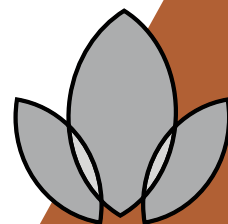

Panorama nacional: desarrollo humano en Guatemala

Informe Nacional
de Desarrollo Humano

Capítulo

2



Introducción

En este capítulo se describen las tendencias nacionales del desarrollo humano y algunos de los factores que las afectaron durante la pandemia del COVID-19. Guatemala es un país de desarrollo humano (DH) medio con indicadores por debajo de los promedios latinoamericanos. Las trayectorias históricas de sus índices de desarrollo humano indican que sus avances se fueron ralentizando desde mediados de la década anterior, particularmente en las dimensiones educativa y de nivel de vida.

La existencia de importantes desigualdades entre los diferentes grupos sociales del país y de un desbalance entre sus logros a nivel de ingresos agregados y la situación social de su población son dos de las principales características de su desarrollo humano. Persisten inequidades de larga data que afectan particularmente a las mujeres, a las poblaciones indígenas y a las personas con menores ingresos.

La pandemia del COVID-19 se expandió y fue enfrentada en un contexto de desigualdades socioeconómicas y debilidades de larga data en la cobertura de servicios sociales básicos. Esos problemas estructurales explican las diferencias de afectaciones de esta crisis que se observaron entre la ciudadanía.

De igual modo, la moderada contracción de 2020 y la recuperación macroeconómica del país en 2021 contrastan con la dificultad de las personas en situación de pobreza y de un porcentaje elevado de mujeres para recuperar ingresos y condiciones de trabajo similares a las existentes antes de la pandemia. Se han visibilizado también diferencias en el acceso a servicios que ya son determinantes para el desarrollo humano futuro, como es el caso de los relacionados con las tecnologías digitales.

La experiencia de la pandemia fortaleció también la demanda por servicios sociales universales y eficaces e incentivó la ejecución de políticas públicas con un mejor despliegue en el territorio.

En la primera sección de este capítulo se analizan las tendencias del índice de desarrollo humano (IDH) y, en la segunda, cómo las dimensiones clave del desarrollo humano fueron afectadas durante la emergencia pandémica.

2.1 Un panorama nacional del desarrollo humano en Guatemala

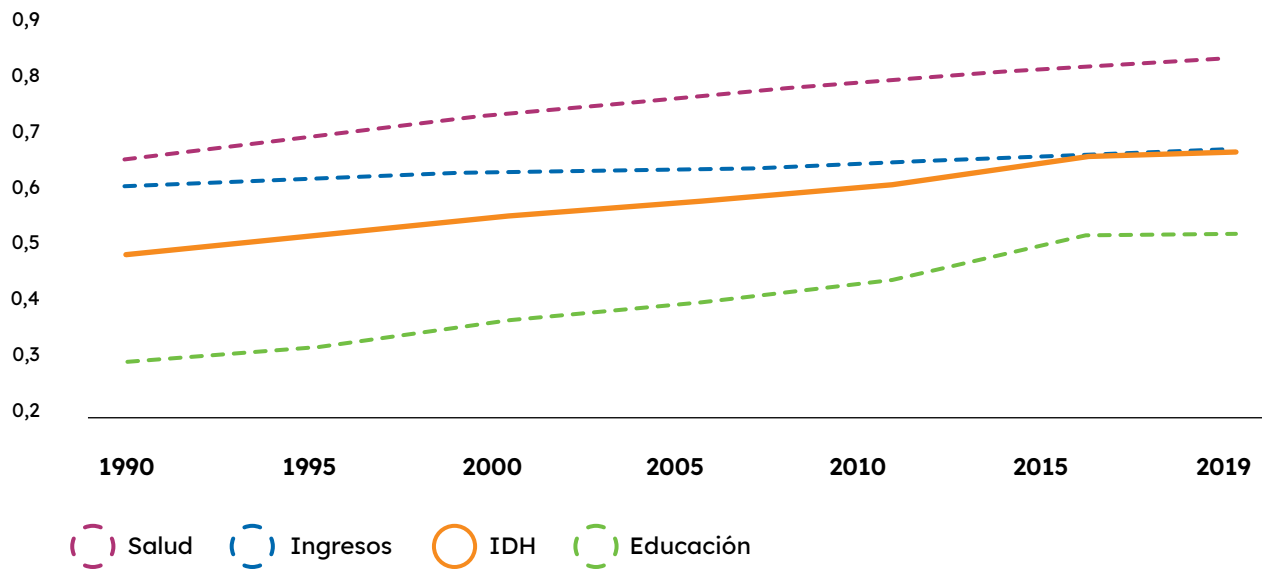
El desarrollo humano tiene que ver con la ampliación de las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore¹. Para ello es fundamental desarrollar ciertas capacidades humanas básicas que permiten que las personas puedan cumplir cabalmente sus objetivos personales y colectivos. El índice de desarrollo humano (IDH) sirve para medir y evaluar esas capacidades. Es un índice compuesto por indicadores de educación, salud y nivel de vida que, mientras más se acerca a 1, mayor es el desarrollo humano del país o territorio al que se refiere².

Como se muestra en la gráfica 2.1, el IDH de Guatemala tuvo un desempeño relativamente acelerado desde el año 2000 hasta el 2015, en parte por la aplicación de algunas políticas posteriores a los Acuerdos de Paz que aumentaron el gasto y la inversión social³. No obstante, a partir de 2015, se ha producido una ralentización del índice, principalmente por el estancamiento —e incluso el retroceso— en la calidad y cobertura del sistema educativo entre 2015 y 2019.

En 2019, última medición mundial realizada antes de la pandemia del COVID-19⁴, ese índice alcanzó un valor de 0.663, que lo coloca ligeramente por encima del índice promedio de los países de desarrollo humano medio y bastante por debajo del nivel prevaleciente en América Latina y el Caribe. Solo Nicaragua, Honduras y Haití tienen un desarrollo humano más bajo en la región (ver gráfico 2.2. y el cuadro 2.1).

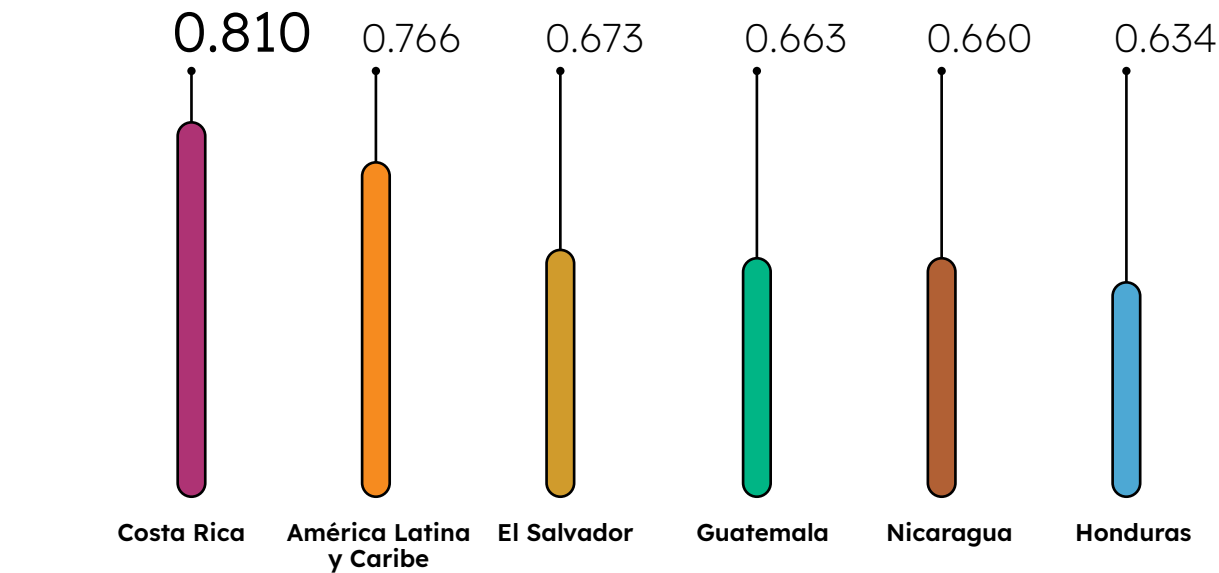
Aunque no se cuenta con datos definitivos para el periodo 2020-2021 por los problemas para recolectar estadísticas, sobre todo sociales, durante la pandemia, se estimó (PNUD, 2020b) que, por primera vez desde su primera publicación en 1990, el IDH iba a decrecer a escala global en 2020.

Gráfica 2.1 El IDH de Guatemala creció en las últimas décadas pero se desaceleró desde el 2015



Índice de Desarrollo Humano y sus dimensiones (1990-2019)
Fuente: PNUD-HDR con base en UNDESA, BM, UNESCO y estadísticas oficiales nacionales

Gráfica 2.2 En América Latina solo Nicaragua y Honduras tienen menor desarrollo humano que Guatemala

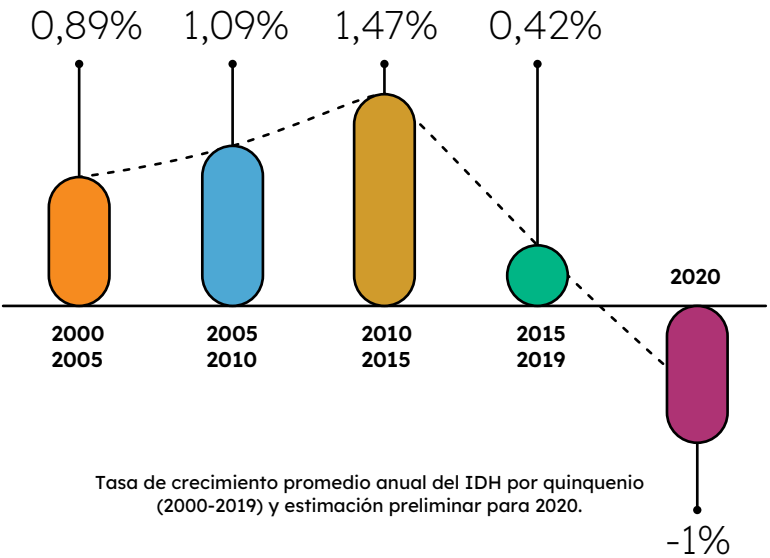


Fuente: PNUD-HDR con base en UNDESA, BM, UNESCO y estadísticas oficiales nacionales

Ese comportamiento tiene que ver con el evidente aumento de la mortalidad por la propagación del virus (COVID-19) que tendrá una incidencia negativa en la esperanza de vida de la población, las pérdidas en capacidades educativas asociadas a la suspensión de servicios de educación y la contracción que sufrieron todas las economías a escala global en 2020, derivada de las restricciones a la movilidad que fueron impuestas para prevenir el contagio del COVID-19. Eso sin mencionar los impactos negativos significativos en otros aspectos críticos del desarrollo humano no considerados en el IDH, como, por ejemplo, la notable recarga en el trabajo de las mujeres por el aumento de sus actividades de cuidado en los hogares.

En el caso de Guatemala, desde 1990 hasta 2019, la tasa de crecimiento del IDH tuvo un comportamiento positivo, inclusive durante la crisis financiera de 2008-2009, debido a los avances en materia de salud y educación, y a que la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) fue siempre positiva. Algunas estimaciones preliminares sugieren que en 2020 se habría producido una caída de al menos el 1 % del valor del IDH debido a la moderada caída del PIB de -1.5 %, pero sobre todo por los impactos negativos que tuvo la situación sanitaria y educativa excepcional que se enfrentó en ese año en dos de las tres dimensiones del indicador (gráfica 2.3).

Gráfica 2.3 Por primera vez desde que se mide, se estima que el IDH caerá en Guatemala por la crisis del COVID-19



Fuente: elaboración propia con base en PNUD-HDR y estimación con base en información oficial

La situación fue igualmente incierta en gran parte de 2021: se logró un importante crecimiento del PIB (7.5 %) pero la situación sanitaria siguió siendo difícil por los niveles considerables de contagio que se tuvo que enfrentar y la persistencia de los problemas en la prestación de servicios educativos. Habrá que esperar la evolución y dinámica de la pandemia, así como estudios más detallados que permitan contar con estimaciones finales de la evolución del IDH en 2020 y 2021. Se analizarán algunas de estas cuestiones en la segunda sección de este capítulo.

Si se consideran los tres indicadores que componen el IDH, hay evoluciones diferenciadas entre 1990 y 2019:

En el caso de la dimensión de la salud, se utiliza la esperanza de vida al nacer, que muestra la edad más probable que alcanzarán en promedio los nacidos en el año de referencia. Este es un indicador que se ha inclinado hacia la convergencia a nivel mundial, por lo que tiende a cerrar la brecha entre países, sobre todo en los estratos medios, manteniéndose bajo en los países del primer cuartil. La esperanza de vida al nacer en Guatemala es de 74.3 años (véase cuadro 2.1).

En el caso de la educación, se usan dos indicadores: la esperanza educativa, que expresa la probabilidad de escolarización que alcanzó la niñez que inicia su ciclo educativo en el año de referencia y la escolarización lograda por los adultos mayores de 25 años.

En Guatemala, poco más del 19 % de la población censada, mayor de 15 años (1.9 millones), no sabía leer ni escribir al realizarse el último censo de población (2018). La escolaridad promedio se ha duplicado en los últimos 20 años, pero apenas sobrepasa el nivel primario (6.6 años) y la esperanza educativa alcanza 10.8 años, cifra que se ha mantenido sin cambio entre 2012 y 2019, debido al estancamiento en

la cobertura educativa, tanto en el nivel primario como en el secundario⁵. En la gráfica 2.1 se muestra la tendencia de los subíndices de cada dimensión del IDH para Guatemala.

El tercer componente del índice corresponde a la calidad de vida, para el cual se utiliza el ingreso nacional bruto (INB) per cápita, a precios constantes internacionales (PPA), como un proxy del nivel de vida⁶. En 2019, el INB per cápita en Guatemala alcanzó 8494 dólares (PPA), el cual, exceptuando a Costa Rica, es el más alto de la región centroamericana. A pesar de ello, como se muestra en la gráfica 2.2, el IDH de Guatemala no refleja tal diferencia, al ubicarse casi al mismo nivel que El Salvador, Nicaragua y Honduras.

Este hecho muestra de qué forma el nivel de ingresos no siempre se traduce en un mayor desarrollo humano. En el cuadro 2.1 se incluye la diferencia entre el rango del IDH y el del ingreso nacional bruto per cápita. Si los valores son negativos, los ingresos están en un nivel más alto que los logros en las «dimensiones sociales»; es el caso de Guatemala. Al contrario, hay países que tendrían mejores logros en las dimensiones sociales que otros países con los mismos ingresos, como es el caso de Argentina y Chile en América Latina.

Guatemala, por su IDH, se ubica 10 puestos abajo respecto a sus ingresos. Es decir, es uno de los países de la región en el que hay mayor desbalance entre sus logros a nivel de ingresos agregados y la situación social de su población. Esta distancia refleja tanto las desigualdades entre los componentes del índice, como en la distribución del IDH en la población.

Cuadro 2.1. Indicadores del desarrollo humano según países seleccionados (2019)

País / grupo de países	IDH	Esperanza de vida al nacer (en años)	Esperanza educativa (en años)	Escolaridad (en años)	Ingreso (USD PPA)	Clasificación mundial	Rango de ingresos menos rango del IDH	Grupo de IDH
Noruega	0.957	82.4	18.1	12.9	66,494	1	7	1
Chile	0.851	80.2	16.4	10.6	23,261	43	16	1
Argentina	0.845	76.7	17.7	10.9	21,190	46	16	1
Costa Rica	0.810	80.3	15.7	8.7	18,486	62	6	1
México	0.779	75.1	14.8	8.8	19,160	74	-8	2
Belice	0.716	74.6	13.1	9.9	6,382	110	18	2
El Salvador	0.673	73.3	11.7	6.9	8,359	124	-6	3
Guatemala	0.663	74.3	10.8	6.6	8,494	127	-10	3
Nicaragua	0.660	74.5	12.3	6.9	5,284	128	6	3
Honduras	0.634	75.3	10.1	6.6	5,308	132	1	3
Haití	0.510	64.0	9.7	5.6	1,709	170	7	4
Níger	0.394	62.4	6.5	2.1	1,201	189	-4	4
IDH muy alto (1)	0.898	79.6	16.3	12.2	44,566	n.d	n.d	1
IDH alto (2)	0.753	75.3	14.0	8.4	14,255	n.d	n.d	2
IDH medio (3)	0.631	69.3	11.5	6.3	6,153	n.d	n.d	3
IDH bajo (4)	0.513	61.4	9.4	4.9	2,745	n.d	n.d	4
América Latina y El Caribe	0.766	75.6	14.6	8.7	14,812	n.d	n.d	n.d
Mundo	0.737	72.8	12.7	8.5	16,734	n.d	n.d	n.d

Fuente: Oficina del Informe de Desarrollo Humano (PNUD-HDR), con base en estadísticas nacionales y sistema de indicadores del SNU.

2.1.1 Desigualdades y pobreza multidimensional

Considerando la importancia de la desigualdad para evaluar las condiciones de desarrollo humano, en las últimas versiones del IDH se incorpora en el cálculo final, un ajuste que «penaliza» una alta variabilidad entre los índices.⁷ Además, se ofrece un IDH ajustado por la desigualdad en las poblaciones en los tres componentes, cuyo cálculo permite estimar un «coeficiente de la desigualdad humana» y la pérdida en el IDH debido a la desigualdad.

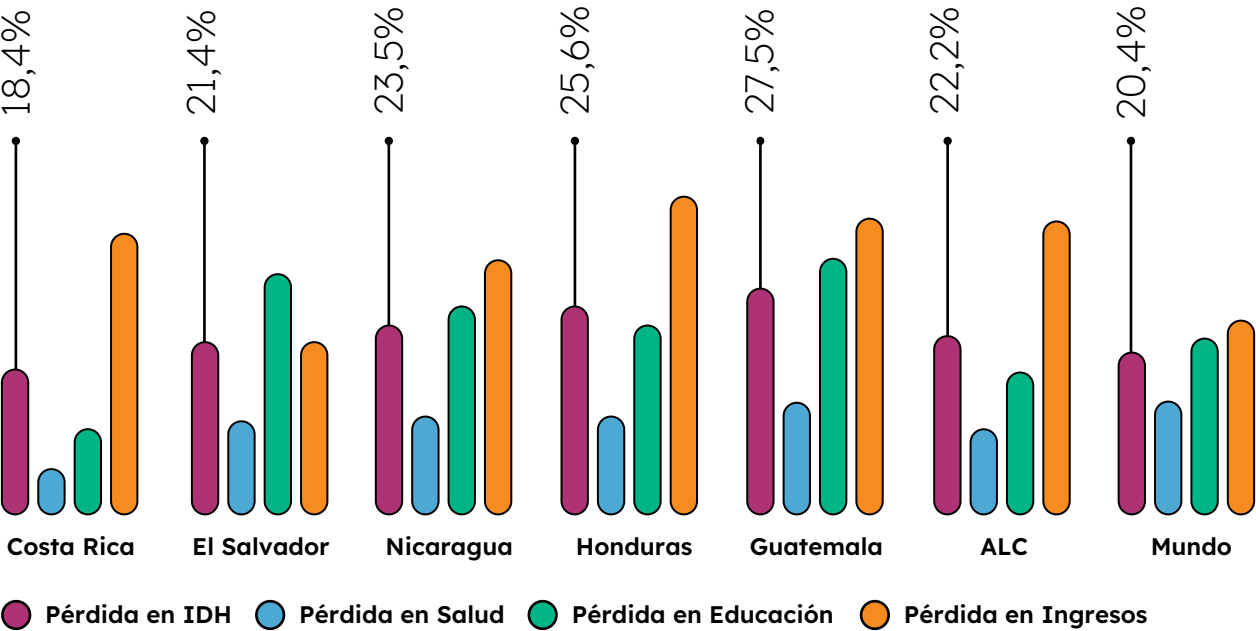
En la gráfica 2.4 se muestra que, a nivel mundial, la pérdida por desigualdad en el IDH alcanza el 20.4 %. América Latina es una de las regiones más desiguales, con una pérdida del 22.2 %. Guatemala tiene la pérdida más alta de Centroamérica, el 27.5 %, principalmente en los ingresos y en la educación, cuyas pérdidas son mayores al 30 %. Así pues, ya antes de la pandemia, las dimensiones económica y educativa del desarrollo humano mostraban las mayores diferencias y brechas.

Las desigualdades estratifican a la población y se transmiten de una generación a otra. Como se muestra en el informe *Desigualdades en el desarrollo humano en el siglo XXI* (PNUD, 2019), es menos probable salir de la pobreza en los países con mayores desigualdades, donde hay barreras sistémicas para el empoderamiento de la población, al limitar el acceso a educación y salud de calidad, a medios de vida y a la participación económica y política.

Esas desigualdades afectan de forma diferente a distintos grupos de población. Las mujeres, los pueblos indígenas, la juventud, los adultos mayores, las personas con discapacidad, poblaciones de las comunidades LGBT⁸ y las minorías étnicas enfrentan barreras sistémicas debidas a la desigualdad en muchos lugares del mundo.

Las desigualdades se refuerzan con la pobreza. Si bien son dos conceptos que suelen confundirse, la pobreza hace referencia a la privación de aspectos valiosos para la gente. Y la desigualdad está relacionada con las desventajas que sufren las personas respecto a los estándares de vida promedio de determinada población y a la concentración de las ventajas del desarrollo en determinados grupos.

Gráfica 2.4 Guatemala es el país latinoamericano con mayor pérdida de IDH por desigualdad (27,5%)

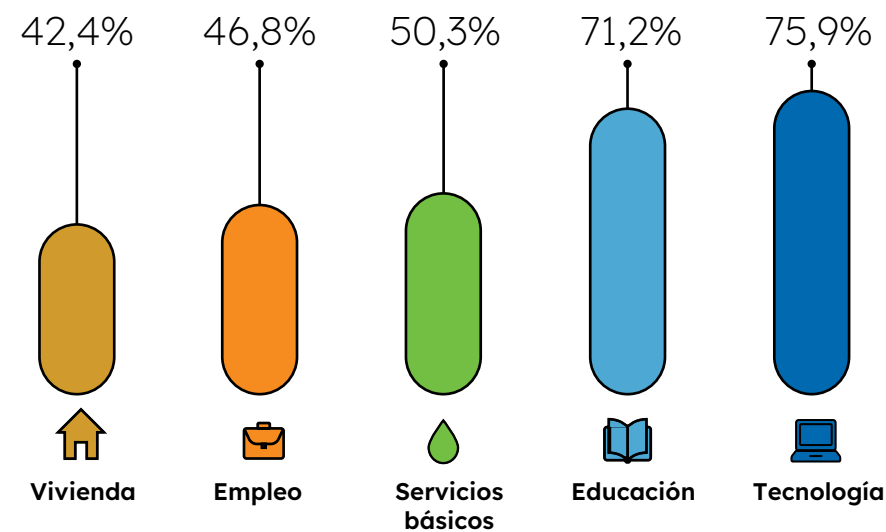


Porcentaje de pérdida del IDH por desigualdad en países y regiones seleccionadas (2019)
Fuente: PNUD-HDR, con base en datos distribucionales dentro de los países y cálculos basados en índices de Atkinson

En el marco del análisis del desarrollo humano, se han propuesto *índices de pobreza multidimensional* que consideran indicadores de las privaciones en dimensiones similares a las usadas en el IDH, es decir, salud, educación e ingresos⁹. En este informe se elaboró un índice de privaciones multidimensionales municipal (IP-M) para el 2018, que refleja las privaciones de los hogares en la calidad de la vivienda, en el empleo, en los logros educativos, en el acceso a servicios básicos de agua, saneamiento y energía, y en tecnología para los 340 municipios que componen el país¹⁰. Una novedad de este indicador fue que se incluyó una dimensión de «acceso a la tecnología», en la que se considera un hogar con privaciones al que no tiene acceso a internet o computadora.

La incidencia (H) de privaciones multidimensionales es un primer indicador que se calculó y se refiere a la proporción de hogares en el municipio que acumulan un número de privaciones superior al umbral definido para este estudio, de 25 %. El 63 % de los hogares censados en 2018 tendría un nivel de privaciones multidimensionales superior al umbral mínimo. Si se analizan los tipos de privación, se ve que el 76 % de los hogares no tendría acceso a tecnología, por ejemplo; que el 71 % tendría privaciones en educación y un 42 % en calidad de vivienda (gráfico 2.5).

Gráfico 2.5 Más del 70% de los guatemaltecos sufren al menos una privación en alguna dimensión del desarrollo humano



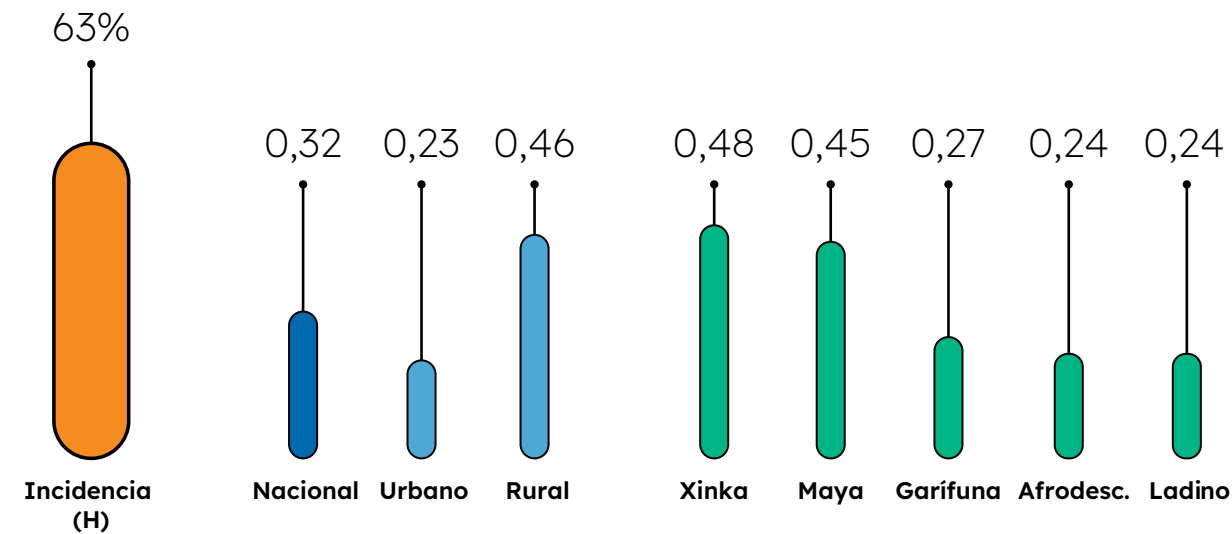
Porcentaje de hogares que tienen privaciones en dimensiones del IP-M (2018)
Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda 2018

La metodología no solo permite realizar un conteo de los hogares que sufren privaciones, sino también permite establecer la «intensidad» de estas, es decir, qué tantas privaciones simultáneas sufren esos hogares. Al combinar incidencia e intensidad se obtiene el IP-M, que tiene una mayor sensibilidad para enfocarse en las poblaciones que presentan mayores niveles de pobreza.

El IP-M varía de 0 a 1, mientras este índice se acerca más a 1, mayor es el nivel de privaciones que tiene el municipio, territorio o segmento social analizado. Este índice es de 0.32 para todo el país, pero presenta diferencias significativas entre las diversas poblaciones que componen el país: su valor en las zonas rurales y entre la población maya es casi el doble que el existente en las zonas urbanas y entre la población ladina (véase gráfica 2.6).

Si bien en este informe no se profundiza en el análisis de las limitaciones del Estado para resolver los problemas de pobreza y desigualdad, dado que esta fue analizada en informes anteriores¹¹, hay que resaltar que uno de los principales desafíos estructurales del Estado guatemalteco es su baja capacidad fiscal con relación a otros países de la América Latina (ver datos hasta 2019 en gráfico 2.7).

Gráfico 2.6 El Índice de Privaciones Multidimensionales es 0,32 para Guatemala, pero hay grandes diferencias entre las varias poblaciones que componen el país



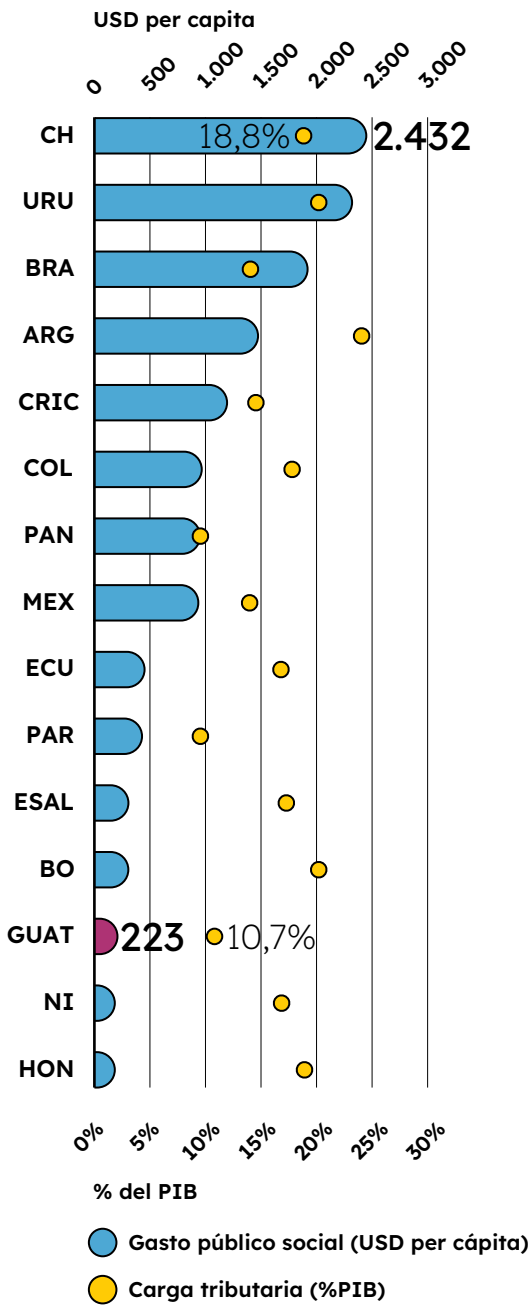
Incendencia del IP-M (% hogares) e IP-M para varios grupos de población (2018)
Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda 2018

El Índice de Privaciones Multidimensionales (IP-M) es de 0.32 para todo el país, pero presenta diferencias significativas entre las diversas poblaciones que componen el país: su valor en zonas rurales es el doble que el existente en las zonas urbanas.

Como se analizó en anteriores informes, estas tendencias son consecuencia de múltiples factores: tasas bajas de impuestos, dificultades en la recaudación de ingresos fiscales, una estructura impositiva en la que el mayor peso lo tienen los impuestos indirectos, la evasión fiscal, la falta de consenso sobre una eventual reforma fiscal y la existencia de una economía informal en la que labora cerca del 70 % de la población ocupada. Estos problemas se traducen en un gasto social per cápita por debajo de los promedios de la mayoría de los países latinoamericanos (con datos hasta 2019 ver gráfico 2.7).



Gráfico 2.7 El Gasto público social y la carga tributaria de Guatemala están entre las más bajas de América Latina



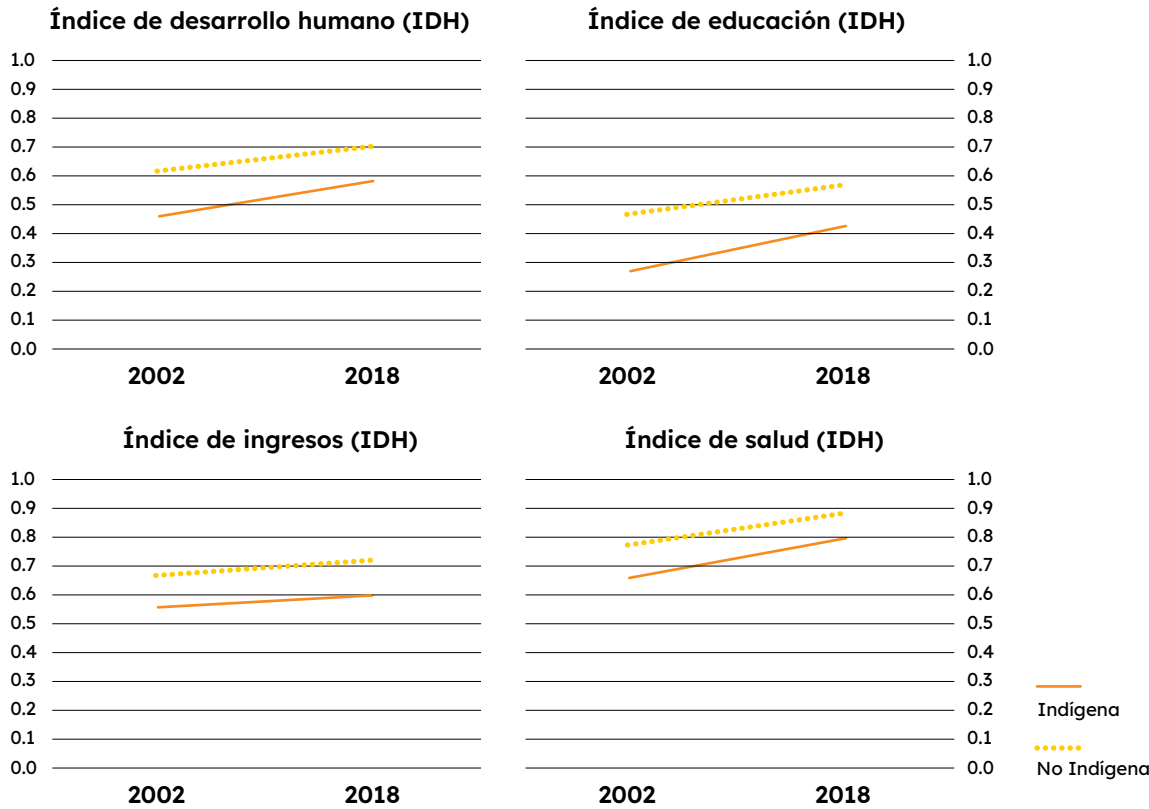
Promedio anual 2015-19 gasto público social y carga tributaria de la Administración Central - En USD constantes de 2010 y % PIB
Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPAL elaborados con estadísticas oficiales nacionales

2.1.2 Pueblos indígenas: desarrollo humano e índice de privaciones multidimensionales

Guatemala es uno de los cuatro países de América Latina con mayor proporción de población indígena. Desde el criterio de autoidentificación de pertenencia con un pueblo, el censo 2018 establece que el 43.6 % de la población se identifica como perteneciente a un pueblo indígena. De este conglomerado, el pueblo maya representa el 95.6 %, el xinka el 4.07 % y el garífuna el 0.3 %. Son 6.9 millones de personas,

cuya contribución en la vida política, social, económica y cultural del país es crucial. Las comunidades lingüísticas indígenas más numerosas son la k'iche' (27 % del total), la q'eqchí (22 %), la kaqchikel (17.2 %), la mam (13.6 %), la q'anjob'al (4.1 %), la poqomchí' (3.4 %), la achí (2.6 %), la ixil (2.1 %), la ch'orti' (1.8 %), la tz'utujil (1.7 %) y la chuj (1.5 %).

Gráfico 2.8. La brecha de desarrollo humano entre poblaciones que se autoidentifican como indígenas y no indígenas es elevada y ha disminuido poco entre 2002 y 2018



Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda 2002 y 2018

Se realizaron estimaciones del IDH con datos censales de 2002 y 2018 para la población autoidentificada como perteneciente a alguno de los pueblos indígenas (“indígenas”) y para la que manifestó otras identificaciones (“no indígenas”). En 2018, se evidencia que existe una brecha bastante alta entre indígenas y no indígenas en el IDH (20 %¹²) y en sus tres dimensiones, siendo en educación donde hay la mayor desigualdad. Entre 2002 y 2018, las brechas en IDH y en el índice de educación disminuyeron levemente, mientras que en el índice de salud el cambio fue muy pequeño y en el de ingresos prácticamente no ha variado (ver gráfico 2.8).

A su vez, hay mucha heterogeneidad en el IDH de las distintas comunidades lingüísticas. Con excepción de la comunidad sakapulteka, todas las comunidades pertenecientes al pueblo maya están por debajo del promedio nacional, siendo los IDH más bajos los existentes en las comunidades ch’orti, chuj, akateka, q’eqchi’y q’anjob’al (gráfico 2.9). Los valores del IDH para la población garífuna y afrodescendiente son similares a los de la población ladina, por encima del promedio nacional. Se debe también precisar que el promedio de los ladinos también esconde una gran diversidad de niveles de bienestar al interior de ese grupo, por ejemplo, entre urbanos y rurales.

Desde la perspectiva de las privaciones multidimensionales, más del 80 % de la población maya y xinka estaría por encima del umbral mínimo de privaciones admitido, situación que contrasta con el promedio nacional (63.2 %) y del municipio de Guatemala (22 %). En general, la mayor privación aparece en la dimensión tecnológica: 90 % de los hogares mayas y xinkas no contaban en 2018 con dispositivos para trabajo, salud o educación virtual. Las privaciones en educación son, de igual modo, muy altas entre los pueblos mayas (88 %). El rezago educativo,

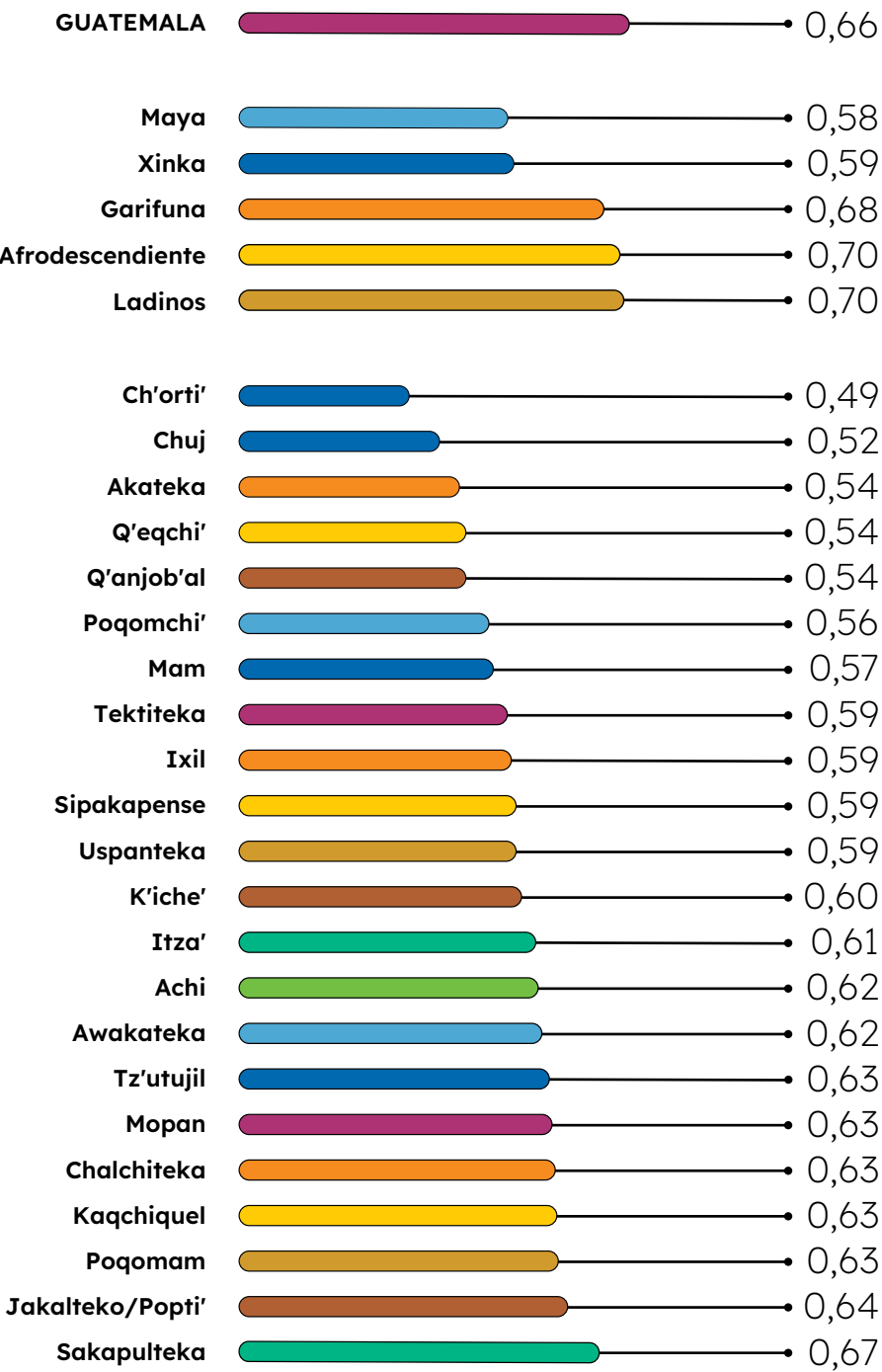
el abandono escolar y la baja escolaridad promedio limitan las oportunidades de la mayoría de la población indígena.

El IP-M, que varía del 0 al 1 y que denota un alto nivel de privación mientras más cerca esté de 1, muestra similares diferencias: el IP-M de la población xinka y maya es casi cuatro veces el que prevalecía en el municipio de Guatemala en 2018. Situación que se profundiza al desagregarlo para las distintas comunidades lingüísticas. Las comunidades Ch’orti’, Q’eqchi’, Q’anjob’al y Chuj presentan IP-M mayores a 0.5 (véase gráfica 2.11). Como se verá más adelante, estas comunidades forman parte de los estudios de casos territoriales seleccionados para los análisis cualitativos realizados para este informe. Altos IP-M suelen coincidir con bajos IDH.

En resumen, las personas indígenas tienen, en general, condiciones de vida bastante menos favorables que otros grupos de la población, producto de condiciones de larga data que son analizadas en mayor detalle en otros capítulos. Pero, hay también diferencias significativas entre las comunidades lingüísticas indígenas que se deben considerar.

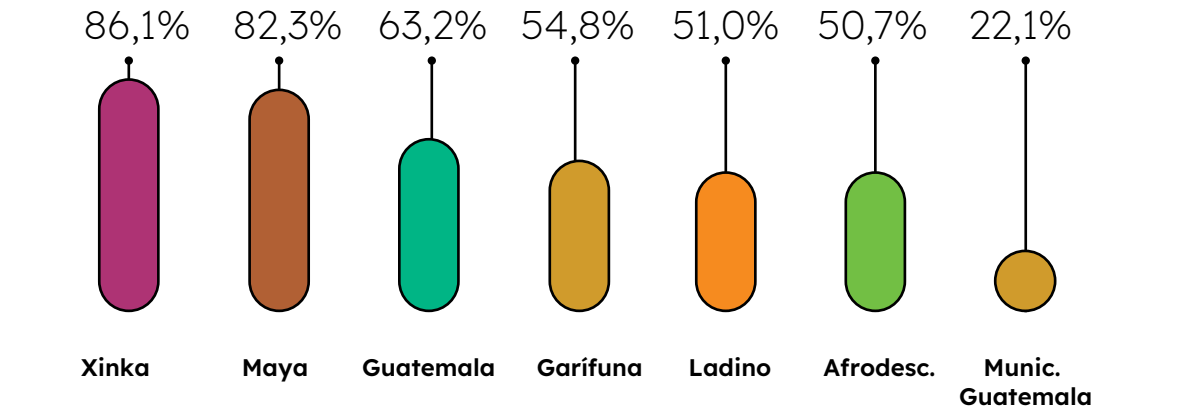
Como se verá a lo largo de este informe, si bien estas desagregaciones han sido ampliamente documentadas, no son suficientes para reflejar los procesos que generan estas brechas, por lo que es necesario incorporar otras fuentes y perspectivas de análisis, en particular, la perspectiva territorial y de género. Por otra parte, continúa el desafío de enriquecer estos análisis con indicadores específicos para los pueblos indígenas, que permitan reflejar las formas de bienestar y privaciones a partir de sus propias definiciones, lo que permitiría afinar aún más las políticas y reformas ineludibles.

Gráfico 2.9 Las comunidades lingüísticas del pueblo maya tienen un IDH por debajo del promedio nacional



IDH según autoidentificación étnica y comunidad lingüística (2018)
Fuente: elaboración propia con datos del Censo de población y vivienda 2018

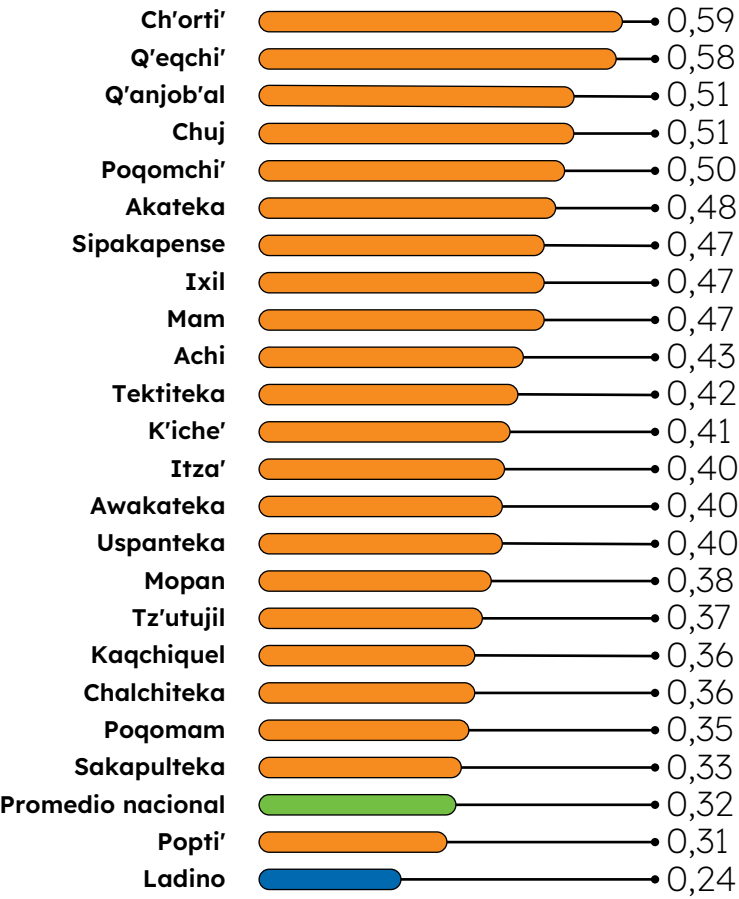
Gráfico 2.10 Más del 80% de los hogares xinka o mayas tenían privaciones en salud, vivienda, educación, empleo y/o acceso a internet; (2018)



% de hogares con privaciones multidimensionales (IP-M) por autoidentificación étnica y Mun. Guatemala (2018)
Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo de población y vivienda 2018

Gráfico 2.11 Los ch’orti’ y q’eqchi’ tienen los niveles más altos de privaciones entre los grupos étnico-lingüísticos del país

IP-M para comunidades étnico-lingüísticas (2018)
Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo de población y vivienda 2018



2.1.3 Las diferencias de desarrollo humano entre hombres y mujeres

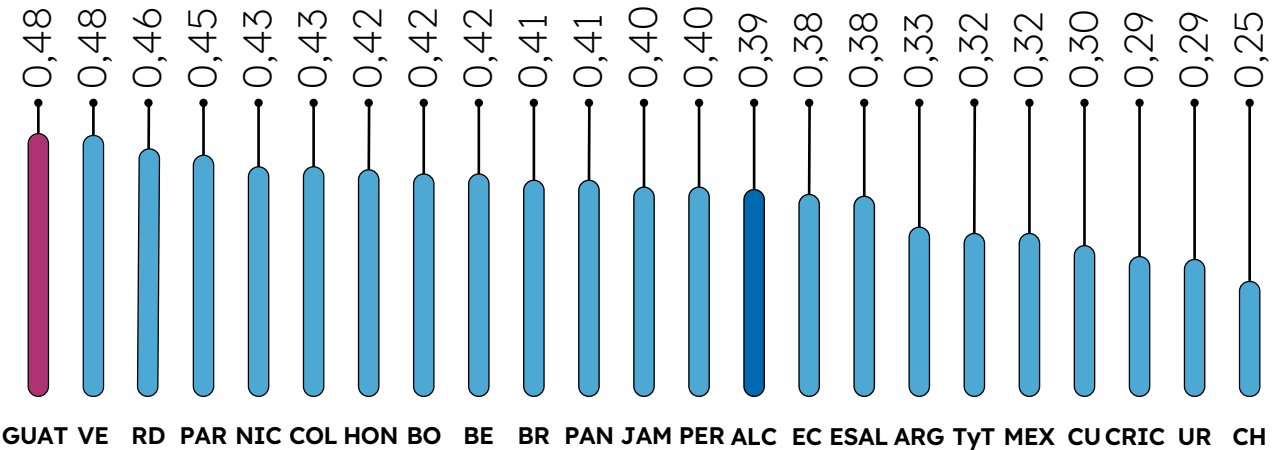
Para evaluar las diferencias de desarrollo humano entre hombres y mujeres, el PNUD propone dos indicadores, el índice de desarrollo humano de género (IDHG) y el índice de desigualdad de género (IDG). El primero mide las disparidades que existen entre los valores del IDH calculados por separado para mujeres y hombres. Cuanto más el IDHG se aproxima a 1, menor sería la diferencia en desarrollo humano entre hombres y mujeres.

En cambio, el IDG es un índice más específico que refleja la desigualdad de género en torno a tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. Un valor bajo del IDG indica un escaso nivel de desigualdad entre mujeres y hombres, y viceversa. En el cuadro 2.2 se muestran los valores de ambos índices y sus componentes para el año 2019 según las estadísticas del informe global de desarrollo humano.

En primer lugar, llama la atención que, en casi todos los indicadores evaluados, Guatemala tiene un desempeño menos positivo que el promedio mundial y el de América Latina. Pero son particularmente significativos sus rezagos en la proporción de población con educación secundaria, el ingreso nacional bruto per cápita, la tasa de mortalidad materna y la tasa de natalidad en adolescentes, los dos últimos con graves efectos específicos en las condiciones de vida de las mujeres.

Desde la perspectiva de las diferencias entre hombres y mujeres, en los dos índices agregados Guatemala tendría desigualdades de género en desarrollo humano y en empoderamiento por encima de los promedios regionales y mundiales. En el caso del IDG, el país tiene el valor (0.479) más alto de la región (ver gráfico 2.12).

Gráfico 2.12 Guatemala tiene el índice de desigualdad de género más alto de América Latina



Índice de Desigualdad de Género (IDG) en países de América Latina 2019
Fuente: PNUD-HDR con base en información de Naciones Unidas y estadísticas oficiales

Explorando las dimensiones consideradas en ambos indicadores, las diferencias de género más elevadas aparecen en el ámbito económico, tanto en la desigualdad de ingresos como en la participación laboral, donde las mujeres enfrentan condiciones marcadamente desfavorables, en la salud reproductiva, con datos alarmantes, como el elevado número de nacimientos entre adolescentes y en la reducida presencia de las mujeres en la política (ver cuadro 2.2).

Por detrás de esos promedios, las desigualdades de género se refuerzan aún más en territorios y en poblaciones específicas. Hay personas que acumulan condiciones de desigualdad y de discriminación de diversa naturaleza que les generan una vulnerabilidad agravada. El gráfico 2.13 muestra, por ejemplo, la gran brecha en escolaridad que enfrenta una mujer indígena con relación a un hombre no indígena. Es decir, al interior de los diferentes pueblos indígenas, municipios y territorios, que ya acumulan desigualdades entre ellos, existen inequidades adicionales que afectan a las mujeres.

Por tanto, una de las pistas más importantes que debería orientar una renovación de la política pública consiste en entender y tomar en cuenta esta diversidad y complejidad de escenarios de desigualdad que están sucediendo a lo largo del territorio y que definen necesidades de intervención diferenciadas. Esta comprensión debería permitir precisar los lugares y grupos que requieren una acción pública prioritaria porque están afectados por combinaciones intensas de discriminación e inequidad.

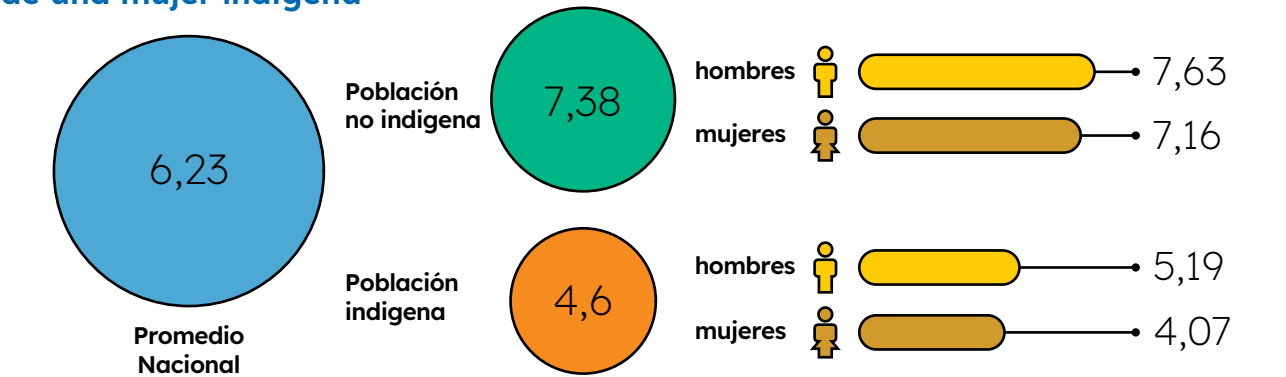


Cuadro 2.2 Indicadores de desarrollo humano sensibles a la desigualdad de género (2019)

Índice de desarrollo de género (IDHG) 2019											
	IDHG	IDH		Esperanza de vida al nacer (años)		Años esperados de escolaridad		Años promedio de escolaridad (para 25 años y más)		Ingreso nacional bruto per cápita (USD en PPA de 2017)	
		Muj	Hom	Muj	Hom	Muj	Hom	Muj	Hom	Muj	Hom
Guatemala	0.941	0.639	0.679	77.2	71.4	10.6	10.9	6.6	6.7	5,451	11,629
América Latina y el Caribe	0.978	0.755	0.772	78.7	72.4	15.0	14.3	8.7	8.7	10,708	19,046
Mundo	0.943	0.714	0.757	75.0	70.6	12.7	12.7	8.1	9.2	12,063	21,323
Índice de desigualdad de género (IDG)											
	IDG 2019	Tasa de mortalidad materna (muertes x 100.000 nacidos vivos) - 2017	Tasa de natalidad entre adolescentes (nacim. x 1000 mujeres 15-19 años) 2015-2020	Proporción de escaños en el parlamento (% ocupados por mujeres) - 2019	Población con al menos algún tipo educación secundaria (% 25 años o más) - 2015-2019		Tasa de participación en la fuerza del trabajo (% de 15 años o más) - 2019				
					Muj	Hom	Muj	Hom			
Guatemala	0.479	95	70.9	19.4	38.6	37.5	39.9	86.3			
América Latina y el Caribe	0.389	73	63.2	31.4	60.4	59.7	52.1	76.9			
Mundo	0.436	204	43.3	24.6	61.0	68.3	47.2	74.2			

Fuente: estadísticas de la Oficina Mundial del Informe de Desarrollo Humano del PNUD

Gráfico 2.13 Un hombre no indígena tiene casi el doble de escolaridad de una mujer indígena



Años promedio de escolaridad de mayores de 15 años - 2018. Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo de población y vivienda 2018

2.2

Tendencias del desarrollo humano en tiempos de pandemia (2020-2021)¹³

Guatemala tenía grandes retos para acelerar su desarrollo humano antes de la aparición del COVID-19, muchos de ellos relacionados con las diferencias e inequidades económicas y sociales existentes entre sus ciudadanos. Por otra parte, el país presentaba —por todas esas razones— vulnerabilidades en la provisión de servicios sociales y una estructura socioeconómica frágil, aspectos que, como se verá más adelante, fueron determinantes en la manera como se vivió y enfrentó la pandemia.

El primer aspecto que se debe considerar es la naturaleza sistémica de esta crisis desde la perspectiva del desarrollo humano, debido a que sus impactos están excediendo el ámbito de la salud y las condiciones sanitarias de la población. Desde la información de los primeros contagios, a inicios del 2020, su expansión y las medidas que se han tenido que ejecutar para contenerla han desencadenado cambios significativos y desequilibrios globales, varios de ellos inéditos, en la economía, en las condiciones de vida, en los medios de subsistencia, en la calidad de las interacciones humanas, en la violencia contra las mujeres, en la cultura e incluso en la gobernabilidad.

Como lo planteaba el PNUD (2020b), esta crisis tiene características singulares. No solamente concierne a casi todas las dimensiones del desarrollo, sino que tiene afectaciones de corto y largo plazo, que deben ser entendidas y tratadas de manera específica. Parece poco probable que la enfermedad desaparezca en el corto plazo y se produzca un retorno al escenario anterior a su aparición.

De hecho, en 2021, incluso después del inicio de la vacunación contra el COVID-19, la recuperación económica y el retorno parcial a las escuelas en muchos países, la situación se volvió a deteriorar debido a la aparición de nuevas variantes de la enfermedad que aumentaron el contagio y la mortalidad. Por tanto, parece plausible la idea de que habrá que ir adaptando comportamientos y políticas a una coexistencia con niveles estables de contagio de la enfermedad, lo cual exigirá un manejo integral de largo plazo de sus secuelas socioeconómicas.

El PNUD (2020b:7) anotaba además que “la pandemia es un reto para cada país. Pero en países con elevadas desigualdades por clase, edad, género, etnicidad o estatus de residencia, sus efectos pueden amplificar esas diferencias, al menos en el corto plazo”. Es decir, no todas las personas la viven ni la han vivido de la misma manera. Existen diferencias que están asentadas en condiciones previas no resueltas pero que, además, podrían haberse profundizado durante la crisis.

La expansión del COVID-19 se ha producido en un contexto global en el cual ya existían importantes tensiones socioeconómicas, ambientales y políticas que dificultaban la resolución de las viejas desigualdades que limitaban el desarrollo humano y que estaban provocando la aparición de nuevas necesidades sociales (PNUD, 2019). Durante la pandemia, algunos de esos desequilibrios se profundizaron. Por otra parte, las respuestas que se den a esta crisis podrían ser determinantes para la evolución futura de las desigualdades en el mundo¹⁴.

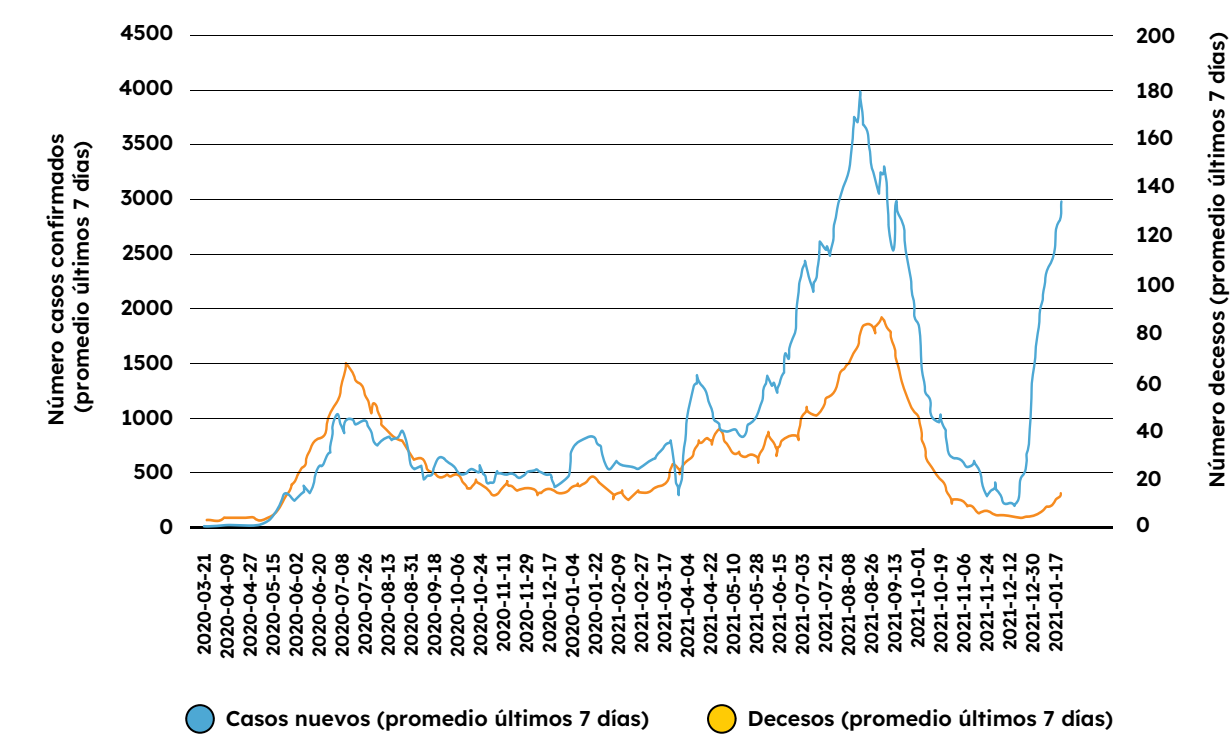
En tal sentido, en esta sección se exponen y analizan algunos hallazgos sobre los efectos de la pandemia del COVID-19 en dimensiones clave del desarrollo humano de Guatemala, enfatizando su comprensión desde una óptica integral y dinámica, explorando sus interacciones con las condiciones de desigualdad existentes y tratando de escudriñar algunas de sus principales afectaciones.

Las tendencias identificadas y sus conclusiones son todavía parciales, debido a que su verificación requiere de fuentes de información más robustas y porque el propio objeto de la investigación sigue evolucionando día a día¹⁵. El objetivo es aportar ideas para el debate y el diálogo público con la mejor información disponible a la fecha de elaboración.

2.2.1 La pandemia de COVID-19 en Guatemala y los retos de la política sanitaria

El primer caso de COVID-19 en el país fue detectado oficialmente el 13 de marzo de 2020. Como en la mayoría de los países, desde inicios de marzo de ese año se fueron estableciendo medidas para limitar la concentración de personas, restricciones a la libre locomoción, cierre de fronteras, toques de queda, prohibiciones de espectáculos públicos, reuniones y eventos, y obligaciones de bioseguridad, como el uso obligatorio de la mascarilla. En una primera etapa, por la vía de la declaratoria de un “estado de calamidad”¹⁶, se establecieron las restricciones más severas que tuvieron vigencia hasta mediados de 2020. En los siguientes meses, hasta incluso el 2021, estas medidas se fueron flexibilizando, ampliándose y adecuándose en función de la evolución coyuntural de la enfermedad.

Gráfico 2.14 Guatemala: casos positivos confirmados y decesos registrados COVID-19 (Feb 20-Feb 22)



Fuente: elaboración propia con base en información oficial del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)

Se distinguen (ver gráfico 2.14), al menos, cuatro momentos importantes en el comportamiento de la enfermedad en Guatemala: una primera oleada de rápido contagio que alcanzó su pico de julio de 2020 un segundo momento en el que los casos positivos se mantuvieron estables desde septiembre 2020 hasta abril 2021; una intensa oleada entre junio y septiembre del 2021, que alcanzó su pico el a fines de agosto y un cuarto aumento, repentino y rápido, de casos durante los primeros días del 2022¹⁷.

La evolución de los decesos tuvo un comportamiento, a grandes rasgos, similar a la de los contagios. En la última oleada de inicios del 2022, que se consideró en este informe, la mortalidad fue más baja, en línea con lo que sucedió en otros países (grafico 2.14).

Cuadro 2.3 Casos positivos y decesos por COVID-19 (hasta el 31 de enero 2022)

	Guatemala	América	Media mundial
Nro. acumulado casos positivos (x millón de hab.)	41,197	111,867	48,102
Nro. acumulado decesos COVID-19 (x millón de hab.)	997	2.799	720

Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales¹⁸ e información de comparación de ourworldindata.org

Esa situación ha puesto a prueba a los sistemas de salud de todo el mundo. Por tratarse de un evento imprevisto e inédito, se tuvo que enfrentar la crisis sanitaria con las estructuras y capacidades existentes, que reflejan carencias de larga data, y con un alto grado de incertidumbre sobre las mejores prácticas y métodos para ser más eficientes frente a una enfermedad desconocida.

Guatemala tenía un sistema de salud con grandes carencias y desigualdades territoriales en infraestructura, equipamiento, acceso a medicamentos y personal de salud. Según estimaciones de Naciones Unidas, en 2020 el país contaba con 7.8 trabajadoras/es sanitarios por cada 10 000 habitantes, proporción por debajo del 44.5 por cada 10 000 habitantes que recomendaba la OMS en 2015. Personal que estaba, además, distribuido de manera desigual: 26 trabajadores/as sanitarios capacitados por 10 000 habitantes en áreas urbanas, frente a 3 en las zonas rurales (SNU Guatemala, 2020:42).

Ese déficit se producía, de igual manera, en la infraestructura de servicios de salud. Guatemala tenía 4.4 camas en servicios sanitarios por 10 000 habitantes en 2017 según la OMS¹⁹, cuando en Argentina había 49.9, en Costa Rica 11 y en Honduras 6.4.

En tales contextos, los desempeños de los países en el manejo de la crisis han sido heterogéneos. Desde el punto de vista del número acumulado de casos positivos y decesos registrados oficialmente por COVID-19 por millón de habitantes, Guatemala presenta una situación intermedia. Ambos indicadores están por encima de los promedios mundiales, pero son inferiores a los prevalecientes en América (cuadro 2.3) y en los países que informaron de los más altos niveles de contagios y decesos (Perú, Brasil, Argentina y Colombia).

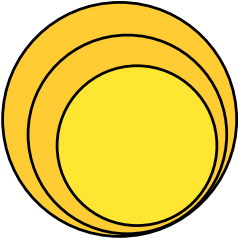
Aunque el número total de casos y de muertes reportados oficialmente aumentó en 2021 con relación al 2020, de 136 363 a 492 226 en el primer indicador y de 5951 a 10 689 en el segundo, la tasa de letalidad (muertes con relación a casos positivos registrados) se redujo de 4.4 % a

2.2 % entre el 2020 y el 2021 y la tasa de positividad promedio (casos positivos con relación a las pruebas realizadas) de 22.5 % a 18.5 %²⁰. Esa última tasa mejoró sobre todo por la realización de más pruebas en 2021 con relación al año anterior.

En 2021, se enfrentaron coyunturas de contagio más intensas que en 2020 pero se contaba también con mayores capacidades y experiencia en varios aspectos. Por otra parte, el incremento del número de pruebas permitió realizar un seguimiento de casos más preciso. En 2020 y 2021, se realizaron esfuerzos para fortalecer los servicios de salud para la atención de enfermos en condiciones graves y aumentar las iniciativas de prevención e información (ver recuadro 2.2).

Detengámonos en dos aspectos clave de las estrategias de manejo de la pandemia: la capacidad de realizar pruebas y la cobertura de vacunación. En el primer caso, en todo el 2020 se realizaron 609 672 pruebas, mientras que en el 2021 estas llegaron a 2 671 329. Con relación a otros países de la región, el número de pruebas per cápita estuvo relativamente por encima de las realizadas en Ecuador, México y El Salvador en 2021, pero por debajo de lo logrado en la mayoría de los países de Sudamérica, Panamá y Costa Rica²¹.

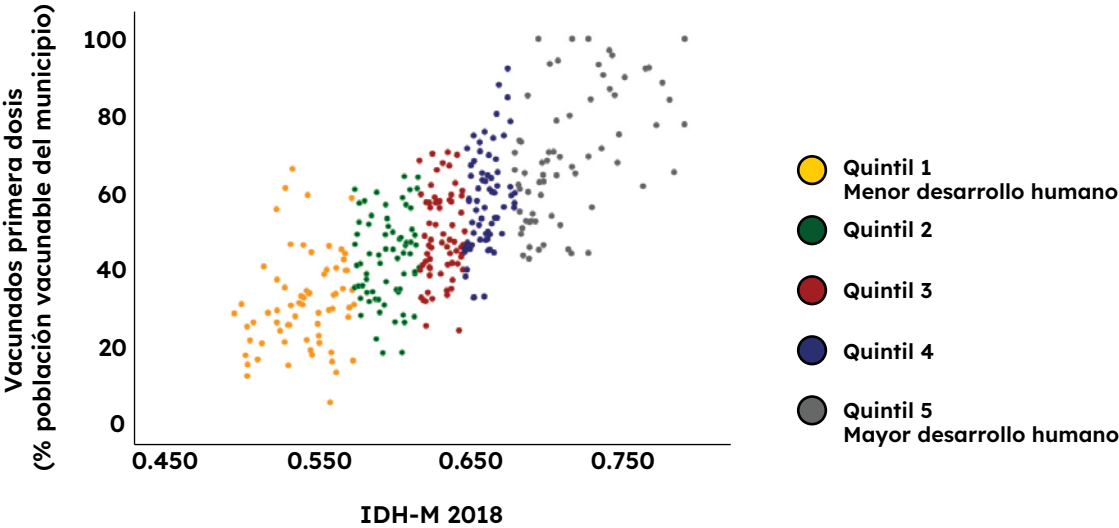
La vacunación contra el COVID-19 se inició en marzo de 2021 y su cobertura fue aumentando lentamente hasta junio de ese año, debido a problemas en el abastecimiento de las vacunas, pero a partir de ese mes se fue acelerando. Comparativamente con lo que sucedió en el resto de la región, ese proceso tuvo un rezago de casi cuatro meses²². Según información oficial, a fines del 2021 se disponía de 22 604 380 dosis de vacunas de diversas procedencias, de las que 45.7 % provenían de donaciones de varios países, 39.9 % de compras directas del gobierno y 14.4 % del mecanismo de compra COVAX²³.



A fines de enero de 2022, el porcentaje de población con al menos una dosis alcanzó el 40.9 % y el 31.4 % con esquema completo²⁴. Era la cobertura más baja de la región en ese momento debido al retraso en el abastecimiento de vacunas y por algunas razones que se describen a continuación.

Esas coberturas estarían asociadas a algunas desigualdades territoriales preexistentes: se observa una fuerte correlación positiva entre el nivel de desarrollo humano municipal y el nivel de vacunación. Es decir, son los territorios donde hay relativamente mejores servicios públicos y condiciones socioeconómicas los que accedieron con mayor rapidez a las vacunas (gráfico 2.15).

Gráfico 2.15 A nivel municipal, la vacunación y el nivel de desarrollo humano están altamente correlacionados



Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales (IDH-M 2018) y porcentaje de vacunados hasta enero 2022).

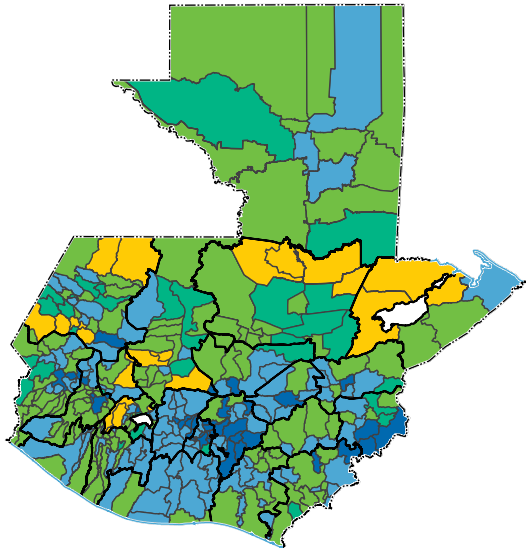
La dispersión geográfica de la vacunación se relaciona mucho con los patrones de desarrollo territorial que se describirán en detalle en la parte central de este informe: fueron las zonas con mayor población rural, con menor densidad, mayoritariamente indígenas y alejadas de las principales carreteras las que tuvieron porcentajes de cobertura más reducidos hasta inicios del 2022 (Figura 2.1).

A esas disparidades se sumaron problemas socioculturales específicos: un 30 % de los encuestados en junio de 2021 decía que no estaban vacunados y que no planeaban hacerlo; esa proporción era solo de 11 % a nivel latinoamericano. Las razones eran diversas, pero resaltaban el miedo a los efectos secundarios (36 %), la opinión de que las vacunas no sirven o no funcionan (23 %) y la convicción de que no corrían el riesgo de contagiarse (16 %)²⁵.

Figura 2.1 Tasa de personas vacunadas con primera dosis hasta enero 2022 (por municipio)

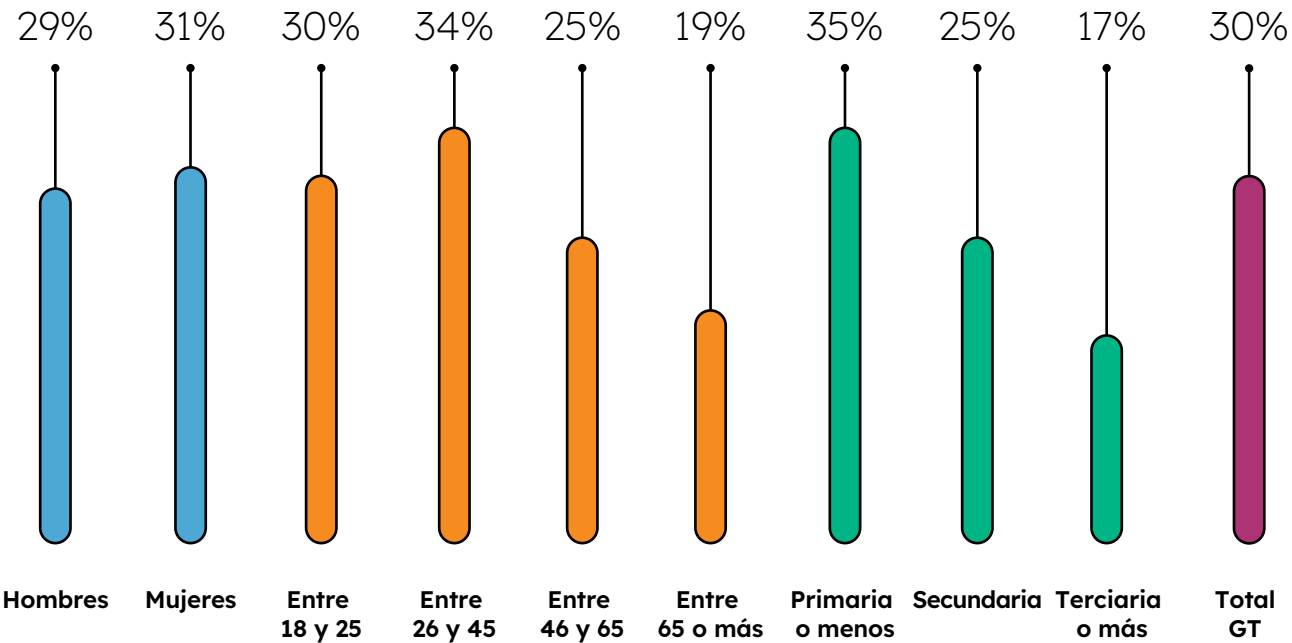
Porcentajes vacunados con primera dosis (% población vacunable)

- 0-23
- 23-32
- 32-50
- 50-70
- 70-100



Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales

Gráfica 2.16 Las no vacunadas y que no planifican hacerlo son más numerosas entre las personas con escolaridad primaria o menos



Porcentaje que dice "No están vacunadas y no planifican hacerlo", según género, edad y escolaridad (junio 2021)
Fuente: elaboración propia con base en ETAF-II 2021

Las reticencias a las vacunas eran particularmente fuertes entre las personas entre 26 y 45 años y con una escolaridad de primaria o menos (ver gráfico 2.16). Al contrario, las personas de mayor edad y con escolaridad elevada eran las que manifestaban el mayor interés por vacunarse.

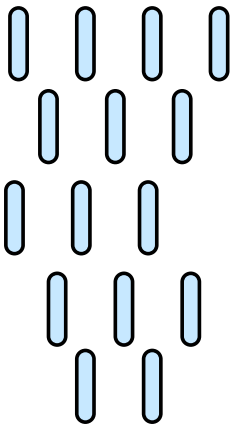
La saturación de los servicios de salud en ciertos momentos ocasionó que muchas personas que presentaban otras enfermedades no pudieran ser atendidas. Aunque no se cuenta con mucha información al respecto, en la ETAF-I de mayo de 2020, en medio de la primera ola, un 20 % de personas que tuvieron necesidad de ser atendidas por un problema de salud dijeron que no pudieron hacerlo.

En otra encuesta, de junio de 2020, realizada a mujeres, descrita en ASIES y ONU Mujeres (2020), el 61 % decía que tuvieron dificultades para acceder a servicios de salud, 59 % a suministros médicos, 44 % a servicios de salud reproductiva, materna o infantil, 34 % a productos de higiene y sanitarios y 17 % a productos de planificación familiar. Esta es una arista que precisa más análisis para entender los impactos integrales en salud que dejó la pandemia.

En síntesis, los impactos de la pandemia sobre la salud y la mortalidad son y seguirán siendo importantes. En los últimos dos años, se han reforzado capacidades de atención y prevención, se ha avanzado en la adquisición de vacunas y pruebas, pero aún resta por hacer. La aceleración y aceptación social de la vacunación son aspectos críticos que se deberán resolver, considerando que serán decisivas para la adecuación de la economía y la vida social a un contexto de "nueva normalidad" en la que el nivel de contagios continúe, aunque con menor intensidad e incertidumbre.

Hay desafíos importantes también en la normalización paulatina de la atención en los servicios de salud que no deberían retornar a la situación y deficiencias previas, sino aprovechar la prioridad que requiere la ciudadanía para avanzar en mejoras sustantivas de largo plazo.

Además de las limitaciones institucionales, el despliegue de los esfuerzos estatales contra la pandemia está enfrentando problemas estructurales relacionados con la desigualdad, la débil presencia del Estado en algunas partes del territorio y las adecuaciones que imponen los complejos procesos de comunicación, diálogo y de información comunitaria que se requieren para facilitar la vacunación en algunos lugares. La existencia desde hace mucho tiempo de una elevada desconfianza ciudadana en las instituciones y en el Estado complica el diseño e implementación de políticas. Por ejemplo, según la encuesta del Latinobarómetro 2020, el 21.6 % manifiesta confiar "mucho" o "algo" en el Gobierno nacional y un 35 % en los hospitales públicos²⁶.



2.2.2 El nivel de vida: buen desempeño macro y pérdidas de ingreso en las familias

Guatemala fue uno de los países latinoamericanos con mejor desempeño macroeconómico en el periodo de la pandemia (2020-2021). Experimentó uno de los decrecimientos reales del PIB más bajos de la región en 2020 (-1.5 %) y luego tuvo una de las más fuertes expansiones de la actividad (7.5 %). Es lo que los economistas denominan una recuperación en forma de V. Como referencia, América Latina sufrió una contracción de su PIB de -6.7 % en el 2020 y creció 6.3 % en el 2021.

Este desempeño tuvo que ver, en 2020, con el crecimiento del consumo final del Gobierno en 1.6 % y una moderada caída de las exportaciones (-4.4 %) y del consumo final de los hogares (-1.1 %). El gasto de consumo del gobierno estuvo asociado al incremento de las transferencias en especie acordadas a los hogares (ver recuadro 2.2) y a un crecimiento en términos reales de las remuneraciones de los empleados del sector público. A esas medidas, se sumó una política monetaria que consideraba medidas de apoyo a la actividad económica y al sistema financiero (ver recuadro 2.1).

Estos esfuerzos amortiguaron en cierta medida la caída del consumo de los hogares por las medidas de confinamiento dispuestas para contener la propagación del COVID-19, que redujeron los ingresos por la disminución de remuneraciones, la suspensión temporal de contratos o el cierre o cese parcial de actividades económicas. El aumento de las remesas —que continuaron creciendo significativamente en 2020 (7.9 %) fue también un factor relevante en ese desempeño.

Los sectores agropecuarios, financiero e inmobiliario continuaron creciendo en 2020 y la industria (-0.2 %) y el comercio (-0.5 %) tuvieron retrocesos más leves que en otros países.

Como pasó en América Latina, las actividades de transporte, alojamiento, servicios de comida y construcción se contrajeron, pero el desempeño del resto de sectores compensó bastante esas pérdidas²⁷. Sin embargo, se debe anotar que los sectores que se contrajeron son los más intensivos en empleo y con grandes contingentes de trabajadores informales y de bajos ingresos.

En 2021, el crecimiento del PIB (7.5 %) fue el más alto de los últimos 40 años, impulsado por una fuerte recuperación de la demanda interna y un crecimiento de las exportaciones de 22 %. El primer factor estuvo dinamizado por el consumo interno y la inversión, afectados positivamente por la flexibilización de las restricciones y un fuerte crecimiento de las remesas, que en ese año llegaron a representar el 17.8 % del PIB frente a un promedio anual de 11 % en los últimos 15 años.

Es interesante complementar este panorama macroeconómico positivo con las tendencias del empleo y de los ingresos de los hogares en estos dos años de pandemia. Para ello, se utilizó la reciente *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos* (ENEI-2021) elaborada por el INE²⁸ y las encuestas parciales que el Banco Mundial y el PNUD realizaron en 2020 y 2021²⁹.

La tasa global de participación³⁰ a fines del 2021 era de 63 %, superior a la prevaleciente en noviembre 2019, antes de la pandemia (59.1 %). Es decir, hay evidencia de una recuperación de la actividad y del empleo.

Esta tendencia se confirma en las series de datos de las ETAF, que son de menor calidad que la ENEI y que tienen un sesgo urbano, en las que ese indicador también aparecía, en junio de 2021, casi al mismo nivel de antes de la pandemia. Esos datos indican, de igual modo, que la recuperación del empleo fue rápida después de una fuerte caída en los primeros meses de la pandemia. En agosto de 2020 ya se acercaba a los valores previos a la crisis (ver cuadro 2.3).

Este comportamiento contrasta con lo que pasó en la mayoría de América Latina, donde el porcentaje de personas en edad de trabajar que dicen estar ocupadas era del 62 % en junio de 2021, muy por debajo de la situación previa a la crisis (73 %) ³¹.

En buena medida, esto se habría debido a que las restricciones del primer semestre de 2020 produjeron una contracción de la actividad menor a la experimentada en otros países, según el índice de movilidad elaborado por Google Inc.³² La reducción de movimientos en tiendas y parques alcanzó un 60 % en marzo de ese año, mientras que en Argentina y Perú la caída fue de más del 80 %. El retorno a la normalidad fue también más rápido: a fines de 2020 en Guatemala ya se había alcanzado el nivel de movilidad previo a las restricciones, mientras este seguía un 40 % por debajo en otros países.

De similar manera, el índice de rigurosidad de la Universidad de Oxford, que mide el grado de restricciones a la movilidad y de actividad decididas por las autoridades, muestra que en Guatemala estas empezaron a ser flexibilizadas desde mediados de julio de 2020, mientras en otros países, sobre todo de Sudamérica, se mantuvieron incluso hasta mediados de 2021³³.

Otra razón del moderado deterioro del empleo en 2020 es el alto porcentaje de empleo informal que existe en el mercado laboral que, según el ENEI, en 2019 alcanzaba al 65 % de los ocupados. Se trata, por lo general, de actividades por cuenta propia, empleos en casas particulares o en pequeñas empresas familiares, sin protección social o laboral. Por ejemplo, el 89.3 % de este grupo no tiene contrato y sus ingresos laborales son notoriamente inferiores a los del sector formal: un hombre no indígena en empleo formal tiene un ingreso laboral promedio 12.5 veces mayor que el de una mujer indígena del sector informal³⁴.

En consecuencia, una gran mayoría de los trabajadores informales no tienen otra opción que realizar actividades en cualquier contexto y son capaces de asumir riesgos elevados para continuar generando sus ingresos de subsistencia.

Esta estructura laboral previa, marcada por fuertes contrastes por calidad de empleo, pertenencia étnica, tipo de actividad, lugar de residencia y género determinó afectaciones desiguales en las personas cuando llegó la crisis sanitaria y sus secuelas socioeconómicas. Así, por ejemplo, las mujeres fueron particularmente afectadas, sobre todo las que trabajan en segmentos informales y de bajos ingresos. En junio de 2020, el 71 % de las mujeres que laboraban como empleadas domésticas cesaron totalmente sus actividades y el 23 % pararon parcialmente o redujeron su horario. Algo similar pasó entre las que se dedican a servicios en hoteles y turismo (66 % tuvo que suspender su trabajo) o al comercio (48 %) ³⁵. En todos esos sectores, las mujeres indígenas tienen una presencia importante.

En Sudamérica, se produjeron reducciones más fuertes de la actividad y del empleo, que luego no se pudieron recuperar con rapidez.

Este retorno más rápido a la actividad no estuvo, sin embargo, asociado a una estabilización de los ingresos y las condiciones de trabajo. Al contrario, hay señales de deterioro. La ENEI 2021 muestra que la informalidad ha aumentado con relación a 2019, de 65.3 % a 70.8 %, igual que la tasa de desempleo abierto, de 2 % a 2.2 % (de 4 % a 5.7 % en el área metropolitana) y el porcentaje de trabajadores por cuenta propia pasó de 24.4 % a 33.5 %.

Los ingresos laborales mensuales promedios de los ocupados tampoco se recuperaron. Según la ENEI, en octubre de 2021 estos eran 9.1 % más bajos que los de similar periodo en 2019 y 6 % con relación a los de 2018. Ese dato es consistente con la información de la ETAF-II y la EPC de 2021, que encontraron que las horas de trabajo remunerado seguían en junio de 2021 por debajo de las que existían antes de la pandemia y que casi la mitad de las personas sentía que sus ingresos se habían reducido de manera significativa a finales del 2021 (ver cuadro 2.3).

Cuadro 2.3 Indicadores empleo e ingresos 2020-2021

Indicadores ENEI 2021						
	2018	2019				2021
Tasa global de participación	60.9%	59.1%				63%
Tasa de desempleo abierto	2.0%	2.0%				2.2%
Trabajador cuenta propia (% ocupados)	28.1%	24.4%				33.5%
Tasa de informalidad	69.5%	65.3%				70.8%
Ingreso promedio mensual (quetzales)	2260	2429				2207
Encuestas ETAF I 2020, ETAF II 2021 y EPC-2021						
	Antes COVID-19	May 2020	Julio 2020	Agosto 2020	Junio 2021	Nov 2021
Empleo						
Actualmente empleado o trabajando (% entrevistados en edad de trabajar)	69%	46%	59%	62%	70%	
Horas promedio trabajo remunerado (a la semana)	46.7				40	
Ingresos						
Hogares que dicen que redujeron su ingreso total desde el inicio de pandemia (%)		70%			45%	50%
Situación alimentaria						
En los últimos 30 días, estuvo sin comer por falta de dinero (%)		15%	9%	7%	9%	
En los últimos 30 días, faltó comida por falta de dinero u otro recurso (%)	17%	46%	25%	20%	28%	

Fuente: ENEI 2021 del INE GT y encuestas del PNUD

La figura 2.17 muestra que grupos de población ocupada son los que tenían, a fines de 2021, ingresos promedio mensuales menores de los que percibían antes de la pandemia: los que experimentaron más reducciones fueron las mujeres, los trabajadores de industrias manufactureras, los empleados en el sector comercio y en otras áreas de servicios y los que viven en la zona metropolitana.

Los únicos segmentos que recuperaron ingresos fueron los ocupados en agricultura, finanzas y seguros, sector público y, en cierta medida, los profesionales, técnicos y científicos. Este panorama indica que las mujeres y los grupos de trabajadores de sectores con mayor informalidad, ingresos bajos y situación precaria fueron afectados más que otros por la contracción debido a la pandemia.

En la encuesta EPC-2021, son justamente los grupos con menor escolaridad los que más sienten que sus ingresos se han reducido en una porción significativa: alrededor del 30 % dice que esa disminución fue mayor a 25 %, frente al 18 % de ciudadanos con escolaridad terciaria que dicen sentirse así.

Otro aspecto interesante se refiere al impacto que algunos hogares enfrentaron en un asunto básico como la alimentación. En la primera etapa de restricciones, la situación era preocupante: casi la mitad de las personas encuestadas (mayo 2020) decía que tenía dificultades para financiar su alimentación, lo cual muestra la fragilidad de las condiciones de vida de un porcentaje alto de guatemaltecos. A medida que la gente volvió a trabajar o a realizar alguna actividad, esa proporción se fue reduciendo, pero en junio de 2021 seguía concerniendo al 28 % de personas encuestadas (cuadro 2.18).

Frente al difícil panorama que se perfilaba por el cese de actividades, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos expandió las transferencias de ingresos a los hogares. En Guatemala, hubo un esfuerzo fiscal importante en 2020 que permitió ejecutar nuevos programas de transferencias y de entrega de alimentos y reforzar los vigentes (ver recuadro 2.1).

Según la ECP-2021, el 26 % de los mayores de edad habrían recibido algún tipo de ayuda del Estado (gobierno central, municipio u otra entidad pública) durante la pandemia, consistente en transferencias, programas sociales, apoyo alimentario u otro. En algunos estudios³⁶, se llama la atención sobre las deficiencias del esquema de selección de beneficiarios de algunos de estos programas que dificultaron su llegada a personas en zonas sin servicios o que no tienen una casa propia.

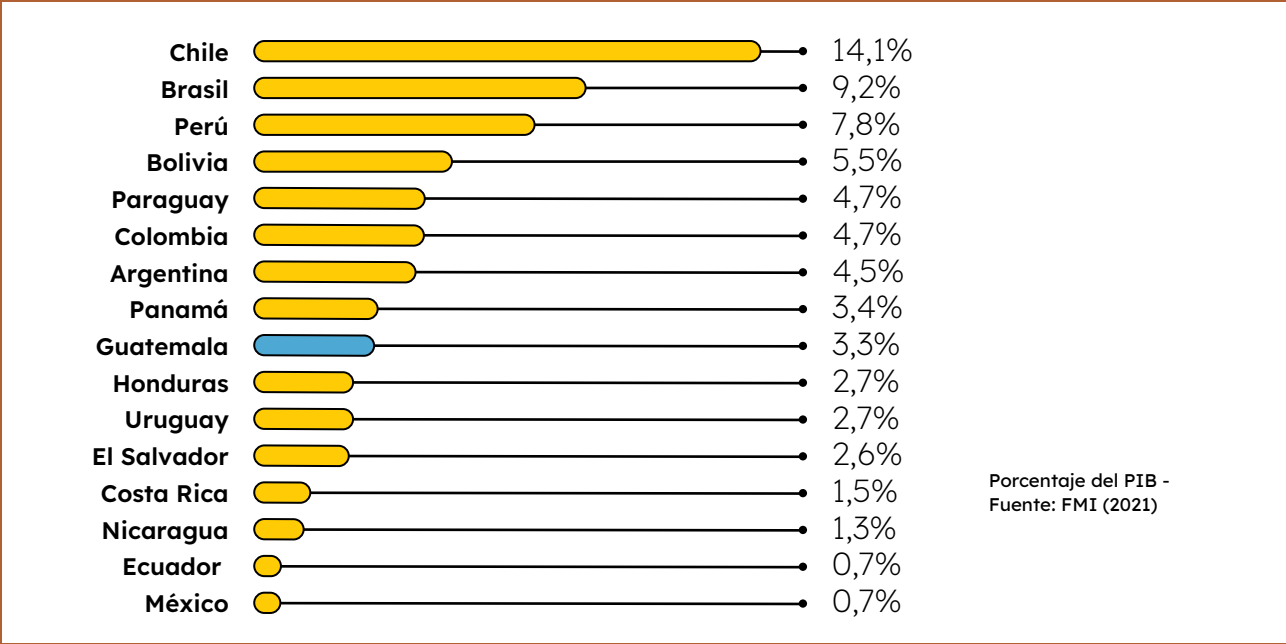
En resumen, el panorama en el ámbito de los ingresos y el nivel de vida de las personas presenta complejidades. Por una parte, a nivel macroeconómico hay evidencias de la resiliencia y capacidad de recuperación de la economía después de un fuerte *shock*. Eso permitió además realizar un esfuerzo fiscal de tamaño apreciable en 2020.

Junto con el mantenimiento de la demanda interna, impulsada por un flujo de remesas que siguió creciendo y un buen desempeño de las exportaciones, todo esto contribuyó a un retorno rápido a la actividad y por tanto al empleo, una vez que las primeras restricciones fueron flexibilizadas o ya no fueron acatadas. En Guatemala, el retorno al trabajo fue más rápido que en otros países de la región.

Recuadro 2.1 Esfuerzo fiscal y política monetaria contra la crisis, 2020

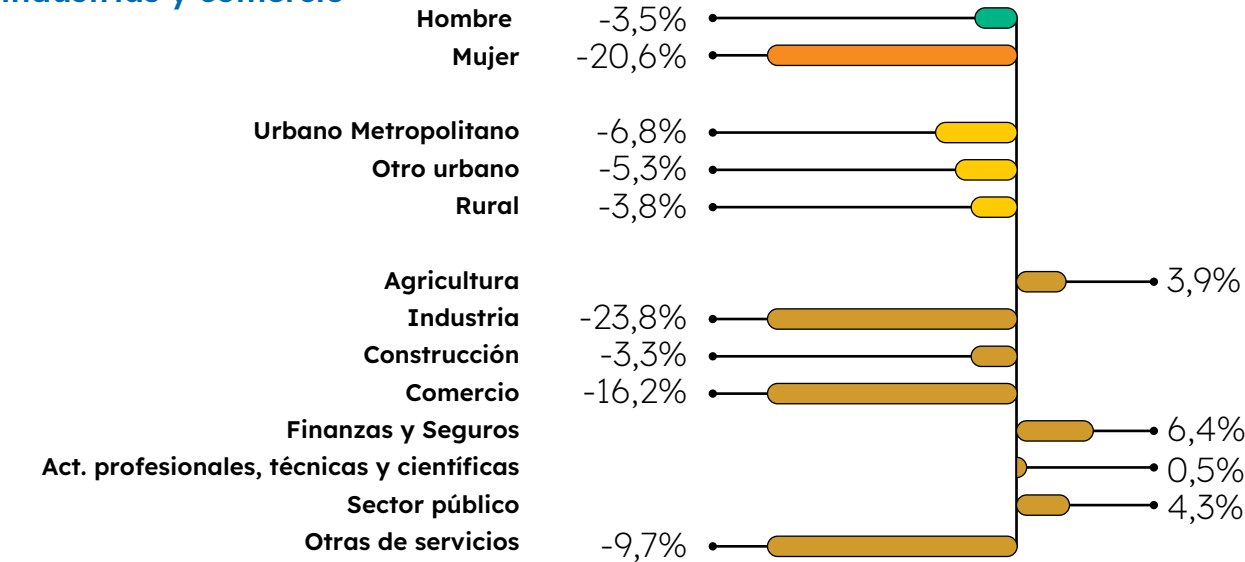
Frente a los retos socioeconómicos de la pandemia, las respuestas estatales debieron ser excepcionales. En Guatemala se articularon a partir de la formulación del Plan General de Atención a la Emergencia COVID-19, refrendado por varios decretos gubernativos aprobados por el Congreso que sumaron Q 19 806 millones, que autorizaron movilizar recursos para diversos programas de transferencia de ingresos a hogares, aumento de recursos para el sector salud, preservación de empleo formal, subsidios salariales, financiamiento para PYMES y entrega de alimentos de emergencia. Según el FMI, a julio de 2021, este esfuerzo habría alcanzado un total de USD 2600 millones. Como porcentaje del PIB, ese impulso fiscal excepcional representó el 3.3 %. A escala latinoamericana,

ese esfuerzo fue, junto con Panamá, el más importante de Centroamérica (ver cuadro adjunto). Ese estímulo se financió con préstamos multilaterales, la emisión de bonos de tesoro en los mercados de capital y una autorización especial del Congreso para que el Banco Central comprara bonos del tesoro. Además, la autoridad monetaria adoptó una serie de medidas de apoyo a la actividad económica y al sistema financiero, por ejemplo, mediante la reducción de la tasa de interés objetivo de la política monetaria o la flexibilización temporal de criterios para computar el encaje bancario y para la administración de riesgos crediticios. De igual modo, el Banco de Guatemala atendió la demanda adicional de efectivo del sistema financiero, abrió ventanillas de liquidez temporal y continuo con sus políticas para moderar la volatilidad del tipo de cambio.



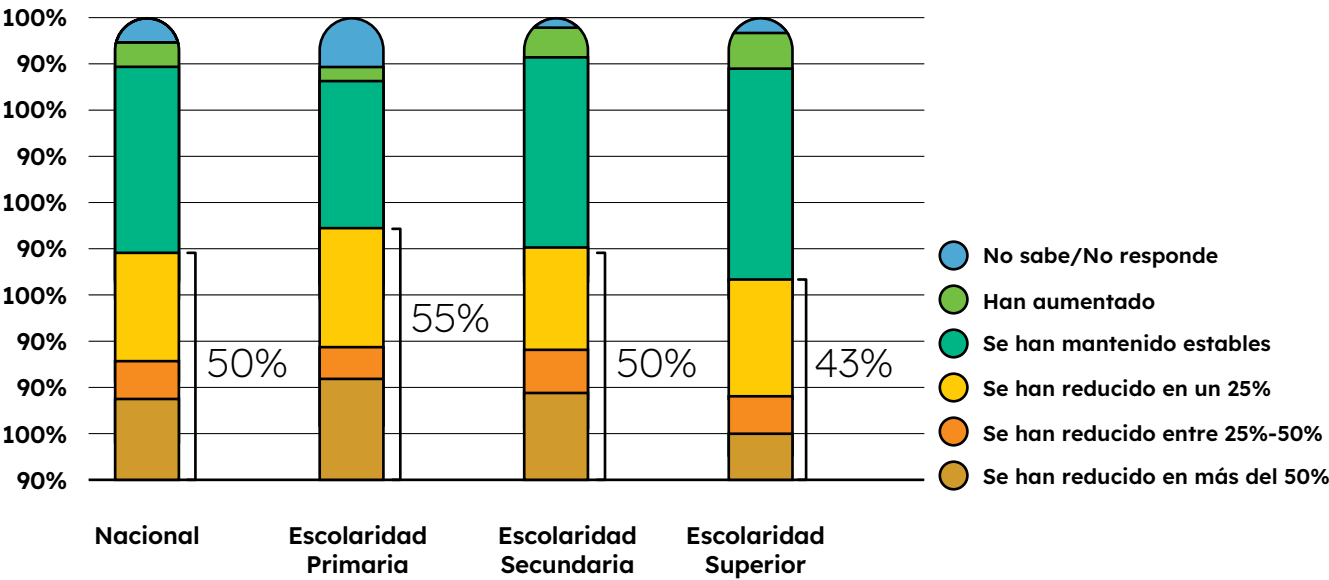
Fuente. Fondo Monetario Internacional y documentos gubernamentales

Gráfico 2.17 Los ingresos promedio mensuales fueron más bajos después de la pandemia, particularmente para las mujeres, los trabajadores de industrias y comercio



Variación (%) ingresos mensuales promedio enter II-19 y II-21. Fuente: elaboración propia con base en ENEI 2019-II y ENEI 2021-II

Gráfico 2.18 Las personas con menor escolaridad sienten que sus ingresos disminuyeron más que los que tienen más escolaridad



¿Cuánto se redujeron sus ingresos después de la pandemia? - EPC noviembre 2021
Fuente: Elaboración propia con base en datos de encuesta EPC-2021 (noviembre 2021)

Sin embargo, eso no se reflejó en una recuperación de los ingresos o en un retorno a las condiciones laborales previas a la pandemia, que tampoco eran óptimas. A fines de 2021, los ingresos de los trabajadores en sectores con mayor informalidad (comercio, servicios o construcción) o con bajas remuneraciones (industria) no habían retornado a los niveles previos a la crisis. Esa desigual recuperación afectó, de igual modo, mucho más a las mujeres que a los hombres.

Un aspecto por explorar, para el cual no hay información, es el debilitamiento de los ahorros y activos productivos de las personas durante la pandemia y que posiblemente afectó más a los pobres. Las estadísticas usadas miden los ingresos antes y después del cese de actividades, pero no consideran las pérdidas acumuladas de ingreso durante ese periodo y el gasto que las familias tuvieron que hacer para sobrevivir sin ingresos por varios meses, gastando sus ahorros o incluso vendiendo sus instrumentos de trabajo o algunos bienes. Esa descapitalización podría tener impactos de mediano plazo muy relevantes.

De manera general, el contraste entre la solidez macroeconómica del país y las dificultades laborales y de ingresos de muchos ciudadanos durante la pandemia sugiere que se debe repensar la manera como se vinculan mejor los motores de la expansión económica con las condiciones de vida de los hogares. Reducir las desigualdades sociales, sectoriales y territoriales es posiblemente una de las pistas por explorar.

Recuadro 2.2 Síntesis de las principales acciones para enfrentar el COVID-19 (2020-2021)

Frente a la pandemia, en 2020 el gobierno formuló un Plan general de atención a la emergencia COVID-19 que tenía un componente social, económico y de seguridad, migración y ambiente. A partir de esas directrices se impulsaron varios programas y acciones. Algunos siguieron siendo ejecutados y complementados en el 2021. En el recuadro 2.1 se describe el esfuerzo fiscal que implicaron estas medidas.

Infraestructura, equipamiento y medicamentos para servicios de salud

En 2020 se destinaron Q. 800 millones para la remodelación y adecuación de hospitales y centros de salud, equipamiento e insumos sanitarios y la implementación de laboratorios de prueba y detección del COVID-19. Se habilitaron cinco hospitales de emergencia y centros de atención en el área metropolitana y varios departamentos, y se distribuyeron alrededor de 116000 kits de medicamentos para pacientes, entre otras medidas. En 2021, se concentraron esfuerzos en la ejecución del Plan Nacional de Vacunación y de la Ley de Emergencia Nacional para la Atención de la Pandemia que facilitaba los procesos de compra de insumos y equipos y la

contratación de personal. En ese marco, se adquirieron y gestionaron donaciones para conseguir 22604380 dosis de vacunas Sputnik V, AstraZeneca, Pfizer y Moderna.

Se aumentó el número de camas para atender a pacientes de COVID-19 hasta 3438, se distribuyeron un total de 251012 kits con tratamientos para casos leves y moderados, se contrató personal adicional para reforzar servicios, se reforzó la red de laboratorios fijos y móviles para realizar pruebas diagnósticas públicas y gratuitas, y se inició la construcción de tres hospitales regionales, entre otras medidas.

Servicios educativos, alimentación y seguro escolar

En 2020, se ejecutó una estrategia para mantener la cobertura y continuidad de la educación pública. Para ello, se ejecutó el programa de apoyo pedagógico #AprendoEnCasa que consistió en recursos digitales para la continuidad del desarrollo de contenidos por medios de comunicación masiva y distribución de guías de autoaprendizaje a estudiantes de los distintos niveles educativos. En ese marco, se elaboraron 200 videos educativos, 180 spots radiales en español, k'iche' y kaqchikel, 56 programas radiales y 88 programas de televisión. Los Hogares Comunitarios y los CADI también desarrollaron servicios de educación a distancia y se garantizó la entrega de alimentos a los beneficiarios en sus viviendas y en los

CAI se socializaron 77 guías educativas y un folleto de lectoescritura.

En 2021, se continuó con esas orientaciones con la estrategia “Aprendo en casa y en clase” que consideraba un modelo híbrido presencial-virtual de enseñanza, en la cual se consideraron aspectos técnicos y pedagógicos, indicadores de logro y esquemas de evaluación diagnóstica, formativa y final. Se atendió de esa manera a un promedio de 2.4 millones de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de los diferentes niveles del sistema educativo. También, se identificaron diferentes escenarios pedagógicos y administrativos según los niveles de alerta sanitaria, previendo protocolos de seguridad para el regreso a clases, mecanismos e instrumentos para garantizar el aprendizaje, la nivelación y la evaluación de aprendizajes en modalidad híbrida y virtual.

Se fortaleció el Programa de Alimentación Escolar que atendió a 2.5 millones de estudiantes de los niveles preprimario y primario en 2020 y a 2.6 millones en 2021 pese a las limitaciones de movilidad que impuso la pandemia. En 2021, este programa logró realizar siete entregas de alimentos que cubrían 183 días.

Desde el 2020, se empezó a implementar también un seguro médico escolar que en 2021 logró una cobertura de 1 945 591 estudiantes de preprimaria y

primaria en 213 municipios. El monto de este seguro es de Q. 300 mensuales, cubriendo gastos por accidentes, enfermedades comunes, suministro de medicamentos y asistencia funeraria para alumnos.

Transferencias en efectivo y apoyo alimenticio a hogares

Bono Familia (2020): pago de Q. 2250 a hogares vulnerables y pobres según indicadores de consumo de electricidad (2.8 millones de beneficiarios y Q. 6000 millones de costo).

Bono de Protección Empleo (2020): pago de Q. 75 por día de suspensión a trabajadores formales (191 110 trabajadores beneficiados y Q. 1850 millones de costo).

Subsidio a tarifa social de energía eléctrica (2020): Alrededor de 4 millones de hogares beneficiados y un costo de alrededor de Q. 610 millones.

Programa de Apoyo Alimentario y Prevención (2020) que llegó a 701 404 familias con un costo de Q. 700 millones. **Bono Único para jubilados y pensionados del Estado (2020)** que benefició a 103 692 personas con un costo de Q. 150 millones.

Complementariamente, se dispusieron líneas de crédito y facilidades financieras para comerciantes, profesionales independientes, pequeñas y medianas empresas (Fondo de apoyo Mipymes, Fondo de Protección de Capitales y Fondo de Crédito para Capital de Trabajo) que disponían de alrededor de Q. 3 400 millones.

En 2021, el MAGA y el MIDES continuaron con la ejecución del Programa de Apoyo Alimentario y Prevención entregando asistencia alimentaria a 590 501 personas en áreas rurales y urbanas.



2.2.3 Educación: inequidades y desafío tecnológico

La suspensión de los servicios educativos presenciales para prevenir contagios fue una de las medidas más fuertes que se ejecutaron desde el inicio de la crisis por el COVID-19. Fue necesario habilitar otras opciones de enseñanza a distancia sin pleno conocimiento del momento en que acabaría la emergencia. En el mundo en desarrollo, esto estuvo asociado a notables desigualdades en el acceso a esos servicios, sobre todo cuando eran provistos por medios digitales, al deterioro de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, y en algunos países a un aumento del abandono escolar debido a que un alejamiento tan prolongado de las aulas desincentivó a los estudiantes más vulnerables.

América Latina fue una de las regiones en las que se realizaron las suspensiones de clases presenciales más largas desde el inicio de la pandemia: 34 semanas de manera total y 35 parcialmente, según estadísticas de la UNESCO, hasta noviembre de 2021. Como referencia, el promedio mundial en ese aspecto fue de 19 semanas de suspensión total y de 19 en modalidades parciales. Guatemala está cerca de la situación regional: 33 semanas de suspensión y 46 en las que aplicó un esquema “híbrido” como se explica más adelante³⁷. En general, las sucesivas oleadas de contagio han continuado dificultando la normalización del funcionamiento de los servicios educativos.

En el 2020 se suspendieron casi totalmente las clases presenciales; frente a esa emergencia, se desplegaron acciones integrales que contemplaron la revisión de los currículums, el diseño y ejecución de una estrategia de educación a distancia

por diferentes canales, la capacitación de docentes, métodos de evaluación, etc. En ese marco, se dotaron de recursos digitales para que los estudiantes continúen con sus actividades de aprendizaje a distancia, se transmitieron contenidos educativos en medios de comunicación de gran audiencia (televisión y radio) y se distribuyeron masivamente guías de autoaprendizaje (ver recuadro 2.2). En el 2021, el Ministerio de Educación (MINEDUC) implementó un modelo híbrido que combina sesiones presenciales, clases en medios digitales y aprendizaje autónomo en el hogar.



Cuadro 2.4 Tasa neta de matrícula y abandono en el sistema educativo público (2019-2021)

	Tasa neta de matrícula (%)			Tasa de deserción (%)	
	2019	2020	2021	2019	2020*
Preprimaria	61.5%	63.3%	60.8%	4.8%	2.1%
Primaria	90.2%	95.2%	93.7%	4.7%	1.5%
Básico	48.3%	49.7%	49.2%	8.3%	4.6%
Diversificado	25.3%	26.0%	26.2%	7.2%	4.4%

(*) estimación preliminar informada en junio 2021
Fuente: Elaboración propia en base a información oficial y reportes de autoridades

En términos de matriculación y deserción en el sistema de educación, no se reportó un impacto negativo de gran dimensión durante la pandemia. En 2021, según datos oficiales, las tasas netas de matriculación de los diferentes niveles fueron muy similares a las prevalecientes antes de la crisis. Se percibe solo una leve disminución de la matriculación en 2021 (de alrededor de 2 %) en preprimaria y primaria. Según autoridades gubernamentales, la deserción registrada en 2020 habría sido incluso menor a la del 2019 según datos preliminares (cuadro 2.4).

Esto se debería al efecto que habría tenido, en 2020 y 2021, la política de entrega de alimentos, en el marco del Programa de Alimentación Escolar, junto con guías de aprendizaje impresas en los establecimientos escolares. Por otra parte, otro incentivo a la inscripción habría sido el seguro escolar que se ofertó a todos los estudiantes matriculados.

Ese panorama se refleja también en una encuesta de junio de 2021: a algo más de un año del inicio de la crisis, el 97 % de los estudiantes guatemaltecos realizaban tareas escolares en sus casas con materiales impresos, el 73 % asistía a sus clases por medios digitales, el 45 % veía clases grabadas, el 35 % recurría a programas educativos en la televisión y el 16 % a programas educativos radiofónicos. Además, un 80 % de los que tenían una oferta de clases presenciales estaban asistiendo a las aulas³⁸. Es perceptible la importancia que tuvieron las guías de aprendizaje como opciones para seguir realizando algunas actividades escolares. Sin embargo, la asistencia a clases digitales (73 %) estaba por debajo del promedio latinoamericano (79 %).

Los logros, pero también las limitaciones de los programas de educación a distancia se ratifican en reportes del 2020: “el 45 por ciento de los estudiantes de primaria y casi el 90 por ciento de los estudiantes de diversificado tuvieron contacto con su docente después de la suspensión de actividades escolares. Paralelamente, los estudiantes recibieron guías de trabajo que fueron entregadas físicamente al momento de la distribución de alimentación escolar, con la cual conformaron un portafolio de trabajos realizados, lo que permitió identificar que en los meses de agosto y septiembre seis de cada diez estudiantes de primaria tenían su archivo”³⁹.

El déficit de los hogares en equipamiento y acceso a dispositivos electrónicos, a servicios de internet e incluso a electricidad fue otra de las dificultades que enfrentó la masificación de la educación a distancia. Guatemala tiene coberturas de acceso a internet en el hogar y a computadores/tablets notablemente menores a los prevalecientes en la mayoría de América Latina. La gran mayoría usa el internet principalmente y/o casi únicamente mediante dispositivos móviles (ver gráfico 2.19).

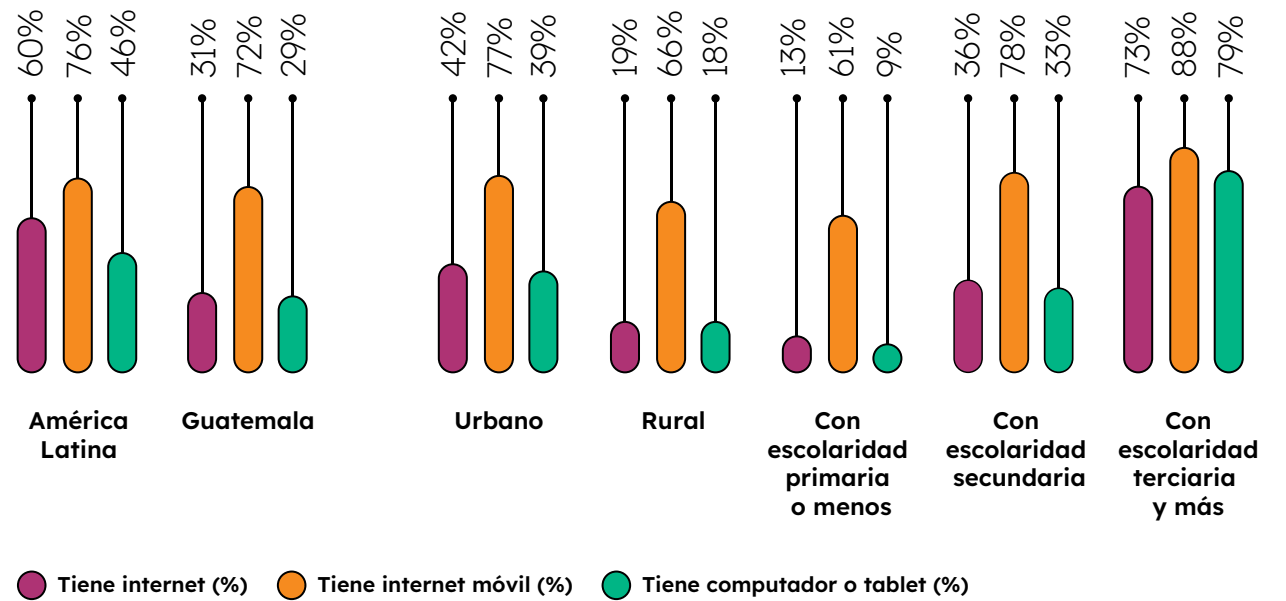
Esas particularidades explican muchas de las limitaciones que enfrenta la educación digital, dado que una de las principales maneras de acceder a la educación en esta coyuntura fue por medio de teléfonos móviles, para la mayoría de guatemaltecos. Este rasgo excluye, de por sí, a muchos e implica costos elevados para hogares con ingresos bajos, mala calidad de conexión y condiciones difíciles para una atención y aprendizaje razonables entre los que hacen el esfuerzo de seguir clases mediante celulares.

Por ejemplo, en promedio habría 0.5 celulares inteligentes por persona en Guatemala, frente a 0.66 en la región. Entre las personas con escolaridad primaria ese valor llega apenas a 0.4, mientras que los que tienen escolaridad

superior tienen 0.7 celulares inteligentes per cápita⁴⁰. Es decir, en muchos hogares, sobre todo los más pobres, no hay ni siquiera dispositivos móviles suficientes para asistir a la enseñanza a distancia, considerando además que en muchos de ellos puede haber más de un niño o niña que tiene que asistir a sus clases digitales.



Gráfico 2.19. Los guatemaltecos tienen menos acceso a dispositivos para acceder a internet, particularmente las personas con menor escolaridad y que viven en zonas rurales



Fuente: elaboración propia con base en ETAF-II junio 2021

Las inequidades que se han generado en este ámbito son importantes: las diferencias son muy grandes entre hogares urbanos y rurales, entre personas indígenas y no indígenas, y entre los ciudadanos con menor escolaridad frente a aquellos que tienen educación terciaria y quizás mayores ingresos: solo un 9 % de las personas con escolaridad primaria tienen una computadora en su hogar frente a un 79 % entre los que tienen estudios superiores. Las dificultades de acceso a internet afectan incluso a personas con educación secundaria y con ingresos medios, configurando nuevas diferenciaciones que quizás eran más leves antes de la pandemia.

Se debe también llamar la atención sobre la carga, a veces desproporcionada, que las mujeres asumieron para dar soporte a los niños en la realización de sus actividades escolares en el hogar. Según la ETAF-II 2021, el 60 % de las mujeres decían que su responsabilidad en la asistencia educativa había aumentado durante la pandemia. Solo un 44 % de los hombres tenían esa opinión. Tareas adicionales a otras actividades: seguir generando ingresos, realizar labores domésticas y apoyar a personas mayores y enfermas.

Estas características son, de igual modo, fuente de desigualdades agravadas pues no es lo mismo, por ejemplo, el escenario de una mujer como jefa del hogar, a veces en situación de pobreza, hacinamiento y solo con un teléfono para acceder a internet, que el de otros hogares donde hay más recursos y tiempo para dar atención a esas nuevas necesidades. Ese apoyo suele ser determinante para la calidad de los procesos de aprendizaje a distancia.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, las pérdidas y brechas de aprendizaje son quizás lo más preocupante, dado que la ampliación de las capacidades educativas y cognitivas de las personas para conseguir sus objetivos sociales y personales es uno de sus pilares esenciales. La educación es, además, una capacidad básica que interactúa con muchas otras en el ámbito laboral, en el de la innovación, de la salud o de la participación política. Son capacidades que se construyen poco a poco y que son muy difíciles de recuperar si no han sido generadas en la niñez y juventud.

Por tanto, los rezagos y desigualdades que se habrían reforzado durante la pandemia en términos de calidad del aprendizaje podrían tener impactos de largo plazo en el crecimiento económico, en la productividad e incluso en la cohesión social del país. Por esas razones, como en toda América Latina, esta es indudablemente una de las cuestiones más acuciantes y prioritarias de la agenda social para los próximos años.

2.2.4 Otros impactos de la pandemia: desigualdades de género, acceso a tecnología y seguridad ciudadana

Desigualdades entre hombres y mujeres

Para completar el panorama, hay que referirse a ciertos fenómenos de inequidad que la pandemia ha visibilizado aún más. Uno de los más importantes es el que afecta a las mujeres.

Las diferencias entre hombres y mujeres se han ampliado en el ámbito laboral y de ingresos. Según el PNUD (2021), en América Latina, las mujeres, los trabajadores mayores y las personas con menores logros educativos tuvieron las mayores probabilidades de perder su empleo durante la pandemia. En Guatemala, en junio de 2021, el 30 % de las mujeres entrevistadas que trabajaban antes de la pandemia decían que no estaba trabajando, mientras que solo el 7 % de los hombres estaban en esa situación⁴¹.

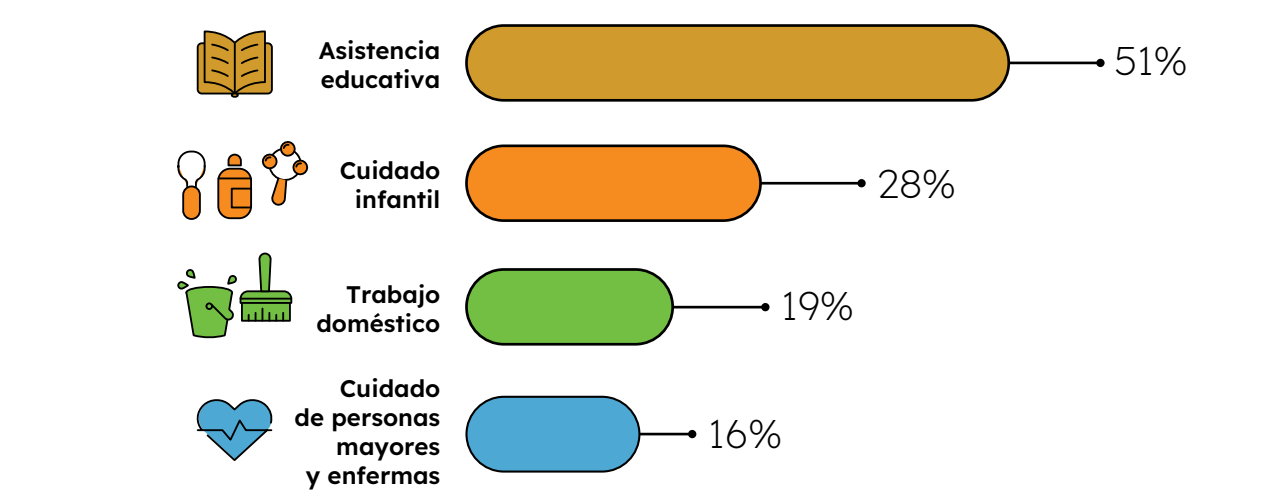
Aunque muchas retornaron después al mercado de trabajo, lo hicieron en condiciones de mayor precariedad, con menores ingresos con relación a los hombres (ver cuadro 2.5 y gráfico 2.17) y después de haber gastado sus ahorros o incluso vendido sus bienes y medios de trabajo. Como se vio en una sección anterior, las trabajadoras del hogar y empleadas en comercio fueron de las más afectadas por el cese de actividades, segmentos en los que las mujeres indígenas están muy presentes.

Cuadro 2.5 Indicadores laborales por género (2019 y 2021)

	2019		2021	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Tasa de desempleo abierta	2.5%	1.7%	2.9%	1.8%
Tasa de informalidad	68.0%	63.8%	75.7%	68.0%
Ingreso promedio mensual (quetzales)	2,252	2,521	1,788	2,434

Fuente: ENEI 2021

Gráfico 2.20 Las tareas de asistencia educativa y de cuidado aumentaron para más de la mitad de las mujeres guatemaltecas en la pandemia



Porcentaje de mujeres que dicen que "aumentaron sus actividades" en las siguientes dimensiones (junio 2021)
Fuente: elaboración propia con base en datos de la ETAF-II 2021

Por otra parte, un porcentaje elevado de mujeres y niñas incrementaron sus actividades de cuidado del hogar y de trabajo doméstico no remuneradas durante las cuarentenas y en el tiempo en que se cerraron escuelas y centros de trabajo. En Guatemala, el mayor incremento se produjo en la asistencia educativa que se tuvo que prestar a los hijos e hijas en la enseñanza a distancia y en el cuidado infantil debido al cierre de los establecimientos educativos (gráfico 2.20).

Las mujeres tuvieron un papel protagónico para sostener el funcionamiento de muchos hogares; tuvieron que multiplicar sus horas de trabajo y contribuir simultáneamente a la educación de las niñas y niños, al cuidado de personas mayores y a las tareas domésticas. Mientras que los hombres reportaron un menor aumento relativo de sus actividades en casi todos los ámbitos del cuidado de la casa y el trabajo doméstico no remunerado durante la pandemia⁴². En ese contexto, como se verá más adelante, se produjeron también aumentos en la violencia contra las mujeres.

Acceso a la tecnología

En un mundo en el que las interacciones sociales se volvieron riesgosas y fueron restringidas por un largo periodo, se ha producido una brusca aceleración de la digitalización de muchos aspectos de la vida social. El acceso a internet y a dispositivos electrónicos se ha vuelto un elemento crítico que explica las inequidades en la acumulación de capacidades educativas. Esa necesidad se refleja también en otros aspectos, como el acceso a servicios públicos y financieros.

Guatemala tiene rezagos importantes: según la ETAF-II 2021 solo un 38 % de sus ciudadanos hicieron pagos por plataformas bancarias, y apenas un 17 % usaron una plataforma móvil. Estos porcentajes son de 53 % y 40 %, respectivamente, en América Latina. Lo que explica, junto con el desigual equipamiento tecnológico de los hogares, el bajo impacto que ha tenido la pandemia en el aumento de las compras en línea (solo 29 % de los encuestados lo reconocen) y el uso de billeteras móviles (solo 9 % dice que aumentaron sus transacciones por esa vía). Esa situación afecta sobre todo a las poblaciones pobres, indígenas y/o rurales.

El acceso deficiente a tecnologías, hoy críticas para múltiples actividades, concierne a buena parte del territorio guatemalteco, pues las infraestructuras y servicios se concentran básicamente en las zonas urbanas más densas, reforzando la falta de oportunidades que ya afectaba históricamente a muchas regiones y localidades. Esta es una cuestión que se debería priorizar al momento de pensar una agenda de desarrollo humano local, junto con la mejora de servicios públicos adecuados por medios digitales y la promoción de capacidades para la utilización proactiva de estos instrumentos entre todos los ciudadanos, sin distinción.

La seguridad ciudadana en tiempos de pandemia

Los análisis del proyecto regional Infosegura del PNUD⁴³, indican que durante el 2020 las violencias que se vinculan a lo privado o dentro del contexto del hogar se vieron incrementadas durante el periodo en que se implementaron las medidas más restrictivas a la movilidad. Múltiples factores al interno de los núcleos familiares, como las tensiones por el encierro, la falta de empleo y el hacinamiento, entre otros, pusieron en situación de vulnerabilidad principalmente a las mujeres, niñas y niños.

Durante los primeros meses de la pandemia del COVID-19, entre marzo y julio del 2020, las mujeres se vieron expuestas a mayor violencia. En esos meses, las asistencias de la Policía Nacional Civil (PNC) a hechos de violencia intrafamiliar registraron una tendencia al alza (+46.3 %) con relación al mismo periodo del año 2019. La línea 1572 de asistencia a mujeres víctimas de violencia física del Ministerio Público también registró un aumento del 18.1 %.

Según la ASIES y ONU Mujeres (2020:100), el 93 % de las mujeres percibían que la violencia había aumentado durante la pandemia; el 25 % reportaban gritos, regaños, insultos y desprecios; el 15 % limitación y control de dinero; el 5 % golpes y empujones y un 4 % control de mensajes y llamadas.

Todo lo contrario sucedió con aquellos delitos más propios del ámbito de lo público, como los homicidios y delitos contra el patrimonio, que tuvieron una reducción significativa. Según datos de la PNC, de marzo a julio del 2020, el país registró 977 homicidios, lo cual representó 638 víctimas menos que en el mismo periodo del 2019. Esta disminución se acentuó casi de forma inmediata a partir de las medidas de restricción de movilidad y confinamiento tomadas en el mes de marzo.

Al cierre del año 2021, segundo en pandemia, los homicidios, lesiones, extorsiones y robos registraron un incremento de 1088 hechos en conjunto con relación al año 2020, sin alcanzar los niveles previos a la pandemia. Sin embargo, las personas desaparecidas y los hurtos (246 personas desaparecidas y 215 hurtos) superaron los niveles registrados en el año 2019, previos a la pandemia⁴⁴. El incremento de los delitos contra el patrimonio (extorsiones, robos y hurtos) coincide con la teoría que argumenta que las crisis económicas podrían tener el potencial de crear un ambiente de presión que puede desencadenar un incremento en los hechos delictivos. En 2020, el PIB sufrió una caída en términos constantes de 1.5 %.

Sobre la violencia basada en género, 183 mujeres denunciaron diariamente en 2021 haber sido víctimas de violencia contra la mujer, según el Ministerio Público. Esto supone un aumento del 12.9 % con relación al año anterior, incremento mayor en proporción que la disminución registrada durante el 2020, en comparación con el año 2019 (-3.4 %). De forma particular, las mujeres estuvieron expuestas a múltiples violencias. El encierro ha causado efectos colaterales en la vida de las mujeres y las niñas; la sobrecarga del trabajo doméstico y cuidados a diversos miembros del núcleo familiar ha recaído sobre todo en ellas, las que además han tenido que enfrentar las tensiones económicas del hogar.

Un año después de iniciada la pandemia, las medidas de contención se flexibilizaron. Sin embargo, las reducciones observadas durante el 2020 en los distintos hechos delictivos no se mantuvieron. Así, al final del año 2021 se registró una tendencia al alza en la mayoría de los hechos delictivos y de violencia que, sin alcanzar en su totalidad los niveles de 2019, muestran una tendencia creciente que puede llevar al país a los niveles previos a la pandemia. Esto principalmente por el regreso a una nueva normalidad afectada

por las secuelas socioeconómicas de la pandemia que podrían seguir incidiendo a mediano y largo plazo en hechos delictivos o de violencia en los años subsiguientes.

Ante este escenario es necesario continuar trabajando en la recolección y análisis de información desagregada para fortalecer las políticas públicas de seguridad ciudadana sensibles al género. Unas políticas y acciones que deberán también poner el foco en los impactos que el COVID-19 pueda causar en la seguridad ciudadana, enfatizando en las intervenciones territoriales que prioricen a las poblaciones que se están quedando atrás.

Para seguir avanzando se necesitarán intervenciones más específicas que integren evidencias más allá de los registros administrativos de delitos. Contar con datos que procedan de los sistemas de salud, justicia y educación, entre otros, permitirá disponer de mayores niveles de desagregación para reducir la brecha de información existente, particularmente en la violencia que afecta y podría seguir afectando a las mujeres, niños y niñas, a los jóvenes y a las poblaciones indígenas.

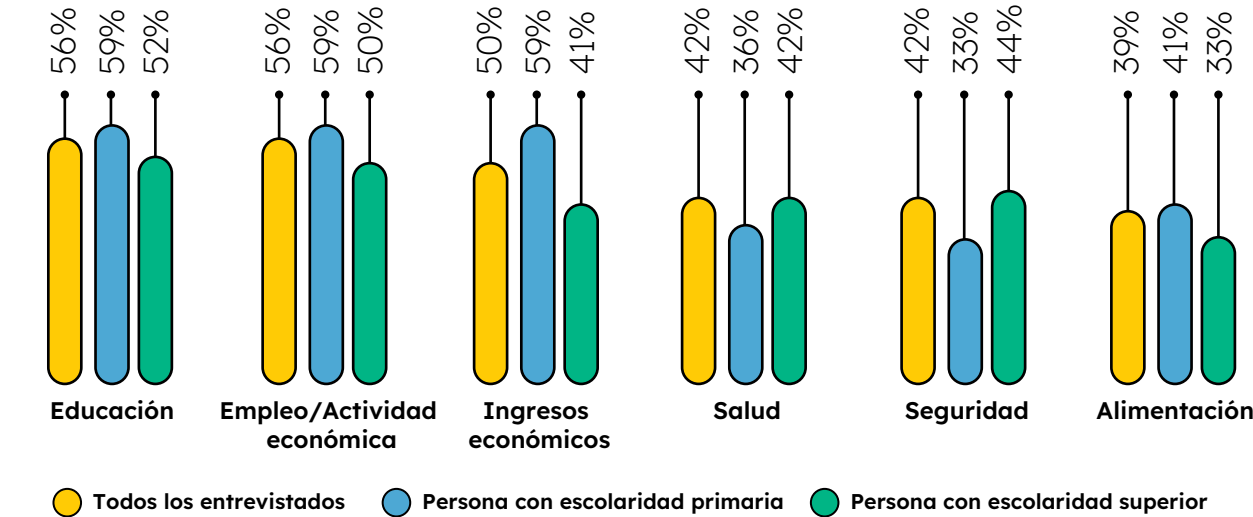
2.2.5 Después de la pandemia: las demandas de la sociedad

Los guatemaltecos y guatemaltecas tienen su opinión sobre los aspectos en los que la pandemia les habría afectado más: resalta su percepción de un empeoramiento de la situación de la educación, del empleo y de la actividad económica y los ingresos de las familias; en todas esas dimensiones, más del 50 % comparten esa opinión. Este sentimiento es particularmente fuerte (casi 60 %) entre las personas con escolaridad primaria, mayormente pertenecientes a grupos sociales vulnerables (ver gráfico 2.21). A medida que la escolaridad aumenta, hay algunos cambios en las preocupaciones, así la salud y la seguridad preocupan más a los que tienen escolaridad superior.

Frente a esas preocupaciones, los ciudadanos proponen algunas prioridades para los próximos años. El mayor reclamo de transformación, después de lo experimentado en la pandemia, tiene que ver con el combate a la corrupción y la responsabilidad por parte de la clase política. Por otra parte, se ha producido también una revalorización de los servicios públicos y la protección social (gráfico 2.22).

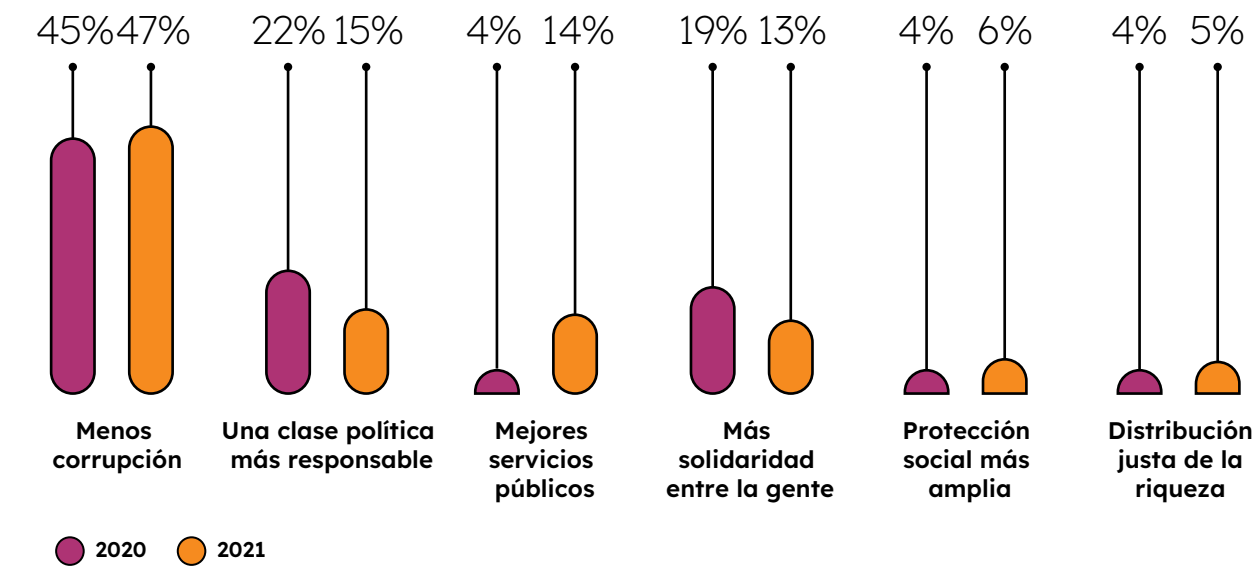
Más específicamente, cuando se indaga sobre las acciones e inversiones prioritarias que debería emprender el Estado en los próximos años, resalta la jerarquía que tienen las cuestiones sociales: mejora de la salud, la educación y la lucha contra el hambre, incluso por encima del apoyo a los emprendimientos económicos o las transferencias de ingreso a los pobres (gráfico 2.23). La apuesta de una mayoría, después de la crisis pandémica, es por servicios sociales más fuertes y eficientes, siendo quizás una de las lecciones más interesantes que ha dejado la pandemia en Guatemala.

Gráfico 2.21. Después del COVID-19, más de la mitad de los guatemaltecos dicen que la educación y la situación de empleo e ingresos empeoró



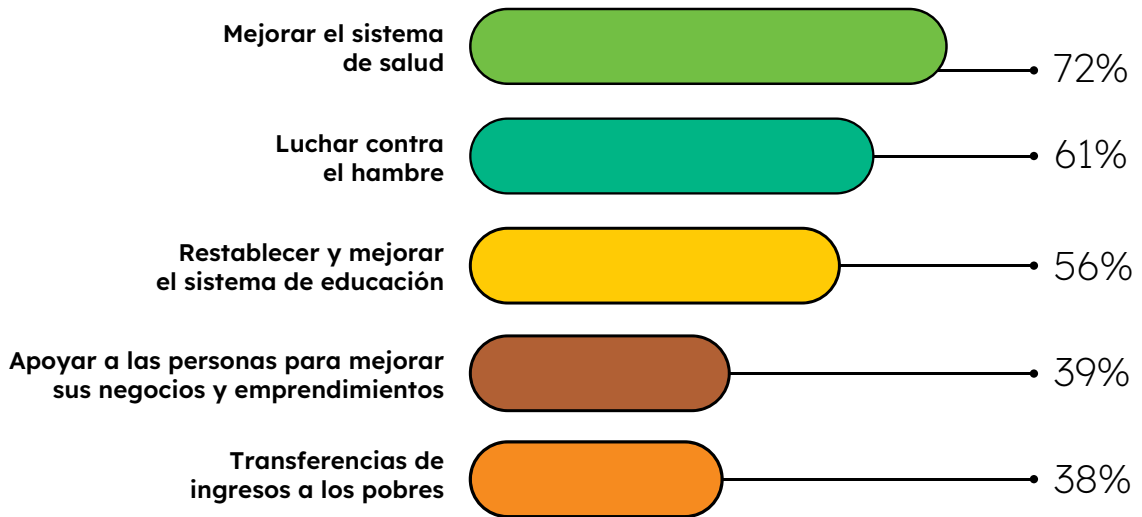
Porcentaje de personas que dicen que la situación empeoró en las siguientes dimensiones desde la llegada del COVID - Nov 2022
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta EPC-2021

Gráfico 2.22. Después de la pandemia, se aspira a que haya una menor corrupción y una clase política más responsable



¿Cuál es el cambio más importante para el futuro del país después de la pandemia?
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta EPC-2021

Gráfico 2.23. La inversión prioritaria debería ser mejorar el sistema de salud, luchar contra el hambre y restablecer el sistema de educación



¿Cuál debería ser la inversión prioritaria del Gobierno en los próximos años? (noviembre 2021).
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta EPC-2021



2.3 Conclusiones

El desarrollo humano de Guatemala se caracteriza por dos rasgos: un importante desequilibrio entre sus logros económicos agregados, que contrasta con un desarrollo social que avanza lentamente, y la persistencia de significativas desigualdades entre los diferentes segmentos sociales y territorios que componen el país. Esas inequidades históricas afectan particularmente a las mujeres, a las poblaciones indígenas y a las personas con menores ingresos.

En general, el IDH y los índices que lo componen aumentaron hasta 2019 (último año para el que se cuenta con estadísticas). Sin embargo, desde 2015 sus crecimientos fueron muy leves. Es particularmente llamativo el estancamiento en las mejoras en las dimensiones educativa y de nivel de vida. En educación, esa tendencia coincide, por ejemplo, con un escaso crecimiento de la cobertura de educación secundaria y superior desde el 2012.

Por tanto, la pandemia se produjo en un contexto estructural de significativas limitaciones y desigualdades socioeconómicas, las cuales dificultaron la ejecución de políticas de atención y protección contra el COVID-19, por ejemplo, en el ámbito del acceso oportuno a servicios sanitarios, a la vacunación o a una educación a distancia de calidad. De igual modo, esas inequidades tuvieron que ver con la manera diferenciada en que las personas fueron afectadas por la enfermedad y sus consecuencias socioeconómicas.

Aunque el país logró sortear la crisis del 2020 con un decrecimiento económico moderado seguido de una rápida recuperación macroeconómica, la economía de parte importante de los hogares, sobre todo de los más vulnerables, no logró recuperarse pese al retorno al trabajo. La crisis dejó también secuelas en las condiciones de salud de la población más vulnerable y en las capacidades humanas de muchos niños y niñas debido a las dificultades en la calidad de la enseñanza que enfrentó la educación a distancia.

En este periodo, la ciudadanía vio la importancia de contar con servicios sociales fuertes, eficaces y que lleguen a todos. Se experimentó también con nuevos programas sociales que podrían orientar la innovación que se

requerirá en los siguientes años para recuperar lo perdido y acelerar el desarrollo humano. La idea es no volver únicamente al contexto previo a la crisis, que, como se vio, no era el óptimo, sino ir construyendo una nueva normalidad en la que se den pasos más acelerados para lograr un desarrollo humano equitativo.

Las pistas futuras de política pública se refieren a la consolidación de servicios públicos sociales más fuertes y presentes en todo el territorio, y al impulso de novedosos esquemas de protección social que prioricen a los grupos de población más vulnerable, iniciativas en las que el acceso a nuevos instrumentos digitales tendrá un rol cada vez más crucial. Parece también necesario mejorar la recolección de información social sobre los hogares para que la selección y priorización de los beneficios de los programas sociales sea óptima y justa, buscando que contribuyan no solo a incrementar las coberturas de servicios sociales, sino también a mejorar su calidad. Experiencias como la iniciativa piloto del Registro Social de Hogares con enfoque de género promovida por el Ministerio de Desarrollo Social y apoyada por el Sistema de Naciones Unidas en 20 000 hogares distribuidos en 6 municipios del país pueden ser valiosas en este sentido.

Los problemas de la vacunación y de la dificultad de muchos niños y niñas para acceder a educación a distancia llaman la atención sobre la urgencia de mejorar las infraestructuras y servicios sociales y tecnológicos en todo el territorio, aspectos en los que todos los niveles de gobierno y espacios de participación locales y territoriales deberían intervenir. Para llegar más eficazmente con prestaciones sociales y programas de desarrollo económico local se requerirá un despliegue territorial más eficiente y coordinado de todas las instituciones. Esa es una de las lecciones de la pandemia.

Finalmente, existe también el gran reto de articular de manera más eficaz el crecimiento macroeconómico con una distribución más equilibrada de los ingresos entre todos los ciudadanos. La economía mostró una gran capacidad de resiliencia que debe ser aprovechada.

Parece necesario avanzar en una fiscalidad y políticas de inversión pública adaptadas a un gran esfuerzo de recuperación y aceleración del desarrollo humano, después de una crisis con tan graves afectaciones a la vida de las personas, como lo propone la CEPAL⁴⁵. Actuar sobre las desigualdades sociales, étnicas, territoriales y otras que dificultan que las oportunidades y capacidades lleguen a todos y, sobre todo, a los que tienen mayores necesidades será una prioridad. Para ello, se precisa entender los diferentes contextos y características de esos problemas en el diverso territorio de Guatemala y de eso tratarán los siguientes capítulos del informe.



Para llegar más eficazmente con prestaciones sociales y programas de desarrollo económico local se requerirá un despliegue territorial más eficiente y coordinado de todas las instituciones.
