadística sobre la relación positiva entre democracia y desarrollo humano en países de América Latina entre 2010 y 2022. La segunda investigación concluye que tanto países democráticos como no democráticos experimentan desarrollo económico, pero la democracia potencializa el desarrollo humano. Las últimas dos investigaciones citadas coinciden en afirmar que la democracia contribuye al desarrollo y que este también ocurre en regímenes no democráticos, tal es el caso de países asiáticos, como Corea o Indonesia. En esta perspectiva, Castillo y Vargas (2021) hacen referencia al caso de países árabes, como Catar, Kuwait y Emiratos Árabes Unidos, que tienen un alto nivel de ingreso por habitante. Como lo mencionan los autores citados, el debate sobre la relación entre democracia y desarrollo continúa abierto.

## **De la dictadura militar a la democracia**

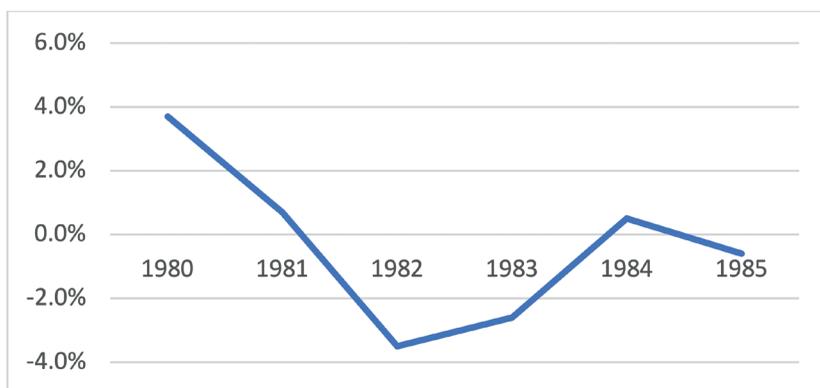
Guatemala experimentó casi tres décadas de dictadura militar, que se iniciaron con el derrocamiento militar del presidente electo Jacobo Árbenz, que finalizó la llamada «década de la Revolución de octubre», entre 1944 y 1954, que fue

un proyecto por democratizar y modernizar el país, luego de catorce años de la dictadura de Jorge Ubico. Dicho proyecto pretendía acelerar el desarrollo del capitalismo en el país, a través de un proceso de industrialización y modernización del agro, por medio de una reforma agraria (Solórzano, 1987). Los Gobiernos militares iniciaron luego de la contrarrevolución de 1954 y se afianzaron con el golpe de Estado al presidente Miguel Ydígoras Fuentes en 1963. A partir de esa fecha el Ejército ocupó y dirigió el Estado hasta 1986 (Torres-Rivas, 2011).

Entre 1970 y 1982, tres Gobiernos militares se sucedieron en forma continua, mediante procesos electorales señalados de falta de transparencia y con denuncias de fraude. En dichos años se agudizó el llamado conflicto armado interno, iniciado en 1963 y que duró treinta y tres años. La etapa más cruenta y bélica del conflicto fue entre 1978 y 1984. Un año después, aun en ese período de conflicto, los militares decidieron permitir el retorno a la democracia, a través de la realización de elecciones libres en 1985. La decisión fue influenciada por la crisis económica experimentada por el país (Gramajo, 1995), caracterizada por la contracción de la actividad productiva, como lo ilustra la figura 1, y la alta inflación, de 7.5 % en promedio entre 1980 y 1985.

### Figura 1

*Tasa de crecimiento económico. Años: 1980-1985*



*Nota.* La figura muestra la caída de la actividad económica. Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala (2023).

La crisis económica estaba generando un alto costo político a los militares, en especial por la devaluación de la moneda, que en el mercado extraoficial se cotizaba por arriba de la paridad uno a uno con el dólar estadounidense. Los militares deseaban evitar el mayor costo político que implicaría la devaluación oficial, por lo que optaron por permitir la apertura democrática para que fuera el nuevo Gobierno electo que devaluara (Gramajo, 1995). Adicionalmente, debe considerarse que dicha apertura ocurrió en un contexto internacional de redemocratización, en el que se insertaron los países de América Latina, incluida Guatemala (Hungtington, 2002). También influyeron las presiones de Estados Unidos. Las elecciones se realizaron a finales de 1985, de las cuales resultó electo el candidato del partido Democracia Cristiana, Vinicio Cerezo, quien asumió la presidencia el 14 de enero de 1986. Los militares cedieron parte del control a los civiles, pero se reservaron el manejo bélico de la lucha contrainsurgente, la exclusión política de la izquierda revolucionaria y la preservación del *statu quo* económico y social. Esto último era vital para los intereses de los grandes empresarios guatemaltecos (Saénz, 2013).

## Compromisos socioeconómicos de los Acuerdos de Paz

El retorno de la democracia, consistente en la elección de un Gobierno civil a través de elecciones libres, abrió espacio para negociar el fin del conflicto armado interno y los existentes en El Salvador y Nicaragua, al amparo del Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica, producto de la llamada reunión de Esquipulas II, realizada en 1987 (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2021). El proceso de negociación de Guatemala fue el más tardado y concluyó en 1996. De los diferentes acuerdos firmados, para efectos del tema abordado en este documento, interesa el acuerdo Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, que fue uno de los últimos en ser negociados, en mayo de 1996, y que en sus considerandos expresa la importancia de luchar contra la pobreza para construir una sociedad próspera y justa que permita una vida digna a la población (Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 1996). De los compromisos negociados en el mismo son de importancia mencionar los siguientes:

- a. Adoptar políticas económicas que promuevan un crecimiento sostenido del producto interno bruto (PIB) no menor que el 6 % anual, que permitan una política social avanzada.
- b. Incrementar para el 2000 el gasto público ejecutado en educación como porcentaje del PIB en 50 % del gasto ejecutado en 1995.

- c. Ampliar el porcentaje de alfabetismo a 70 % en el 2000.
- d. Incrementar para el 2000 el gasto público ejecutado en salud como porcentaje del PIB en 50 % del gasto ejecutado en 1995.
- e. Reducir la mortalidad infantil y materna, antes del 2000, a un 50 % del índice registrado en 1995.
- f. Dedicar a la política de fomento de vivienda no menos del 1.5 % del presupuesto de ingresos tributarios, a partir de 1997.
- g. Incrementar antes del 2000 en por lo menos un 50 % la carga tributaria, respecto al valor registrado en 1995.

El compromiso de promover un crecimiento económico mayor que el 6 % se incumplió. La tasa de crecimiento del PIB real en el período 1997-2023 fue en promedio de 3.6 %. En el mejor de los casos, solo en 2007 se obtuvo una tasa de crecimiento de 6.3 % y en 2021 de 8.0 %, pero en este caso fue extraordinaria, por el efecto recuperación de la severa crisis económica ocasionada por la pandemia de la COVID-19. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, la tasa de crecimiento normal al año para la economía guatemalteca es de 3.5 %, considerando la capacidad productiva que tiene. Este factor explicaría en parte el incumplimiento de la meta (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2021).

También se incumplieron los compromisos de aumento de la carga tributaria, de fomento a la política de vivienda y de reducción de la mortalidad infantil y materna. En el primer caso, en 1995 la cifra era de 8 %, por lo que la meta con el incremento de 50 % era de 12 %, a cumplir en el 2000, lo cual no sucedió. Fue hasta en 2022 que se alcanzó dicha cifra. En los demás años, entre 1996 y 2023, la carga tributaria fluctuó entre 10 % y 11.7 % (Ministerio de Finanzas Públicas, 2023a). En el segundo caso, con excepción de cinco años, se incumplió la meta de asignar 1.5 % del total de ingresos de gasto público al sector vivienda. En la segunda década del presente siglo XXI, la cifra estuvo por debajo de 1 %. Al 2000 se incumplió la meta de reducir a casi cincuenta por cada cien mil nacidos vivos la tasa de mortalidad materno infantil. Por el contrario, la misma aumentó a ciento siete en 2018 (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2021).

Los compromisos de aumento del gasto público ejecutado en educación y en salud, así como de incremento de la tasa de alfabetismo se cumplieron en la fecha programada del 2000. De hecho, el gasto público en los rubros mencionados continuó aumentando, a 3.4 % del PIB el de educación y a 2.0 % el de salud (Ministerio de Finanzas Públicas, 2023b). Sin embargo, dichas cifras

son insuficientes para brindar servicios de calidad que repercutan en mejoras en la condición de vida de la población guatemalteca, como lo evidencia la baja tasa neta de cobertura educativa del nivel diversificado, que es próxima a 25 %, y la alta tasa de desnutrición infantil, situada en 47 % para 2015, última fecha de información disponible (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2021). La meta de la tasa de alfabetismo se cumplió en tiempo, que fue de 71 % en 2002, según el censo de población de dicho año (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2003).

## La deuda social y económica

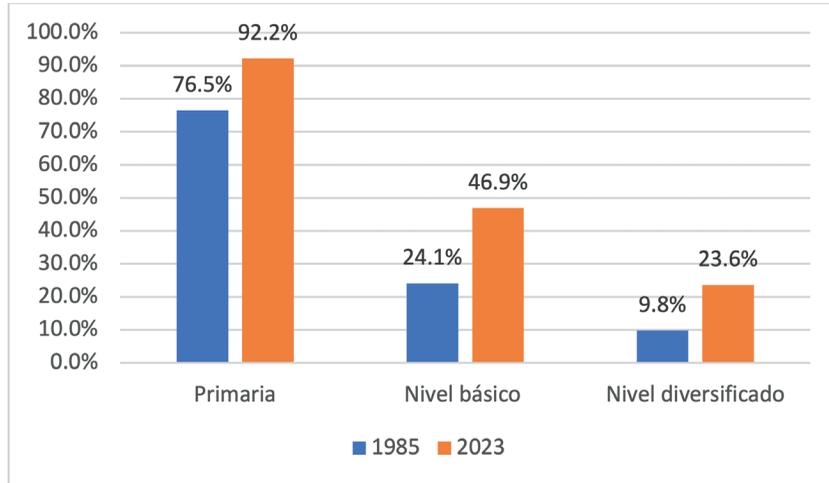
La deuda social de la democracia guatemalteca, en los casi cuarenta años de vigencia entre 1986-2024, se evalúa a partir de indicadores de analfabetismo, cobertura y educación según nivel, en lo que respecta a educación, y de desnutrición, en lo que se refiere a salud. Adicionalmente, se consideran indicadores de movilidad social. La deuda económica se evalúa con base en indicadores de pobreza monetaria, pobreza laboral, concentración del ingreso, desempleo e informalidad.

Conforme el censo de población realizado en 2018 (INE, 2019), el porcentaje de población mayor de siete años analfabeta se redujo entre 1994 y 2018, de 35 % a 18 %. Estas cifras en el caso de los hombres son 29 % y 15 %; en las mujeres, de 41 % y 22 %, respectivamente. Desde la perspectiva de desarrollo humano la tasa nacional de analfabetismo es aún alta, porque limita la capacidad de las personas de beneficiarse de los avances que produce la actual sociedad, caracterizada por la potencialización del conocimiento y la tecnología. La brecha de género que existe en el analfabetismo repercute de forma negativa en la sociedad guatemalteca, dadas las funciones que la mujer desempeña en el cuidado de la familia y el hogar.

En todos los niveles educativos aumentó la tasa neta de cobertura entre 1985 y 2023, como se observa en la figura 2. A pesar de ello, en el nivel primario no se tiene cobertura total y en los otros dos la tasa es baja. El valor de la tasa neta de cobertura en la educación primaria, de 92 % en 2023, muestra que a ese año no se había garantizado el pleno derecho a la educación a toda la niñez guatemalteca, que aún existe una parte que está excluida del acceso a los primeros seis años de educación.

## Figura 2

Tasa neta de cobertura educativa según nivel. Años: 1985 y 2023



Nota. La cobertura desciende según aumenta el nivel. Fuente: elaboración propia con base en datos del INE (2024).

En el nivel básico, que comprende hasta 9 años de educación, la tasa neta de cobertura aumentó de 24 a 47% entre 1985 y 2023. Ese valor indica que solo 1 de cada 2 personas en edad de estudiar dicho nivel educativo lo hacen. En el nivel diversificado, aunque aumentó la cobertura en el período de tiempo analizado, la situación es peor, solo 1 de cada 4 personas estudia dicho nivel. En otras palabras, entre la mitad y tres cuartas partes de la población en edad escolar están excluidas de los niveles educativos básico y diversificado. En términos económicos, lo anterior significa una tasa de formación de capital humano, que en términos de desarrollo humano se traduce en una baja potencialización de capacidades de las personas.

La baja tasa neta de cobertura limita el nivel educativo de la población, a tal punto que un poco menos de la mitad tiene aprobada la educación primaria. De hecho, el porcentaje de población con dicho nivel educativo en 2018 era casi el mismo que el de 1994, según se observa en la tabla 1.

**Tabla 1**

*Distribución de la población según nivel educativo*

Nivel	1994	2002	2018
Ninguno	35.0 %	28.2 %	16.5 %
Preprimaria	2.1 %	1.1 %	2.5 %
Primaria	47.9 %	50.7 %	46.7 %
Media	12.6 %	16.4 %	28.9 %
Superior	2.4 %	3.6 %	5.5 %

*Nota.* Predomina el nivel primario. Fuente: elaboración propia, con base en datos del INE (2019).

Aunque aumentó entre 1994 y 2018 la proporción de personas con educación media, un poco menos que una de cada tres personas poseía en el último de los años mencionados el referido nivel educativo. En la educación superior, el porcentaje de personas que reportaron tener estudios universitarios se duplicó entre los censos de 1994 y 2018, pero la cifra es reducida, de solo 5 %, lo que implica que una de cada veinte personas informaba haber alcanzado el mayor nivel educativo en 2018. Los datos estadísticos descritos muestran que el país tiene una población poco capacitada, lo que limita sus oportunidades de acceder a un mayor nivel de bienestar.

A pesar del aumento de la cobertura y del nivel educativo de la población, la movilidad social educativa es baja, indicador que muestra una característica de una sociedad estática respecto a generar oportunidades. En la tabla 2 se presentan estimaciones de movilidad social educativa. A nivel del país, dicha movilidad aumentó en el período 2000 a 2022, pero su valor apenas superó 0.50 en el último año mencionado (Díaz, 2023). Se puede decir que el ascensor social se mueve lento en materia de educación.

**Tabla 2**

*Movilidad social educativa*

	Año	2000	2014	2022
Movilidad		0.43	0.43	0.55
Ascendente		0.38	0.39	0.48
Descendente		0.05	0.04	0.07
Corta distancia		0.37	0.38	0.43
Larga distancia		0.06	0.05	0.12

*Nota.* La movilidad social educativa es baja. Fuente: elaboración propia con base en Díaz (2023).

Los datos de la tabla 2 muestran que la movilidad social educativa ascendente es mayor que la descendente, pero predomina la de corta distancia, lo que indica que los hijos superan el nivel educativo de los padres solo por unos pocos años y en pocas ocasiones logran un avance significativo. Por ejemplo, en 2022 el hijo de un padre con estudios de primaria tenía 58 % de probabilidad de lograr el nivel secundario y solo 8 % de obtener estudios universitarios (Díaz, 2023).

La tabla 3 presenta datos desglosados a nivel de diferentes variables de la movilidad educativa. En todas las dimensiones la movilidad educativa aumentó entre 2000 y 2022. En lo geográfico dicha movilidad, en 2022, era mayor en el área rural que en la urbana, en esta última evidenció ese año estancamiento respecto a 2014. Los datos de la tabla muestran que la movilidad educativa del hombre es mayor que la de la mujer, lo que muestra una brecha de género en el tema, aunque la misma se redujo entre 2000, cuando la diferencia entre ambos era de 0.14, y 2022, cuando fue de 0.08.

**Tabla 3**

*Movilidad social educativa por área geográfica, sexo, etnia y edad*

Variable	2000	2014	2022
País	0.30	0.44	0.54
Área urbana	0.46	0.51	0.51
Área rural	0.32	0.48	0.61
Hombre	0.33	0.46	0.58
Mujer	0.19	0.38	0.50
Indígena	0.39	0.45	0.49
No indígena	0.38	0.49	0.58
Mayores de cuarenta años	0.27	0.39	0.51
De cuarenta años o menos	0.39	0.56	0.57

*Nota.* La movilidad social educativa es baja. Fuente: elaboración propia con base en Díaz (2023).

La desagregación de la movilidad educativa según grupo étnico revela que en la población ladina o no indígena es mayor y se expandió más entre 2000 y 2022. En términos intergeneracionales la movilidad educativa es superior entre las personas con cuarenta o menos años, aunque en dicha cohorte la tasa de movilidad se mantuvo estable entre 2014 y 2022. Esta situación se explica, en parte, por la baja cobertura educativa en los niveles secundario y universitario. Con base en la evolución de los datos de movilidad se interpreta que el sistema educativo en Guatemala es más un mecanismo de reproducción que de movilidad social (Díaz, 2023).

Un factor que influye en el proceso de reproducción es que los retornos a la educación muestran tendencia decreciente. Un mayor nivel educativo garantiza mayor nivel de ingreso, pero el mismo se ha reducido con el transcurso del tiempo. Entre 2002 y 2018 el aumento por un año adicional de estudio se redujo en dos puntos porcentuales. Esa cifra en el nivel de estudios diversificado fue

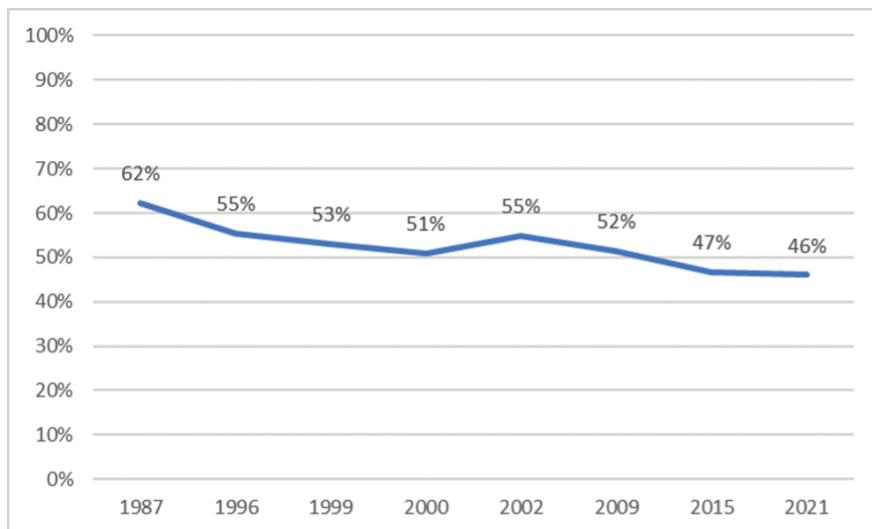
de 16 puntos porcentuales y en el de universitario de casi 40. El salario inicial de un recién graduado universitario se mantuvo entre cinco mil y seis mil quetzales entre 2010 y 2015 (Díaz, 2019).

La baja movilidad social también se manifiesta en la composición de las clases sociales, en especial de la media que en Guatemala está en etapa emergente, por lo que es un débil como actor social y político. Dicha clase, integrada por gerentes, profesionales, técnicos y trabajadores administrativos, aunque creció entre 2002 y 2018, aglutina un poco menos del 20 % de la sociedad guatemalteca y tiene más un carácter urbano. La mayoría de los integrantes de la clase media se encuentran en la ciudad de Guatemala, donde representan casi el 40 % de la población (Díaz, 2021). Siguiendo a Hungtington (2002), la existencia de una incipiente clase media es un factor que incide en el desarrollo de la democracia guatemalteca. Ejemplo de ello fueron las protestas sociales contra la corrupción realizadas en 2015 y 2016, así como en contra de la cancelación de los resultados electorales de 2023. En ambos casos, el foco de las manifestaciones fue la ciudad de Guatemala, seguida por Quetzaltenango, la segunda ciudad en importancia del país. Es oportuno aclarar que en el segundo caso el liderazgo fue ejercido por grupos indígenas, en especial de Totonicapán, quienes históricamente han tenido una posición de resistencia ante la dictadura y los Gobiernos autoritarios. Dichos grupos representan a la clase media rural que emerge en la sociedad guatemalteca.

Durante las cuatro décadas de vigencia de la democracia, la tasa de desnutrición de la población menor de cinco años evidenció tendencia a la baja, como lo muestra la figura 3, pero su nivel se mantuvo alto a 2021 y se desconoce su comportamiento después de esa fecha. Al principio del período democrático, dos de cada tres personas menores de cinco años padecían desnutrición, cifra que a 2021 era alrededor de una de cada dos personas. Conforme a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Palma, 2018), Guatemala es el país latinoamericano con la mayor tasa de desnutrición infantil.

### Figura 3

Tasa de desnutrición en población menor de cinco años. Período: 1987-2021



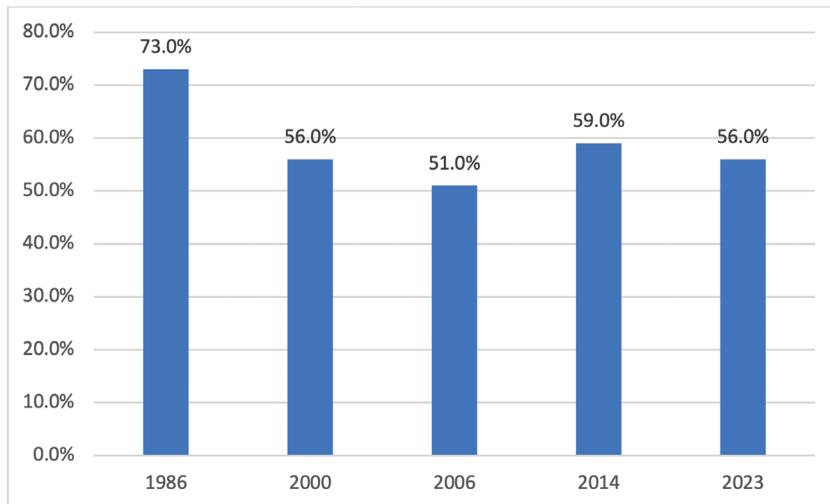
Nota. La tasa de desnutrición muestra tendencia a la baja. Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2024).

El aumento de la cobertura educativa y la baja en la tasa de desnutrición, unido a que el país se ha sumado a la tendencia mundial de aumento de la esperanza de vida, influyeron para un aumento en el índice de desarrollo humano (IDH), cuyo valor cuando se empezó a medir en 1990 era de 0.48, que ubicaba al país entre el grupo de desarrollo humano bajo. En 2022, con un IDH de 0.66, se ubicó como un país de desarrollo humano mediano (United Nations Development Programme, 2024).

La baja movilidad social educativa descrita repercute en las oportunidades de superación de la pobreza. La figura 4 muestra la evolución de la tasa de pobreza entre 1986 y 2023, según estimaciones realizadas con base en encuestas de ingresos y de condiciones de vida. Al inicio del período democrático, la tasa de pobreza era alta, de 73 %, y se redujo en la primera década y media de democracia a 56 %. En el presente siglo se observó oscilación en la tasa de pobreza, pero en general se estancó, con un valor de 56 % en 2023, el mismo que el existente en 2000. Dado ese comportamiento, puede hablarse de una trampa de pobreza en Guatemala, en el sentido de que el país no logra reducir de forma sostenida la tasa de pobreza.

## Figura 4

*Evolución de la tasa de pobreza entre 1986 y 2023*



*Nota.* La reducción de la pobreza se estancó durante el primer cuarto del siglo XXI. Fuente: elaboración propia con base en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 1990) y el INE (2024).

La pobreza en el área rural en 1986 era de 75 %, cifra que se mantuvo similar hasta 2014 y se redujo a 66 % en 2023. La pobreza urbana se redujo de 54 % a 47 %, respectivamente, pero muestra una tendencia creciente durante el primer cuarto del presente siglo XXI, porque en el 2000 la tasa fue de 27 %. En otras palabras, puede decirse que la pobreza se mudó del campo a la ciudad. En el primer cuarto del siglo XXI también se registra un aumento en la tasa de pobreza en los departamentos del oriente y norte del país, como lo ilustra la tabla 4.

En la primera región destacan los departamentos de Santa Rosa y Zacapa, donde la tasa de pobreza en 2023 fue 10 puntos porcentuales mayor que la existente en el 2000. También resaltan los casos de Jalapa y Jutiapa, donde se había reducido el nivel de pobreza, pero que en 2023 fue casi 8 puntos porcentuales mayor que la tasa registrada al inicio del siglo XXI. En la región norte, el área de las Verapaces registró un aumento de 6 puntos porcentuales entre 2000 y 2023.

**Tabla 4**

*Tasa de pobreza según departamento entre 2000 y 2023*

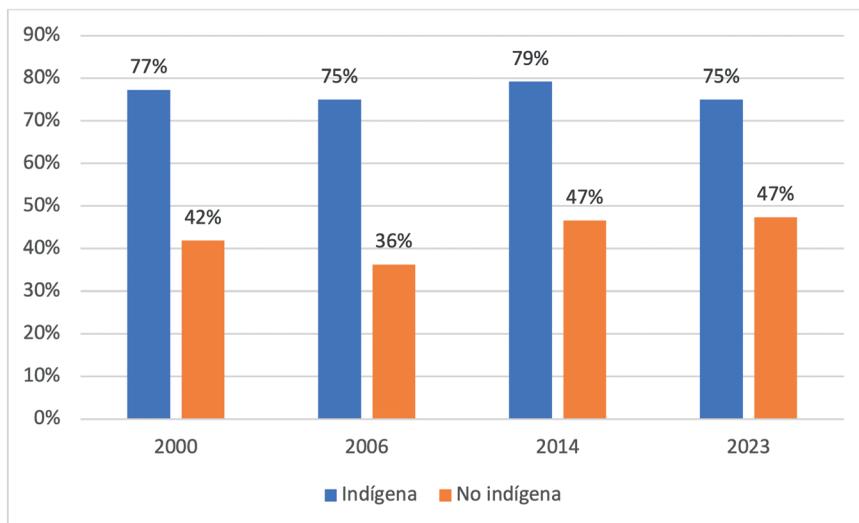
Departamento	Año 2000	Año 2006	Año 2014	Año 2023
Alta Verapaz	84.1 %	78.8 %	83.1 %	90.3 %
Baja Verapaz	73.2 %	70.4 %	66.3 %	80.1 %
Chimaltenango	59.4 %	60.5 %	66.1 %	47.8 %
Chiquimula	56.5 %	59.5 %	70.6 %	59.6 %
El Progreso	45.4 %	41.8 %	53.2 %	46.4 %
Escuintla	47.6 %	41.4 %	52.9 %	39.2 %
Guatemala	14.2 %	16.3 %	33.3 %	21.6 %
Huehuetenango	78.3 %	71.3 %	73.8 %	81.3 %
Izabal	47.9 %	51.7 %	59.9 %	50.5 %
Jalapa	72.0 %	61.2 %	67.2 %	79.9 %
Jutiapa	66.2 %	47.3 %	62.7 %	74.0 %
Petén	62.9 %	57.0 %	60.8 %	50.6 %
Quetzaltenango	50.8 %	44.0 %	56.0 %	44.1 %
Quiché	84.6 %	81.0 %	74.7 %	86.4 %
Retalhuleu	55.4 %	50.4 %	56.1 %	50.9 %
Sacatepéquez	36.1 %	36.5 %	41.1 %	38.7 %
San Marcos	73.1 %	65.5 %	60.2 %	53.7 %
Santa Rosa	63.2 %	57.9 %	54.3 %	74.0 %
Sololá	77.5 %	74.6 %	80.9 %	61.9 %
Suchitepéquez	64.7 %	54.7 %	63.8 %	53.7 %
Totonicapán	73.7 %	71.9 %	77.5 %	62.1 %
Zacapa	42.4 %	53.9 %	55.9 %	52.6 %

*Nota.* El área de las Verapaces tiene la mayor tasa de pobreza. Fuente: elaboración propia con base en datos del INE (2014, 2024).

La pobreza en el primer cuarto del siglo XXI según grupo étnico afectó en forma mayoritaria a la población indígena, según se muestra en la figura 5. Entre 2000 y 2023, tres de cada cuatro personas indígenas experimentaron condición de pobreza. En 2023, entre los grupos indígenas de mayor población, el q'eqch'í registró la tasa más alta de pobreza de 89 %, mientras que el kaqchiquel, la menor (52 %).

### Figura 5

*Evolución de la tasa de pobreza entre 1986 y 2023, según grupo étnico*

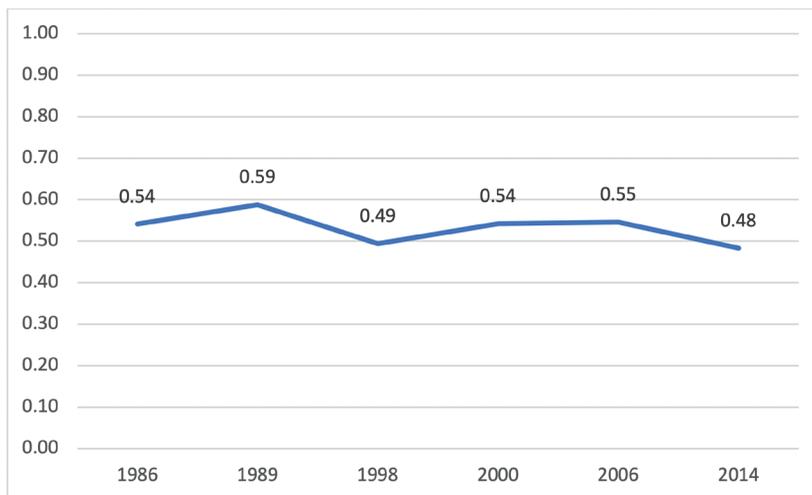


*Nota.* La tasa de pobreza en la población indígena se mantuvo casi estable. Fuente: elaboración propia con base en datos del INE (2014, 2024).

La concentración del ingreso es uno de los factores que incide en la magnitud de la pobreza. Un estudio sobre la evolución de la pobreza en América Latina entre 2000 y 2016 evidenció una relación directa entre la concentración del ingreso y la pobreza. Los países con menor concentración del ingreso, medida por el índice de Gini, como Chile, Uruguay, Brasil o Costa Rica, mostraron menores tasas de pobreza que los países con más alta concentración, como Guatemala u Honduras, que registraron las mayores tasas de pobreza de América Latina en 2016 (Díaz, 2019). La concentración del ingreso en Guatemala durante la era democrática se redujo entre 1986 y 2014, como lo ilustra la figura 6, de 54 % a 48 %, respectivamente.

## Figura 6

*Evolución de la concentración del ingreso, según el índice de Gini, entre 1986-2014*



*Nota.* La concentración del ingreso muestra oscilaciones. Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2024).

Un elemento que contribuye a la concentración del ingreso y, en consecuencia, a la pobreza, es la distribución de la riqueza que se crea cada año, medida por el PIB. La parte de dicha riqueza que corresponde a salarios se redujo de 37 % en 2013 a 34 % en 2022. Por el contrario, la parte que se distribuye en ganancias aumentó de 57 % a 58 %, respectivamente (Banco de Guatemala, 2024).

Las cifras de concentración de ingreso y distribución de la riqueza anual presentadas deben analizarse con cautela. En el primer caso se mantuvo casi estable entre 1986 y 2006, y entre este año y 2014 se redujo 0.06, pese a lo cual el valor del índice continuó evidenciando alta concentración de ingreso. Además, el monto total de dicho ingreso en 2014 era superior al de 1986, por lo que en valores absolutos se estaba concentrando más el ingreso. Esto último también aplica al indicador de distribución del PIB, cuyo valor aumentó en términos reales de 416 383.2 millones de quetzales en 2013 a 589 870.3 millones de quetzales en 2023. En concreto, ambos indicadores muestran mayor concentración del ingreso en términos de monto.

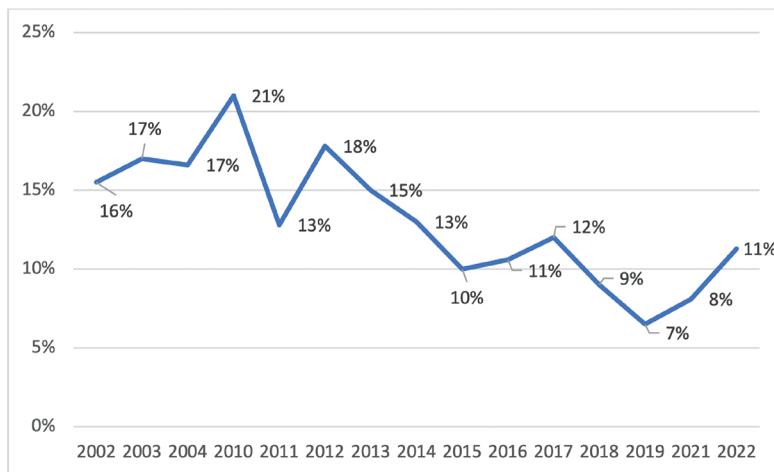
En casi cuarenta años de democracia, la economía guatemalteca se expandió de forma continua, y experimentó contracción solo en 2020 debido a los efectos de la pandemia de la COVID-19. La tasa de crecimiento del PIB real promedio anual

fue de 3.6 % entre 1986 y 2023. A pesar de esa favorable evolución económica, persistieron los problemas estructurales del mercado laboral, como lo son el subempleo y la informalidad laboral, que son los que mitigan el desempleo abierto, cuya tasa de 1990 a 2023 se mantuvo entre 2 % y 3 % (Banco Mundial, 2024).

Las estadísticas de subempleo, disponibles desde 2002 y que se muestran en la figura 7, revelan una alta tasa, que en la mayoría del período de 2002 a 2022 fue mayor que 10 %, lo que significa que como mínimo una de cada diez personas se encontró en situación de desempleo oculto en los años citados. Al inicio del presente siglo XXI la situación era peor, cuando casi una de cada cinco personas experimentaba subempleo, lo que implica que trabajaba menos de lo que podía y, por consiguiente, obtenía menores ingresos laborales.

### Figura 7

*Evolución de la tasa de subempleo, entre 2002 y 2022*



*Nota.* La concentración del ingreso muestra oscilaciones. Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2024).

El subempleo conduce a una situación de pobreza laboral, definida como la condición en la que los ingresos laborales de los integrantes de una familia son menores que el costo de la canasta básica de alimentos. En Guatemala la pobreza laboral aumentó de 56 % en 2010 a 60 % en 2022, siendo en este año mayor la tasa en las mujeres (74 %) que en los hombres (69 %), así como en la población trabajadora indígena que en la no indígena (Díaz *et al.*, 2024).

La informalidad es una de las principales características del mercado laboral guatemalteco. De manera consistente, entre 2000 y 2023 osciló entre 70 % y 80 %. Lo anterior significa que en las primeras dos décadas del presente siglo XXI solo dos de cada diez trabajadores guatemaltecos tuvieron acceso al seguro social. De una población trabajadora de casi ocho millones de personas existente en 2022, solo uno punto cinco millones estaba afiliada al seguro social. La mayor cobertura se registraba en ese año en los departamentos de Guatemala y Escuintla. En general, en el área rural la tasa de informalidad laboral se situó entre 2000 y 2023 alrededor de 80 % (Díaz *et al.*, 2024). La alta tasa de informalidad muestra que la democracia a 2024 no logró garantizar a los guatemaltecos el derecho a un trabajo digno.

La democracia guatemalteca tampoco logró promover la movilidad social laboral. Conforme a Díaz (2012), en 2006 el 89 % de los hijos de padres trabajadores manuales realizaban también un trabajo manual, lo que implica que solo 11 % lograron movilidad laboral a un trabajo no manual. Cálculos propios, con base en datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2023 (INE, 2024), muestran que la situación era similar casi dos décadas después. La tasa de movilidad laboral en 2023 fue de 15 %, cifra que es cuatro puntos porcentuales mayor que la antes indicada, lo que significa que dicha movilidad sigue siendo baja. Comparado con el ámbito educacional, el ascensor social laboral se mueve más lento.

## Conclusiones

Los indicadores utilizados para evaluar la deuda social y económica de la democracia guatemalteca muestran resultados mixtos. El índice de desarrollo humano aumentó y el país pasó de desarrollo humano bajo a medio. La tasa de pobreza disminuyó, pero el descenso se estancó durante las primeras dos décadas del presente siglo. La cobertura educativa se amplió y la tasa de desnutrición se redujo en casi cuatro décadas de democracia. Sin embargo, aún existe un alto porcentaje de la población que está excluida del sistema educativo, en especial en los niveles posteriores al primario, y la desnutrición afecta a casi uno de cada dos personas menores de cinco años.

La deuda social y económica pendiente se centra en los temas de pobreza, movilidad social, construcción de una clase media y el mercado laboral. La tasa de pobreza sigue siendo alta en la población indígena y con tendencia creciente

en departamentos del norte y oriente del país, como Alta y Baja Verapaz, Jalapa, Jutiapa y Santa Rosa. La movilidad social educativa y laboral sigue siendo baja, lo que impide la expansión de una clase media emergente, que se caracteriza por ser urbana. El mercado de trabajo mantiene un problema estructural de alta tasa de informalidad laboral.

Cuatro décadas de democracia promovieron desarrollo en Guatemala, pero existe una deuda social y económica con amplios sectores de la población, en particular con la población indígena y con la niñez, porque las condiciones existentes limitan sus oportunidades de acceder a un mejor nivel de bienestar.

## Referencias

- Acuña, J. (17 de septiembre de 2024). *Democracia: una piedra angular para el desarrollo humano*. PNUD. <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/democracia-una-piedra-angular-para-el-desarrollo-humano>
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. (1996). *Acuerdos de Paz: aspectos socioeconómicos y situación agraria (6/5/1996)*.
- Banco de Guatemala. (2023). *Estadísticas macroeconómicas*. <https://banguat.gob.gt/page/producto-interno-bruto-tasa-de-variacion-base-1958>
- Banco de Guatemala. (2024). *Cuadros estadísticos detallados. Resumen de principales indicadores*. [Sistema de cuentas nacionales. Año de referencia 2013]. <https://banguat.gob.gt/page/cuadros-estadisticos-detallados>
- Banco Mundial. (2024). *Indicadores de salud*. Grupo Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org>
- Bhagwati, J. (2008). Democracy and development. *Journal of Democracy*, 3, 37-44. <https://doi.org/10.1353/JOD.1992.0030>
- Castillo, A. y Vargas, C. (2021). Democracia y desarrollo: ¿existe una relación funcional? *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 16(1), 1-35. <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/view/6475>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1990). *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*.
- Dahl, R. (1997). *La poliarquía: participación y oposición*. Tecnos.
- Díaz, G. (2012). Estratificación y movilidad social en Guatemala. *Revista CEPAL*, (107), 31-49.
- Díaz, G. (2019a). Disminución de los retornos a la educación en Guatemala. *Revista Atlántica de Economía*, 2(1), 2-27.
- Díaz, G. (2019b). El club de la pobreza en América Latina. El caso de Guatemala. *Aposta Revista de Ciencias Sociales*, (83), 138-152.

Díaz, G. (2021). La pirámide social guatemalteca en el siglo XXI. *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, (208), 105-128.

Díaz, G. (2023). Baja movilidad social educativa en Guatemala. *(Des) igualdad* eS, (2), 49-55. [https://www.researchgate.net/publication/374582035\\_Baja\\_movilidad\\_social\\_educativa\\_en\\_Guatemala](https://www.researchgate.net/publication/374582035_Baja_movilidad_social_educativa_en_Guatemala)

Díaz, G., Incer, E. y Beltetón, A. (2024). Características del mercado de trabajo. Subempleo, informalidad y pobreza laboral. *Boletín de Ciencias Socio Humanistas*, (9), 1-8. <https://sie.url.edu.gt/icesh2024-bol9/>

Dodsworth, S. y Ramshaw, G. (2021). Democracy's Development Dividend. *Journal of Democracy*, 32(1), 126-138. <https://doi.org/10.1353/jod.2021.0005>

Garcé, A. y Armellini, M. (2008). Democracia y desarrollo: Un enfoque «partidista». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 71-86.

Gramajo, H. (1995). *De la guerra... a la guerra. La difícil transición política en Guatemala*. Fondo de Cultura Editorial.

Hungtington, S. (2002). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2021). *Logros y desafíos de los Acuerdos de Paz*.

Instituto Nacional de Estadística. (2019). *Resultados censo de población 2018*.

Instituto Nacional de Estadística. (2003). *Censos Nacionales XI de población y VI de habitación 2002*. Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Instituto Nacional de Estadística. (2024). *Encuesta nacional de condiciones de vida. Encovi 2023. Principales resultados de pobreza y desigualdad*.

Ministerio de Finanzas Públicas. (2023a). *Ingresos tributarios de la Administración Central 2003-2023*. Estadísticas financieras. <https://www.minfin.gob.gt/images/daf/documentos/doc108.pdf>

- Ministerio de Finanzas Públicas. (2023b). *Gasto público de la Administración Central destinado a los sectores sociales prioritarios 2003-2023*. Estadísticas financieras. <https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estadisticas/doc/214a.pdf>
- Palma, A. (2018). *Malnutrición en niños y niñas en América Latina y el Caribe. Enfoques*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/enfoques/malnutricion-ninos-ninas-america-latina-caribe#:~:text=El%20pa%C3%ADs%20que%20actualmente%20presenta,de%20900.000%20ni%C3%B1os%20y%20ni%C3%B1as>
- Przeworki, A. (1995). *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Ediciones AKAL.
- Saénz, R. (2013). La democratización en Guatemala: algunas interpretaciones en contienda. *Estudios Digital*, (1), 1-15.
- Salvia, A. y Tami, F. (2004). Desarrollo humano y deuda social. Aproximaciones teóricas y metodológicas. En A. Salvia y F. Tami (coords.), *Barómetro de la deuda social argentina* (pp. 1-20). Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina.
- Solórzano, M. (1987). *Guatemala. Autoritarismo y democracia*. Educa.
- Torres-Rivas, E. (2011). *Revoluciones sin cambios revolucionarios*. F&G Editores.
- United Nations Development Programme. (2024). *Human Development Report 2023/2024. Breaking the gridlock. Reimagining cooperation in a polarized world*. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2023-24reporten.pdf>

