



NACIONES UNIDAS
GUATEMALA



NACIONES
UNIDAS
GUATEMALA



Equipo País de las Naciones Unidas
Ciudad de Guatemala

ANÁLISIS COMÚN DE PAÍS: ACTUALIZACIÓN 2021

CRÉDITOS

COORDINACIÓN GENERAL: Rebeca Arias Flores, Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala

COORDINACIÓN TÉCNICA, COMPILACIÓN Y EDICIÓN GENERAL: Jaime A. Garrón Bozo, Economista, Oficina de la Coordinadora Residente

EQUIPO DE COORDINACIÓN, REVISIÓN Y REDACCIÓN (por orden alfabético de agencias, fondos y programas): **CEPAL:** María Castro, Jesús López; **FAO:** Milton Orozco Tul, Lesbia Arreaga; **OACNUDH:** Mary Briz, Margarita Lema, Gabriela Tuch; **OCR:** Peride Blind, María José Schaeffer, Santiago Daroca, Jaime A. Garrón Bozo; **OIM:** Alejandro Martínez; **OIT:** Carlos Linares, Hernán Coronado; **ONU Mujeres:** Adriana Quiñones, Ana Grace Cabrera, Eugenia Close, Perla Priscilla Chang, Carolina Bermúdez, Covadonga San Emeterio, Irma Citalán; **ONUSIDA:** Héctor Sucilla, Roberto A. Flores; **OPS/OMS:** Óscar Barreneche, Caroline Chang, Liz Parra, Maritza Enríquez, Tomo Kanda, Amalia Ayala, Marc Rondy; **PMA:** Karen Kestler; **PNUD:** Patricia Joachin, Sofía Vásquez; **UNESCO:** Lucía Verdugo, María José Pérez; **UNFPA:** Pablo Salazar Canelos, Paola Broll, Irma Ávila, Karelía Ramos, Claudia López, Dania Alvarado; **UNICEF:** Ramiro Quezada, Rubén Darío Narciso, Ileana Cofiño, Magda Medina; **UNODC:** Luisa Fernández, Karen Vargas, Edgar Villacorta.

EDICIÓN DE ESTILO: Isabel Aguilar Umaña

El presente es un documento vivo, de actualización periódica por parte del Equipo País del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala; ha sido elaborado considerando la información disponible al momento de su redacción, la cual puede haber cambiado.

Última fecha de actualización: 15 de junio de 2021

CONTENIDO

PRÓLOGO	6
1. NO DEJAR A NADIE ATRÁS: POBLACIONES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD	7
1.1. Pueblos indígenas	7
1.2. Mujeres	7
1.3. Niñez, adolescencia y juventud.....	8
1.4. Adultos mayores	9
1.5. Población con discapacidades.....	9
1.6. Población LGBTIQ+.....	10
1.7. Población en movilidad humana.....	10
2. CONTEXTO ECONÓMICO.....	11
2.1. Comportamiento de la economía y principales variables.....	11
2.2. Desigualdad y pobreza.....	12
2.3. Empleo	13
2.4. Productividad y competitividad	13
3. CONTEXTO SOCIAL	14
3.1. Educación	14
3.2. Salud.....	18
3.3. Seguridad alimentaria y nutricional.....	20
3.4. Protección social	22
4. CONTEXTO POLÍTICO Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA	23
4.1. Proceso electoral de 2019.....	23
4.2. Elección de magistrados y magistradas de las altas cortes	24
4.3. Conflictividad social	24
4.4. Respuesta institucional	25
5. IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES	25
6. MOVILIDAD HUMANA.....	28
7. DERECHOS HUMANOS, SEGURIDAD Y JUSTICIA	29
7.1. Crimen y violencia	29
7.2. Acceso a la justicia	31
7.3. Derechos humanos	32
8. PANORAMA DE FINANCIAMIENTO	34

8.1.	Finanzas públicas nacionales	34
8.2.	Finanzas públicas internacionales.....	35
8.3.	Finanzas privadas nacionales.....	35
8.4.	Finanzas privadas internacionales	35
9.	TORMENTAS TROPICALES ETA E IOTA	36
10.	ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL DE RIESGOS.....	40
	BIBLIOGRAFÍA.....	44
	ANEXO 1. GRÁFICOS Y TABLAS.....	48
	ANEXO 2. APARTADOS ANALÍTICOS.....	60

ANEXO 1 ÍNDICE DE GRÁFICOS

Figura 1.	Censo 2018: características de la población guatemalteca	49
Figura 2.	Crecimiento económico y remesas.....	52
Figura 3.	Pronósticos de crecimiento económico y finanzas públicas.....	52
Figura 4.	Número de afiliados cotizantes al IGSS en 2020 por tipo de patrono	53
Figura 5.	Guatemala: productividad laboral por persona empleada	53
Figura 6.	COVID-19 y crisis de la educación.....	53
Figura 7.	Guatemala: gasto público en educación (2015-2019)	53
Figura 8.	Línea de tiempo de clases presenciales.....	54
Figura 9.	América Latina: monto mensual promedio de transferencias monetarias COVID-19	56
Figura 10.	Guatemala: distribución de bancadas en el Congreso de la República.....	57
Figura 11.	Personas retornadas de México y Estados Unidos (enero-diciembre de 2020)	57
Figura 12.	Delitos cometidos en 2020	57
Figura 13.	Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes.....	58
Figura 14.	Recursos fiscales y deuda pública.....	58
Figura 15.	Flujos netos de AOD a Guatemala, en porcentajes INB.....	58
Figura 16.	Guatemala: desembolsos brutos de AOD en 2019.....	58
Figura 17.	Remesas recibidas, en porcentajes del PIB.....	59

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Índice de Desarrollo Humano, Latinoamérica y el Caribe	52
Tabla 2.	Matrícula total y centros educativos del sector oficial, por niveles de alerta y condiciones de reapertura	54
Tabla 3.	Porcentaje de centros educativos oficiales y matrícula del sector oficial por niveles de alerta y condiciones de reapertura	54
Tabla 4.	Guatemala: alternativas del aprendizaje a distancia.....	54
Tabla 5.	Mantenimiento de los servicios esenciales de salud	54
Tabla 6.	Guatemala: actualización del análisis de inseguridad alimentaria aguda (mayo-agosto 2021)	55

Tabla 7. Guatemala: actualización del análisis de inseguridad alimentaria aguda (septiembre 2021- enero 2022)	56
Tabla 8. Inversión extranjera directa en Guatemala, en USD millones.....	59
Tabla 9. Efectos de Eta e Iota, por sectores (en millones de quetzales).....	59

ANEXO 2

ÍNDICE DE APARTADOS ANALÍTICOS

Apartado 1. Encuesta nacional de empleo e ingresos II-2019 (ENEI II-2019, datos seleccionados)	61
Apartado 2. Índice de Competitividad Global 2019 (elementos seleccionados)	61
Apartado 3. Educación: medidas implementadas para la reapertura de escuelas	62
Apartado 4. Educación: retos identificados para el aprendizaje a distancia	62
Apartado 5. Educación: riesgos asociados con cierres escolares prolongados	63
Apartado 6. Educación: factores interrelacionados que inciden en la enseñanza	63
Apartado 7. Salud: avances del mecanismo COVAX	64
Apartado 8. Salud: continuidad de servicios de respuesta al VIH.....	64
Apartado 9. Salud: financiamiento público y ejecución presupuestaria.....	64
Apartado 10. Salud: factores interrelacionados y profundización de brechas	65
Apartado 11. SAN: factores clave asociados con la proyección sobre inseguridad alimentaria	66
Apartado 12. Protección social: retos identificados en la implementación de programas sociales	67
Apartado 13. Contexto político: conformación del Congreso 2020-2024	67
Apartado 14. Gobernabilidad: análisis de conflictividad	68
Apartado 15. Gobernabilidad: condiciones y capacidades del Estado	68
Apartado 16. Igualdad de género: estadísticas del IDH 2020.....	69
Apartado 17. Efectos seleccionados de la COVID-19 en las mujeres.....	69
Apartado 18. Derechos humanos y COVID-19: afectación a grupos en situación de vulnerabilidad.....	71

PRÓLOGO

Guatemala inició 2020 con la administración de gobierno del Dr. Alejandro Giammattei, quien tomó posesión el 14 de enero, por un período de cuatro años. El comienzo de esta nueva gestión coincidió con el principio de la mayor crisis sanitaria observada en el último siglo, generada por la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) debido a la propagación de la enfermedad COVID-19, ocasionada por el SARS-CoV-2. A nivel global, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) anticipó que, a causa de la COVID-19, los índices de desarrollo humano podrían disminuir por primera vez desde 1990.

El primer caso de COVID-19 en Guatemala fue notificado el 13 de marzo de 2020 y al cierre del año se acumulaban 138,236 casos positivos, 4,820 personas fallecidas registradas y 126,606 personas recuperadas.¹ A finales de mayo de 2021, se contaban 251,336 casos positivos acumulados, 8,070 fallecidos registrados y 230,882 personas recuperadas.² La pandemia demostró ser más que una crisis de salud, afectando a toda la economía guatemalteca, donde su impacto se ha hecho visible en los niveles de pobreza y desigualdad, relevando y agudizando problemas socioeconómicos que el país arrastra desde hace varios años. Sin embargo, los efectos a mediano y largo plazos en el acceso a servicios básicos de salud, educación, agua y saneamiento, así como en la seguridad alimentaria y nutricional, medios de vida, trabajo digno y decente, entre otros temas cuya afectación ha sido sustantiva, continúan sin una medición precisa puesto que la pandemia todavía es una crisis en desarrollo. En ese sentido, las medidas de contención y mitigación han ido evolucionando conforme a los hechos observados en Guatemala y en el mundo, de la mano de políticas paralelas que apuntan a la atención humanitaria y la recuperación socioeconómica, dado el carácter dual de la crisis.

Por otro lado, la alta vulnerabilidad del país –décima a nivel global (*World Risk Report*, 2020)– hacia fenómenos naturales y climáticos también cobró factura. Durante el primer semestre de 2020 Guatemala fue afectada por las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal, que ocasionaron lluvias que provocaron inundaciones, deslizamientos de tierra y crecidas de ríos en varios departamentos del país. Posteriormente, en el mes de noviembre, las tormentas tropicales Eta e Iota produjeron grandes afectaciones en varios departamentos, causando pérdida de vidas humanas, destrucción de infraestructura, cultivos y viviendas.

La presente actualización del Análisis Común de País (CCA, por sus siglas en inglés) del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) para la República de Guatemala se preparó, justamente, en este contexto. El análisis proporciona una evaluación general de las condiciones que afectan la implementación de la Agenda 2030 a partir de los cambios de coyuntura observados. Así, el objetivo de la actualización del CCA no es reevaluar aquellos aspectos que continúan siendo válidos desde el CCA presentado a finales de 2019, sino centrarse en nuevos datos, análisis y retos que han surgido desde la última evaluación, principalmente la pandemia ocasionada por la COVID-19 y las tormentas tropicales ETA e IOTA. Asimismo, incorpora un enfoque analítico hacia adelante para establecer riesgos y oportunidades para el período 2021-2022.

¹ Presidencia de la República (2021). *Informe general de la República de Guatemala 2020*.

² MSPAS (2021). *Tablero COVID-19*, con datos al 26 de mayo de 2021. Disponible en: <https://tablerocovid.mspas.gob.gt/>

1. NO DEJAR A NADIE ATRÁS: POBLACIONES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Guatemala es un país multicultural y étnicamente diverso. La crisis derivada de la pandemia por COVID-19 que llegó al país en marzo de 2020, y los efectos de las tormentas tropicales Eta e Iota, en noviembre del mismo año, exacerbaron –en la mayoría de casos– los problemas preexistentes en materia socioeconómica, así como las grandes deudas sociales. A continuación, se detallan las principales vulnerabilidades de los grupos identificados para el caso de Guatemala a la luz de la nueva coyuntura que inició en 2020.

1.1. Pueblos indígenas

La población indígena de Guatemala no es una minoría étnica, ya que en conjunto representa el 43.8% de la población. Según pueblo de pertenencia, el país se autoidentifica en un 41.7% como maya; un 0.1% como garífuna; un 1.8% como xinka; un 0.2% como afrodescendiente; un 56.0% como ladino; y un 0.2% como extranjero. En todos los departamentos habitan poblaciones de las diversas autoadscripciones, por lo que hay que considerar elementos de pertinencia cultural en las políticas y prestación de servicios. La población mucho más excluida ha sido tradicionalmente la población maya, y en ella, la población monolingüe que no sabe leer ni escribir. En términos de la información con la que cuentan para prepararse frente a las medidas tomadas en el país ante cualquier eventualidad, crisis o desastre natural, se encuentran en mayor desventaja.

Según el *XII Censo de población y VII de habitación* de 2018 (Censo 2018), el 18.5% de la población de 7 años y más no sabe leer y escribir, principalmente en poblaciones mayas y xinka. Para las poblaciones mayas, las comunidades lingüísticas con mayor porcentaje de personas que no saben leer y escribir son: chuj, con 42.1%; akateka y cho'rti', con 39.1% cada una; ixil, con 33.7%; q'eqchi' y poqomchi', con 33.6% y 33.4%, respectivamente. En general, los pueblos indígenas sufren, de forma sistemática, más privaciones que el resto de la población, como lo muestra el índice de pobreza multidimensional (IPM), donde las mayores brechas se refieren a privaciones en: a) saneamiento: 73.0% población indígena y 40.0% población no indígena; b) vivienda: 59.0% población indígena y 31.0% población no indígena; c) hacinamiento: 50.0% población indígena y 32.0% población no indígena; d) informalidad: 83.0% población indígena y 66.0% población no indígena; e) educación: 37.0% población indígena y 19.0% población no indígena; f) seguridad alimentaria y nutricional: 47.0% población indígena y 35.0% población no indígena, entre otros (ONU, 2020a).

La COVID-19 agravó la exclusión y discriminación histórica hacia los pueblos indígenas con respecto al acceso a servicios básicos, en particular, las desigualdades en el acceso a los derechos a la salud, la alimentación, el agua y la educación (OACNUDH, 2021). Además de las desventajas en términos de las variables estándar de bienestar, los pueblos indígenas son constantemente desplazados o desalojados de sus tierras y territorios ancestrales, o de sus hogares y lugares de residencia como consecuencia del accionar de proyectos extractivos y monocultivos, lo que, ante la falta de respuestas de las instituciones del Estado, da lugar a diversidad de conflictos que agudizan su vulnerabilidad. Si bien el país ha suscrito la mayoría de los convenios internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas, el ejercicio pleno de estos continúa siendo un tema pendiente.

1.2. Mujeres

De los 17.1 millones de habitantes que se proyectan para 2021 en Guatemala, 50.8% son mujeres, donde la mitad de la población guatemalteca es joven: 32.3% es menor de 15 años y 20.4% tiene entre 15 y 24 años. El total de mujeres entre 15 y 24 años es de 1.7 millones. Del conjunto de la población censada en 2018, un 41.7% de mujeres se autoidentifica como maya; un 0.1%, como mujer garífuna; un 1.8%, como mujer xinka; un 0.2% como afrodescendiente/creole/afro o mestiza; un 55.9% como mujer ladina, y un 0.3% como extranjera. Si bien las mujeres son la mayoría de la población, es debido a los roles tradicionales de género y a las estructuras desiguales de poder que se encuentran en desventaja, en cuanto a oportunidades, frente a los hombres.

Partiendo de la situación de desigualdad en la que se desempeñan las mujeres, es particularmente relevante mencionar que, debido a patrones culturales, las mujeres están en su mayoría dedicadas al trabajo de cuidado. Ejercen este rol desde temprana edad, lo cual pone en situación de mayor vulnerabilidad a las niñas y adolescentes que, desde

antes de la pandemia, aducían haber dejado la escuela por haber asumido trabajos de cuidado (4.9% de las niñas, adolescentes y jóvenes reportaron inasistencia escolar debido a quehaceres del hogar; 0.4% debido al cuidado de personas; 9.8% debido a que se casó o se unió, y 1.4% debido a un embarazo) (INE, 2018). El riesgo de abandono escolar se incrementó con el estudio en casa (ver sección 3.1) —ya sea vía internet, televisión o radio—, pues en su mayoría fueron las niñas, adolescentes y mujeres adultas quienes asumieron este tipo de responsabilidad.

Las mujeres se insertan en la economía en condiciones de mayor precariedad con respecto a la seguridad social, el empleo formal y el nivel salarial en comparación con los hombres. El 24.4% de hogares cuyas jefaturas de hogar son de mujeres está en riesgo debido a que estos son tradicionalmente monoparentales, lo que implica la ausencia de un segundo ingreso potencial, o de una persona que comparta los cuidados del hogar, de los niños y niñas, así como de los adultos mayores. Además, como se ha referido, las mujeres se insertan en mayor proporción en los sectores de la economía del cuidado. En efecto, el trabajo de cuidados y quehaceres del hogar consume un 18.0% del tiempo de las mujeres y solo un 2.0% del de los hombres (INE, 2018), lo cual ante la crisis de la pandemia implica mayores riesgos a la salud, necesidad de mayor protección y usualmente cuentan con menor remuneración y ningún acceso a protección social.

Las mujeres trabajadoras —en su mayoría informales y, muchas veces, empleadas en casa particular— no cuentan siquiera con salario mínimo ni con seguridad social para el tipo de riesgos que representa la pandemia; muchas de ellas han quedado desempleadas luego de que los hogares en donde trabajan las despidieron o suspendieron temporalmente por el riesgo que representa su movilidad y la ausencia de transporte público, lo que las ha dejado sin ingresos regulares y, en la mayoría de los casos, sin indemnización, pese al tiempo que llevan trabajado,³ y sin alternativas de reinserción en el mercado laboral. En 2010-2019 se observa una disminución en la participación de la mujer en el mercado laboral, en tanto que la del hombre ha aumentado en el mismo período, lo cual incrementa la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres. Asimismo, el ingreso promedio mensual de los hombres fue un 12.0% mayor que el de las mujeres (INE, 2018). Adicionalmente, en los hogares que carecen de energía y agua, por lo general son las mujeres quienes se ocupan de recolectar recursos naturales esenciales para la subsistencia, así como del cuidado de las hijas e hijos, lo cual se ha intensificado por el cierre de las escuelas. De esa cuenta, el uso del tiempo se ve afectado, con repercusiones en la disponibilidad de tiempo de las mujeres para generar ingresos.

Al respecto del empoderamiento de las mujeres, los altos índices de pobreza y desigualdad, aunados a las brechas en el desarrollo humano, la ausencia de un sistema integral de cuidado profundiza aún más la feminización de la pobreza y la vulnerabilidad de las mujeres (ver sección 5).

Finalmente, pese a que la evidencia señala que las mujeres están siendo menos afectadas por el contagio de COVID-19 (tanto como pacientes como en la tasa de mortalidad), los efectos de la pandemia pueden afectarles en mayor medida debido a las relaciones desiguales de poder, el acceso a menor cantidad de recursos, la pérdida de sus autonomías y redes sociales de apoyo, y las dificultades del Estado para protegerlas en caso de que sean víctimas en sus propios hogares.

1.3. Niñez, adolescencia y juventud

La estructura de la población guatemalteca se encuentra al inicio del bono demográfico, donde el índice de dependencia es de 63.91; esto es, por cada 100 personas en edad de trabajar hay 64 personas inactivas: una situación reciente para el caso guatemalteco. De los 17.1 millones de habitantes del país, 6.9 millones (40.3%) tienen menos de 18 años; sin embargo, el bono demográfico también puede representar desafíos en la medida en que no se impulsen políticas públicas e inversiones para potenciar este capital humano y obtener un mejor futuro para las juventudes: mejores estándares de salud, educación, empleo y participación en condiciones de igualdad y con garantía de derechos humanos. Cabe señalar que en 2019 se observaba que las condiciones del empleo de las personas jóvenes (15-29 años) eran más precarias que las de la población general, tanto en términos de subempleo visible y desempleo, como en lo referente a la afiliación a la seguridad social (ver sección 2.2).

³ Información periódica sobre el empleo doméstico en la pandemia: <https://bit.ly/3jdLKBu>

En términos de la crisis socioeconómica generada por la pandemia, para los niños, niñas y adolescentes se han incrementado las diferencias debido a la desigualdad, pues muchos carecen en sus hogares del equipamiento necesario para acceder a las escuelas en sus esquemas en línea, vía televisión o por radio. El no acceso a medios de comunicación y tecnología, así como el carecer de educadores en casa —en donde más bien prevalecen a menudo relaciones intrafamiliares violentas—, podría comportar consecuencias importantes en su desarrollo en el futuro. La atención psicosocial para la niñez, adolescencia y juventud post COVID-19 deberá tomar en consideración estos desafíos.

Para la niñez, adolescencia y juventud, la pérdida de los ingresos y medios de vida desemboca en trabajo infantil, trata con fines de explotación económica y sexual, reclutamiento por grupos ilegales y pandillas, y migración no acompañada. En caso de que las condiciones del hogar requieran de su empleo debido a la caída en pobreza o pobreza extrema, así como por las consecuencias en la salud de los hogares, las niñas, niños y adolescentes son quienes usualmente salen de la escuela,⁴ lo cual tiene un efecto inmediato en su desempeño futuro y en la adquisición de nuevas capacidades que permitan romper el ciclo de pobreza. Los riesgos que corren de enfrentar violencia sexual también incrementan las posibles maternidades precoces y forzadas en el caso de niñas y adolescentes, así como el aumento de uniones tempranas y forzadas, con el consecuente abandono escolar y la generación de nuevas capas de desigualdad, exclusión, riesgos y violencia de género.

1.4. Adultos mayores

A nivel global, la pandemia implicó otros efectos más amplios, menos visibles, pero igual de preocupantes en el caso de los adultos mayores: la denegación de la atención sanitaria para trastornos no relacionados con la COVID-19; el descuido y el maltrato en instituciones y centros residenciales; el aumento de la pobreza y el desempleo; efectos devastadores en el bienestar y la salud mental; y el trauma que supone el estigma y la discriminación (ONU, 2020b). Asimismo, a raíz de sentirse solas o excluidas de la toma de decisiones en general, así como en el seno del hogar, las personas adultas mayores pueden comprender de manera diferente los alcances de la pandemia y, muchas veces, mantenerse aisladas, tanto debido a las relaciones intrafamiliares, como a su poca exposición a los nuevos medios de comunicación⁵ y a las medidas de aislamiento adoptadas. Asimismo, el riesgo de mortalidad por COVID-19 está asociado con ellos y ellas, por lo que la ansiedad y cuidados podrían repercutir directamente en su salud física y emocional (ONU, 2020a).

El año 2020 marcó el inicio de la Década del Envejecimiento Saludable, declarada por la Asamblea General de las Naciones Unidas⁶ con el objetivo de impulsar la acción para mejorar tanto la vida de las personas mayores como la de sus familias y comunidades. De acuerdo con cifras de la OPS/OMS, América Latina y el Caribe es la segunda región de más rápido crecimiento en términos del número de personas mayores de 60 años, detrás de África. Sin embargo, el aumento de la esperanza de vida no se traduce en calidad de vida.⁷ En el caso de Guatemala, las proyecciones del Censo 2018 muestran que, para 2050, el porcentaje de personas mayores que 60 años se duplicaría, pasando del 7.7%, en 2021, a un 16.7%, en 2050.

1.5. Población con discapacidades

Según el Censo 2018, el 10.4% de la población tiene alguna condición de discapacidad. En relación con su identificación geográfica, el departamento de Guatemala registró un 13.7% de personas con discapacidad, mientras que en Sacatepéquez y Santa Rosa se observó 12.2% y 12.1%, respectivamente. Sin embargo, en todos los departamentos se cuentan personas con discapacidad; por ejemplo, Petén registró un 6.7%, siendo uno de los departamentos donde menos personas con discapacidad se identificaron. Al igual que el censo de población, la // *Encuesta nacional de discapacidad (ENDIS 2016)* (INE, 2016) estima que la prevalencia de discapacidad es del 10.2%, es decir, cerca de 1.6 millones de personas tienen algún tipo de deficiencia física, psicosocial, intelectual o sensorial. La prevalencia de discapacidad aumenta en relación con la edad de las personas: se incrementa en un 12.0% en los

⁴ Entre las causas principales de inasistencia escolar reportadas por el Censo 2018 se encuentran falta de dinero (24.5%) y tener que trabajar (15.9%).

⁵ Únicamente el 10.0% de la población de 60 años y más reportó en el Censo 2018 haber utilizado internet durante la semana anterior a la medición.

⁶ Ver OPS/OMS. *Década de envejecimiento saludable (2020-2030)*. Disponible en: <https://bit.ly/3c01xlf>

⁷ *Ibid.*

adultos de 18 a 49 años, mientras que en personas mayores de 50 años la prevalencia estimada aumenta al 26.0%. En lo que respecta al acceso a la educación, la *ENDIS 2016* señala que la tasa de asistencia escolar de las niñas con discapacidad es significativamente más baja que la de las niñas sin discapacidad (69.0% y 84.0%, respectivamente); no se encontró una diferencia significativa en esta tasa con respecto a los niños con y sin discapacidad.

En relación con el acceso al mercado laboral, los adultos con discapacidad tienen menos oportunidades de contar con ingreso estable o con un empleo formal. Entre las principales razones se encuentran los pocos espacios laborales a los que pueden acceder (tomando en cuenta los ajustes razonables que requieren para desempeñar el empleo), la falta de transporte accesible y los estereotipos discriminatorios que limitan su participación en el mercado de trabajo abierto. En el caso de las mujeres con discapacidad, la *ENDIS 2016* señala que son uno de los grupos con menor probabilidad de obtener un trabajo, junto a los adultos mayores con discapacidad y las personas con limitaciones físicas funcionales significativas.

Los hogares que cuentan con una persona con discapacidad deben realizar mayores gastos debido a los costos asociados con los servicios de salud, la rehabilitación y la educación especializada, la compra y mantenimiento de herramientas de apoyo y los medicamentos. Además, cubrir las necesidades de cuidado de la persona con discapacidad recae en un miembro de la familia, casi siempre una mujer, lo que impacta en los ingresos generales del hogar. El confinamiento en hogares violentos, sin ingresos o con presencia de otras tensiones asociadas con la discapacidad de uno de sus miembros podría repercutir en violencia o en desprotección de estas personas. Las medidas para que personas con discapacidad accedan a servicios públicos y cuenten con empleo han sido siempre un desafío para la institucionalidad pública, por lo que no serán la excepción en la etapa de recuperación de la crisis (ONU, 2020a).

1.6. Población LGBTIQ+

En Guatemala se cuenta con limitada información oficial y actualizada sobre las características de la población de la diversidad sexual, su situación socioeconómica, riesgos, tamaño de los diferentes subgrupos que la componen, entre otros temas. Esto puede interpretarse como un efecto de la falta de visibilidad de estas personas producto de prejuicios o estereotipos generalizados en su contra.

Al momento, las acciones priorizadas en el país no parecieran abordar las necesidades básicas de salud integral de estas poblaciones, como servicios remotos de atención psicosocial, asesoría y evaluación nutricional, salud mental, padecimientos crónicos, así como prevención y atención integral de infecciones de transmisión sexual (ITS) y virus de inmunodeficiencia humana (VIH), entre muchas otras. La población LGBTIQ+ es, además, especialmente vulnerable debido a la discriminación y la violencia, lo que les orilla en muchos casos a caer en comportamientos de riesgo y contextos de alta vulnerabilidad. La violencia que se ejerce contra estas personas se encuentra normalizada; sin embargo, en la etapa de confinamiento parcial que se dio en el año 2020, el encierro pudo conllevar a violencia física, psicológica y sexual que, además de ser delito, pudo incidir en sus niveles de depresión y/o ansiedad al estar rodeadas de miembros de sus hogares o de su comunidad que no les aceptan debido a su orientación sexual o identidad de género. Estas poblaciones, además de sufrir las consecuencias económicas directas de la pérdida de empleo, la caída en la pobreza o pobreza extrema, podrían encontrarse en riesgo de incremento de desapariciones, violencia o suicidios (ONU, 2020a).

1.7. Población en movilidad humana

A pesar de que las necesidades de este grupo poblacional (que incluye a personas migrantes retornadas y en tránsito, personas refugiadas, solicitantes de asilo, así como a otras personas con necesidades de protección internacional) pueden variar, en numerosos casos, tanto las mismas necesidades de protección, como las dificultades de lograr una integración o reintegración verdadera tienen el efecto de marginalizar social, económica y culturalmente a las personas, muchas de ellas víctimas de violencia. Además, en este grupo de población se evidencia que las personas recién llegadas al país de destino o que aún están en tránsito tienen limitadas capacidades de resiliencia. En el contexto determinado por la COVID-19, esta marginalización ha sido evidente, impactando profundamente los

hogares de las personas refugiadas, solicitantes de asilo y retornadas, quienes han visto minimizada su capacidad de mitigar los impactos negativos de todo esto en su vida diaria.

La población migrante retornada ha sido especialmente vulnerable durante el inicio de la pandemia, dado que no se contaba inicialmente con protocolos sanitarios de atención y pruebas (ver sección 6). Esto implicó no solo que podían retornar sin atención médica a sus hogares, sino que también se exponían al contagio en los centros de recepción. Además, se observaron casos de estigmatización y violencia sexual hacia mujeres y niñas en los albergues temporales, afectando no solo sus derechos y salud psicosocial, sino también poniendo en último orden la búsqueda de empleo.

2. CONTEXTO ECONÓMICO

En Guatemala, los niveles de desigualdad y pobreza, así como las brechas en materia económica y social, afectan las condiciones de vida de la población e inciden, entre otros, en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1, 5, 8 y 10. Esta situación se ha visto fuertemente afectada en 2020 como consecuencia de la pandemia originada por la COVID-19, así como por los efectos de desastres naturales.

2.1. Comportamiento de la economía y principales variables

Luego de un crecimiento del 3.8% observado en 2019, la economía guatemalteca cayó un 1.5% en 2020 (BANGUAT, 2021), año en el cual la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19 causó estragos a escala global. La rápida declaración del estado de calamidad de parte del Gobierno y los consiguientes toques de queda, cierres de fronteras y suspensión de actividades no esenciales contuvieron la pandemia tempranamente. Una pronta reapertura facilitó la recuperación, mientras que la adopción de protocolos de bioseguridad, el uso de mascarillas y la alta ruralidad del país limitaron la propagación del virus en el territorio nacional. La resiliencia económica de Guatemala también se explica por su especialización en agricultura y otros suministros esenciales para la pandemia (por ejemplo, productos de limpieza), la fortaleza de las remesas y un apoyo a las políticas económicas sin precedentes en el país (FMI, 2021b).

A partir del diferencial entre el crecimiento observado en 2020 y la previsión oficial inicial (3.6% bajo un escenario medio), en 2020 el costo económico de la pandemia habría alcanzado un 5.1% del producto interno bruto (PIB), ya que las medidas de confinamiento y restricción de movilidad parcial implementadas para hacer frente a la COVID-19 afectaron el consumo interno, la inversión y la producción de bienes y servicios, a lo cual cabe sumar la reducción de la demanda externa y el impacto negativo del paso de las tormentas tropicales Eta e Iota a finales del año (ver sección 9). El balance de la cuenta corriente mejoró en 2020, alcanzando un 5.5% del PIB debido principalmente a la caída en las importaciones y la recuperación de las remesas recibidas –sobre todo a partir del segundo semestre de 2020–, que alcanzaron un 14.6% del PIB, lo cual significa un 8.0% de crecimiento con respecto a 2019 (BANGUAT, 2021b y 2021c).

La caída del PIB de Guatemala fue la segunda más baja de Latinoamérica y el Caribe (LAC) –que fue la región más golpeada a nivel mundial, con una caída del PIB del 7.0% (FMI, 2021a)–, debido principalmente a una marcada recuperación económica en el último trimestre de 2020 (figura 2, anexo1). De acuerdo con las cifras de cierre del PIB, los sectores más afectados en 2020 fueron: alojamiento y servicios de comida (crecimiento -24%); transporte y almacenamiento (-12.9%); otros servicios (-9.3%); construcción (-6.2%); y enseñanza (-2.4%), entre otros. Por su parte, los sectores que crecieron en 2020 fueron: actividades financieras y seguros (3.4%); actividades inmobiliarias (3.1%); agricultura (2.9%); información y comunicaciones (1.4%), entre otros (BANGUAT, 2021d).

Tras varios años de déficit fiscal y endeudamiento público moderados (2.2% y 25.0% del PIB, en promedio, en 2011-2019, respectivamente), la respuesta de la política fiscal para contrarrestar los efectos de la COVID-19 implicó un incremento del déficit fiscal, el cual pasó del 2.2%, en 2019, al 4.9% del PIB, en 2020, junto con un incremento en el saldo de la deuda pública, que del 26.6% de 2019 pasó al 31.6% del PIB en 2020 (MINFIN, 2020 y 2021).

El Congreso de la República de Guatemala aprobó tres paquetes fiscales (3.4% del PIB) cuya mayoría de recursos (70.0%) se asignó a intervenciones para atender la pandemia: Fondo Bono Familia (Q6,000.0 millones); Fondo de Crédito para Capital de Trabajo (Q2,730.0 millones); Fondo para la Protección del Empleo (Q1,850.0 millones);

infraestructura y equipamiento de hospitales (Q800.0 millones); Programa de Apoyo Alimentario (Q700.0 millones); Fondo para las Mipymes (Q400.0 millones); aporte al subsidio a la tarifa social de energía eléctrica (Q270.0 millones); Fondo de Protección de Capitales (Q250.0 millones); bonificación a pensionados y jubilados del Estado (Q150.0 millones); Programa de Aporte al Adulto Mayor (Q100.0 millones); Programa de Agricultura Campesina (Q100.0 millones); y Programa de Apoyo al Comercio Popular (Q100.0 millones). Como parte del Plan Nacional de Emergencia y Recuperación Económica se promulgaron medidas específicas adicionales: a) racionalizar las devoluciones de impuestos a los exportadores; b) diferir el pago del impuesto sobre la renta (ISR) y las contribuciones a la seguridad social (una cuarta parte); c) eximir de impuestos a los suministros médicos; d) incrementar la cobertura y monto de los subsidios eléctricos; y e) fomentar la vivienda social.

El incremento del déficit fiscal observado en 2020 como consecuencia de la ejecución de programas de respuesta a la pandemia –el cual se incrementaría a 5.5% del PIB al considerar el presupuesto vigente para 2021– ha derivado en la introducción de los escenarios de consolidación fiscal planteados por el Gobierno. Así, considerando los retos del presupuesto 2021,⁸ el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) ha propuesto una readecuación presupuestaria (MINFIN, 2021) que se orienta a una reducción del déficit fiscal a 3.4% del PIB, según estimaciones para el cierre de 2021 con base en un escenario de menor gasto público, donde todos los programas de respuesta a la COVID-19 ya no estén vigentes. En esta misma línea, el Presupuesto Multianual 2021-2025 elaborado por el MINFIN presenta una consolidación fiscal (reducción del déficit) gradual a partir de 2021, hasta alcanzar el nivel promedio de la última década, para llegar al 2.2% del PIB en 2025 (figura 3, anexo 1). Dicha consolidación se realiza bajo el supuesto de una reducción del gasto total de 2.1 puntos porcentuales del PIB, en tanto que los ingresos se incrementarían ligeramente, pasando del 10.7%, en 2021, al 11.3% del PIB, en 2025. El horizonte de consolidación fiscal sobre todo a través de reducciones en el gasto público resalta la históricamente débil capacidad de recaudación fiscal de Guatemala que, junto a rigideces y retos en la ejecución y calidad del gasto público, pone de manifiesto la necesidad de diseñar y adoptar medidas estructurales que mejoren la posición fiscal para atender los grandes retos en materia socioeconómica del país.

De acuerdo con proyecciones de instituciones financieras internacionales (IFI) y del propio Gobierno, se espera una pronta recuperación económica a partir de 2021 como consecuencia de una recuperación parcial en el consumo privado (impulsado por las remesas) y la inversión, así como de la inversión pública en reconstrucción. Se espera que los sectores de manufacturas, construcción, hoteles y restaurantes, servicios financieros y servicios de salud sean los principales motores de la recuperación (Banco Mundial, 2021a). En cuanto al impacto humano de la crisis, la senda de recuperación para las múltiples dimensiones del desarrollo es tarea que deberá también ser atendida en el marco de políticas de recuperación, dado que se estima que las tasas de pobreza se han incrementado a causa de la pandemia y los efectos de los desastres naturales.

Será importante monitorear la evolución de la pandemia –evento todavía en desarrollo–, ya que un potencial resurgimiento de casos de COVID-19 y el impacto que pueda llegar a tener un proceso lento de vacunación contra el virus para toda la población elegible, así como la marcada vulnerabilidad del país a desastres naturales, son factores de riesgo para el crecimiento económico, con el consecuente deterioro en la posición fiscal.

2.2. Desigualdad y pobreza

Si bien no se cuenta con nuevas mediciones de pobreza en el país –dado que las últimas estadísticas disponibles datan de la *Encuesta nacional de condiciones de vida de 2014 (ENCOVI 2014)* y del IPM de 2015/2016–, durante 2020 los efectos de la pandemia han derivado en estimaciones del impacto de la crisis sobre la pobreza en Guatemala. Así, de acuerdo con cálculos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),⁹ el número de personas en situación de pobreza en Guatemala se habría incrementado en 3.0 puntos porcentuales en 2020. Asimismo, el porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza extrema se habría incrementado en 2.9 puntos

⁸ El presupuesto aprobado para 2021 es el vigente (presupuesto aprobado 2020 más/menos modificaciones) al cierre del ejercicio fiscal 2020. El desafío que tiene el Gobierno es la readecuación de la ejecución de programas, por ejemplo, el Bono Familia y Bono Único para Jubilados fueron autorizados para la emergencia, aunque en los decretos ley que les dan vida se hace explícito que solo se utilizarán para el ejercicio fiscal 2020.

⁹ La metodología de medición de pobreza de la CEPAL es diferente a la utilizada por el INE. Ver Cepal (2018) e INE (2015).

porcentuales en 2020. Por su parte, la desigualdad, medida a través del coeficiente de Gini, habría aumentado en el país entre un 1.0% y un 1.9% en 2020.

En 2020, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) alcanzó 0.663 (mientras que en 2019 fue de 0.657), en comparación con el 0.766 observado, en promedio, en los países de LAC. Esto hace que Guatemala ocupe el puesto 127 entre 189 países, solo adelante de Nicaragua, Honduras y Haití (tabla 1, anexo 1). Esta situación resulta en un IDH ajustado por desigualdad de 0.481, lo cual evidencia una pérdida del 27.5% (mayor que el promedio de LAC, donde dicha pérdida alcanzó un 22.2%) y es reflejo de una de las desigualdades más altas en la región (PNUD, 2020).

2.3. Empleo

Una de las mayores dimensiones de la crisis de 2020 ha sido el efecto sobre el empleo formal e informal, sobre todo si se consideran las brechas preexistentes que, según estimaciones, se han incrementado a raíz de los efectos de la pandemia. Antes de la pandemia por COVID-19, la precariedad laboral era uno de los principales problemas en el ámbito del empleo, considerando los altos niveles de informalidad y subempleo (ver apartado 1, anexo 2). De acuerdo con datos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), se reporta que durante 2020 se perdió el equivalente al 3.0% de empleos formales (alrededor de 41,863 afiliados), en comparación con lo reportado al cierre de 2019 (MINTRAB, 2021). El fuerte impacto en el empleo formal que tuvo la pandemia se evidencia en el comportamiento atípico mostrado por los datos de afiliación y cotización al IGSS durante los diferentes meses de 2020 (figura 4, anexo 1), donde el mes de junio presenta el nivel más bajo de empleo formal, con una reducción de aproximadamente 119,000 cotizantes con respecto a inicios de 2020. En la medida en que se ha ido retomando las actividades económicas se observa una leve tendencia a la recuperación, aunque no se han logrado recuperar los empleos perdidos y menos aún, generar nuevos puestos de trabajo formal.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la crisis habría tenido en 2020 un efecto adverso en el mercado laboral guatemalteco, con una estimación de empleos perdidos de 140,847 y un consecuente incremento estimado en el desempleo abierto de 2 puntos porcentuales, de manera que este llegó al 4.2%.¹⁰ Así, los efectos visibles en el empleo se enmarcan en la reducción de fuentes disponibles de trabajo (formal e informal) y el deterioro de la calidad del trabajo (aumento de los niveles de informalidad), donde los grupos en mayor situación de vulnerabilidad (indígenas, mujeres y jóvenes) habrían sido los más afectados.

2.4. Productividad y competitividad

De acuerdo con mediciones previas a la pandemia de COVID-19, el Índice de Competitividad Global 2019 ubicaba a Guatemala en el puesto 98 de un total de 141 países incluidos en el *ranking* (lo cual significa un descenso de 2 puestos al respecto de 2018) (ver apartado 2, anexo 2). Por su parte, el Gobierno está impulsando, junto a AGEXPORT y FUNDESA, una alianza estratégica denominada «Guatemala No Se Detiene», presentada en 2020 para aumentar las exportaciones y atraer más inversión. El enfoque de esta iniciativa es la creación de empleos urbanos en el corto plazo, en el marco de la recuperación económica.

El marco de cooperación interinstitucional suscrito por el Gobierno y las dos instituciones antes mencionadas propone como estrategias puntuales el fortalecimiento de siete sectores en los que Guatemala se desempeña de manera eficiente en la producción de veinte productos priorizados (tales como vestuario y textiles, agricultura, alimentos, bebidas y productos químicos), así como la atracción de inversión extranjera directa aprovechando las ventajas competitivas que implica la cercanía a grandes mercados (*nearshoring*) en sectores como farmacéutica, aparatos médicos, manufactura de aparatos electrónicos y la industria de *Business Processing Outsourcing* (BPO). Si bien esta apuesta es muy importante para la recuperación del país en las áreas urbanas, deben implementarse de manera paralela medidas con un enfoque rural, de manera que puedan cerrarse las brechas existentes desde la perspectiva territorial, lo cual permitiría avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible.

¹⁰ Ver ONU (2020). *Efecto e impactos socioeconómicos de la COVID-19 en Guatemala*.

En cuanto a la productividad laboral (figura 5, anexo 1), los datos para Guatemala, actualizados a 2020, no muestran cambios al respecto de la tendencia histórica, que se ha mantenido prácticamente invariable durante los últimos cuarenta años. Esta situación se explica por la insuficiente e inadecuada preparación y capacitación del capital humano, lo cual se refleja en los bajos ingresos y, en última instancia, en el desarrollo limitado de las personas. La falta de empleos formales y productivos no solo ha conducido a la población guatemalteca a trabajar en la informalidad, obteniendo muy bajos retornos, sino también a optar por la migración (regular e irregular) hacia los Estados Unidos de América, principalmente.

3. CONTEXTO SOCIAL

3.1. Educación

Previo a la pandemia, a pesar de algunos avances, Guatemala se encontraba en riesgo de no alcanzar algunas de las metas establecidas en la Agenda 2030 en materia de educación de calidad (ODS 4) e igualdad de género (ODS 5), considerando los grandes retos en materia educativa, principalmente en lo relativo a acceso, cobertura y calidad. Estos retos se encuentran relacionados de manera estrecha con la situación de pobreza de gran parte de la población, deficiencias en la capacitación de docentes, y la situación de violencia y marginalización que afecta a gran parte del pueblo guatemalteco. La llegada de la COVID-19 ha implicado que las brechas y retos se amplíen aún más, sobre todo si se toma en cuenta que uno de los sectores más afectados por la crisis ha sido el educativo. Los retos hacia adelante son significativos en tanto la pandemia todavía es un evento en desarrollo cuyos efectos sobre el sistema educativo tienen implicaciones desde diferentes aristas (figura 6, anexo 1).

3.1.1. Acceso y cobertura

En 2020, 7 de cada 10 niños en edad escolar se encontraban estudiando en 49,660 establecimientos educativos en Guatemala (MINEDUC, 2020). Según el Ministerio de Educación (MINEDUC), en 2020, la tasa neta de escolaridad total para el nivel básico es de 49.21%, en hombres 49.56% y mujeres 48.85%. En el nivel diversificado, la tasa neta disminuye a 26.16% a nivel nacional, en hombres 24.92% y en mujeres 27.43%. Los datos indican un logro en la participación de estudiantes en el ciclo primario y un rezago para los ciclos superiores en los que 5 de cada 10 adolescentes no estudian en ciclo básico y 7 de cada 10 jóvenes están fuera del ciclo diversificado. Las tasas netas de cobertura para el 2020 fueron las siguientes:¹¹ preprimaria: 60.75%; primaria: 93.71%; básico: 49.21% y diversificado: 26.16%. Durante el 2020 la tasa de promoción en primaria fue de 98.29%, 86.68% en ciclo básico y 87.3% en diversificado.

3.1.2. Inversión pública en educación

Aunque Guatemala presenta cifras relativamente bajas de gasto en educación como porcentaje del PIB, muestra una alta inversión en educación al respecto del gasto público total del Gobierno. En cuanto al monto de recursos destinados a educación, las recomendaciones de la UNESCO apuntan a que los países deben invertir al menos el 6.0% del PIB y/o el 20.0% del presupuesto público total (UNESCO, 2014).

La inversión pública en educación para el año 2019 fue del 3.2% del PIB, lo cual significa un leve incremento con respecto a 2018 y con respecto al promedio del último quinquenio. En términos del presupuesto público, el gasto en educación alcanzó un 24.2% en 2019, ligeramente superior a 2018 (figura 7, anexo 1). Es decir, el MINEDUC tuvo que responder a la crisis con la misma cantidad de recursos asignados previo a la pandemia, lo cual se llevó a cabo por medio de readequaciones presupuestarias y la colaboración de socios externos, incluido el Sistema de las Naciones Unidas (SNU). Esto implica, en términos del PIB, que para 2020 el gasto en educación disminuyó al 3.0%, donde la ejecución presupuestaria alcanzó un 94.1% (ICEFI, 2021). Por su parte, cabe señalar que el gasto en educación como porcentaje del presupuesto público de 2020 no es directamente comparable con años anteriores debido a la incorporación de programas sociales temporales como medidas fiscales en beneficio de la población, que ocasionaron un incremento no permanente en el gasto público total. Así, el gasto en educación como porcentaje del presupuesto total alcanzó un 16.5% en 2020.

¹¹ La tasa bruta de cobertura indica el número de alumnos matriculados en un determinado nivel de educación, independientemente de la edad de los estudiantes, mientras la tasa neta muestra el nivel general de participación en un nivel educativo determinado, de acuerdo con la edad teórica o correspondiente al nivel.

3.1.3. Educación y COVID-19

La pandemia de COVID-19 es, sin duda, el mayor *shock* jamás experimentado por el sector educativo a nivel mundial. Se estima que los países de LAC perdieron, en promedio, 159 días lectivos de educación presencial (Banco Mundial, 2021b); si bien en 2021 la mayoría de dichos países ya ha reabierto al menos parcialmente, el proceso todavía avanza en forma lenta y algunos aún no han fijado una fecha de reapertura de escuelas. Para 2021 se estima que 102 millones de niños, niñas y adolescentes siguen afectados por los cierres de las escuelas: 50.6 millones por el cierre parcial, y 51.4 millones por el cierre total (UNICEF, 2021). En Guatemala, las escuelas estuvieron cerradas durante nueve meses en 2020, lo cual afectó a 4.1 millones de estudiantes.

De acuerdo con cifras del MINEDUC, en 2020 se dio una deserción de 108,947 niñas, niños y adolescentes, considerando que al inicio de dicho período lectivo se inscribió un total de 4.124 millones de alumnos, de los cuales 4.015 millones lo finalizaron. Si bien la expectativa era que abandonaría la escuela una mayor cantidad de personas, dicha hipótesis no se puede corroborar en términos agregados, por lo que es necesario analizar indicadores por nivel y sector educativo. Así, de acuerdo con datos desagregados, se observa que en los niveles preprimario y primario se obtuvieron las más altas tasas de retención educativa, particularmente para el sector oficial. Por ejemplo, en el caso de las niñas se observó una tasa de retención del 97.8% en el sector oficial, en comparación con el 94.5% en el sector privado. Por su parte, en los niveles básico y diversificado se experimentaron tasas menores de retención al respecto de los dos primeros, pero siempre con una diferencia particular: fue menor en el sector privado. Tal es así que en el caso de los varones en el sector oficial del nivel básico la retención fue del 94.3% contra el 93.2% del sector privado, y en el nivel diversificado fue del 94.1% y el 92.9%, respectivamente (UNESCO, 2021).

Las cifras anteriores muestran que en el efecto de la pandemia sobre la deserción escolar intervienen factores extraeducativos relacionados especialmente con la adaptación de la entrega de la alimentación escolar en los niveles de educación preprimaria y primaria, a través de la entrega de alimentos sin preparar a los padres de familia, en correspondencia con lo establecido en la *Ley de Alimentación Escolar*. La implementación de dicho programa se llevó a cabo exitosamente, como se verá en párrafos posteriores, con resultados positivos para la estabilidad de la matrícula de preprimaria y primaria y el vínculo del estudiantado con la escuela. A la par de los alimentos, el MINEDUC llevó a cabo la entrega de guías educativas impresas para que niños y niñas continuaran realizando actividades de aprendizaje desde sus casas.

Para el regreso a clases, se establecieron en 2021 doce protocolos dirigidos a los distintos actores educativos del MINEDUC, los cuales establecen medidas para la apertura de establecimientos educativos en el país (apartado 3, anexo 2), entre las cuales destacan las siguientes: a) en los municipios en rojo o naranja con tendencia a rojo no se abrirán los centros educativos; b) los alumnos asistirán de acuerdo con el aforo permitido para la escuela según el tablero COVID-19; c) la alimentación escolar se seguirá proporcionando a través de la entrega de alimentos para su preparación en casa y consumo en casa o en la escuela.

A partir del 22 de febrero de 2021 Guatemala abrió gradualmente las escuelas bajo un modelo híbrido (enseñanza a distancia y presencial) según el cual los alumnos asisten en grupos reducidos siempre que el sistema de alerta COVID-19 lo permita y las escuelas dispongan de agua para cumplir con el protocolo de higiene. Lamentablemente, 9,900 escuelas no podrán abrir independientemente del nivel de riesgo porque carecen de servicios de agua, saneamiento e higiene, condición necesaria para abrir, lo que dejará a 930,000 alumnos aprendiendo exclusivamente en casa. También se abrirán los centros de atención temprana para la atención individual de niños y niñas menores de 5 años. Al 31 de marzo de 2021, de los países y territorios solamente ocho tenían todas sus escuelas totalmente abiertas; en diez de ellos las escuelas estaban totalmente cerradas y, en dieciocho, las escuelas se encontraban parcialmente cerradas. Guatemala se ubica en este último grupo (UNESCO, 2021).

De acuerdo con el MINEDUC, existen 5,391 centros educativos oficiales de todos los niveles que cuentan con las condiciones y se encuentran en un municipio con un nivel de alerta amarilla, por lo que pueden trabajar en modalidad

híbrida (MINEDUC, 2021).¹² En estos centros educativos se tiene un estimado de 331,710 estudiantes (tabla 2, anexo 1). Asimismo, solamente el 18.0% de la matrícula estudiantil del sector oficial se encuentra en un centro educativo con condiciones y en un municipio donde se puede trabajar bajo la modalidad híbrida, respetando los protocolos correspondientes (tabla 3, anexo 1). El aprendizaje a distancia instituido por el MINEDUC enfrenta dificultades debido a la brecha digital observada en Guatemala, la falta de equipamiento para el acceso efectivo a tecnologías de aprendizaje y comunicación (TAC), entre otros (apartado 4, anexo 2).

3.1.3.1. Efectos sobre la calidad educativa

Simulaciones para un cierre de centros educativos por diez meses (en 2020, las escuelas cerraron nueve meses en el país) muestran que la pérdida en años de escolaridad ajustados por aprendizaje (LAYS, por sus siglas en inglés) podría alcanzar, en el caso de Guatemala, 1.2 años (desde una línea de base de 6.3 años), afectando los ingresos esperados a lo largo de la vida utilizando evidencia de los retornos respecto a la educación, esperanza de vida y mercado laboral de las personas. En términos regionales, por ejemplo, se espera que las pérdidas de aprendizaje en LAC se traduzcan en costos económicos agregados por ingresos no percibidos por un total de \$1,700 millones (dólares de 2017 ajustados por paridad de poder adquisitivo), considerando un cierre de escuelas de diez meses (Banco Mundial, 2021b).

En cuanto a rendimiento, las simulaciones del Banco Mundial relativas a la proporción de alumnos por debajo del nivel mínimo de rendimiento para Guatemala (asumiendo un cierre de diez meses) denotan que el 86.0% de los estudiantes estaría por debajo del nivel mínimo de rendimiento, con diferentes implicaciones y consecuencias de largo plazo. Antes de 2020, Guatemala se ubicaba entre los países de la región de LAC con resultados de aprendizaje por debajo del promedio regional de acuerdo con las evaluaciones que abordan áreas de Matemática y Lenguaje. Según proyecciones de la UNESCO para los países de este grupo, retomar las trayectorias de aprendizaje que se presentaban previo al cierre de las escuelas será posible en el año 2030 para los niveles preprimario y primario, y hasta 2032 para el nivel secundario si no se realizan acciones de aceleración de los procesos de aprendizaje. Ese tiempo de recuperación se reduciría en la medida en que se implementen estrategias extraordinarias para mejorar el ritmo de aprendizaje de los estudiantes de los distintos niveles (UNESCO-UIS, 2021).

3.1.3.2. Riesgos asociados con los cierres escolares prolongados

Las pérdidas en el aprendizaje no reflejan la totalidad de los efectos negativos de la crisis, ya que la desigualdad en el acceso a la educación constituye un problema. Sin embargo y adicionalmente, el cierre de las escuelas provoca que la carga de trabajo no remunerado, en especial el relacionado con el cuidado, se incremente, afectando principalmente a las niñas, adolescentes y mujeres. La estadía en casa por un largo tiempo puede producir una desafectación del proceso escolar, sobre todo cuando no existen condiciones ni metodologías de aprendizaje que sean efectivas aun en contextos de pocas o nulas herramientas para el aprendizaje desde casa. Con el cierre de escuelas, este desequilibrio se profundiza aún más cuando las niñas y adolescentes estudiantes asumen múltiples responsabilidades simultáneas: el trabajo a distancia, el cuidado de niñas, niños y familiares y el trabajo doméstico no remunerado. Esto agrava una situación que ya era dispar antes de la pandemia: en países como Guatemala, el tiempo que las niñas invertían en cuidados era de entre 3 y 4 horas diarias, mientras que en el caso de los niños no superaba las 2.8 horas (CEPAL, 2020a).

Las cuarentenas prolongadas, el hacinamiento, la precariedad económica y la pobreza creciente a causa de la pandemia ya han incrementado el número de denuncias sobre incidentes de violencia de género en la región, incluidos actos de violencia contra mujeres y niñas, violencia sexual y embarazos no deseados en menores y adolescentes, lo que confirma la exacerbación de vulnerabilidades preexistentes. Por ello, es vital la entrega de educación integral en sexualidad para proveer a los estudiantes de herramientas y habilidades para la vida que les permitan identificar y desmontar las relaciones de poder y favorecer el conocimiento y ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos que también son derechos humanos (apartado 5, anexo 2).

¹² En el nivel de alerta amarilla se permite trabajar bajo la modalidad híbrida; en rojo y naranja, solo a distancia y no de manera presencial en los centros educativos. En verde ya se permite abrir completamente los centros educativos a toda la comunidad educativa (*Acuerdo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social núm. 69-2021*).

3.1.3.3. Factores interrelacionados

Existen otros factores que han afectado el desempeño educativo a partir de 2020, en un escenario de cierre de escuelas y eventuales aperturas a partir de 2021, sujeto al cumplimiento de los protocolos antes descritos. Entre estos factores se encuentran el acceso a la alimentación, agua, saneamiento e higiene; acceso y uso de tecnologías de información y comunicación (TIC); pertinencia cultural, entre otros (apartado 6, anexo 2). A partir del cierre de las escuelas a nivel nacional, en marzo de 2020, la entrega de alimentos a los centros educativos sufrió un cambio significativo, pasando del consumo en la escuela al consumo en casa. Inicialmente, por medio del *Acuerdo Ministerial 825-2020* se giraron instrucciones a las organizaciones de padres de familia (OPF) para que adquirieran productos no perecederos, sin embargo, vía el *Acuerdo Ministerial 2266-2020* se incorporaron los alimentos que provienen de la agricultura familiar. El Programa de Alimentación Escolar benefició a 2.5 millones de estudiantes de preprimaria y primaria del sector público en 2020.

El paso de las tormentas tropicales Eta e Iota también podría tener consecuencias relacionadas con un eventual retorno a clases, considerando que 435 inmuebles educacionales ubicados en varios departamentos del país reportaron daños (ver sección 9).

3.1.4. Perspectivas hacia adelante

Para avanzar en el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030 y el ODS 4, así como para reducir las consecuencias negativas del cierre prolongado de las escuelas en el contexto de la pandemia, el Estado de Guatemala debe continuar realizando esfuerzos para aumentar la cobertura escolar y la calidad educativa. Dado que los datos de cobertura educativa del país dan cuenta de millones de niños, niñas y jóvenes que no acceden al derecho a la educación, dichos esfuerzos deben dirigirse a la inclusión de quienes han quedado al margen, particularmente, las mujeres, los jóvenes, la población indígena, personas con discapacidad y quienes viven en el área rural.

Aunque el nivel primario tiene mayor acceso y cobertura en comparación con los otros niveles del sistema educativo, presenta el desafío de alcanzar la universalización, ya que toda la población debe cursar este nivel como mínimo. Para afrontar el reto de mejorar la tasa de finalización en este nivel es necesario desarrollar estrategias que permitan la permanencia y mejorar la calidad de los procesos educativos.

A nivel nacional, se presenta en todas las comunidades la necesidad de invertir para mejorar la cobertura e inclusión educativa de adolescentes y jóvenes. Los datos indican un logro en la participación de 7 de cada 10 estudiantes en el ciclo primario y un rezago para los ciclos superiores, en los que 5 de cada 10 adolescentes estudian en el ciclo básico y 7 de cada 10 jóvenes se encuentran fuera del ciclo diversificado.

Es importante que la comunidad educativa pueda garantizar el regreso a clases con perspectiva de género e inclusión. La educación desempeña un papel fundamental en la redefinición de las normas de género en cualquier contexto, pero sobre todo en las situaciones humanitarias, en las que una buena educación con capacidad transformadora en el ámbito del género puede romper los ciclos de violencia y promover la convivencia armoniosa.

El Programa de Alimentación Escolar seguirá llevando alimentos a la niñez guatemalteca, beneficiando a las familias más vulnerables de zonas rurales y urbanas, pues permite el acceso a alimentos no solo a la niñez, sino al núcleo familiar; además, permite la generación de ingresos a productores de agricultura familiar, lo que les ayuda a contar con efectivo para la adquisición de alimentos. En este contexto, el rol del SNU será seguir acompañando a las instituciones públicas para implementar el Programa de Alimentación Escolar.

Guatemala es un país joven y, para propiciar el crecimiento económico inclusivo, es necesario aprovechar su estructura de población y la ventana demográfica de oportunidades en que puede traducirse el ya mencionado bono demográfico. Para ello, es necesario propiciar inversiones estratégicas que desencadenen el potencial de desarrollo del país, poniendo al centro de las prioridades la inversión en la adolescencia y juventud, traducida en educación de calidad como un instrumento que les permita, sobre todo a quienes están social y económicamente marginados, salir de la pobreza y participar plenamente en la vida de la comunidad. Para ello, debe contarse con igualdad de

oportunidades y acceso universal a la educación. Además, es clave que la sociedad guatemalteca cree los empleos suficientes y adecuados para la gran cantidad de jóvenes que entrarán cada año al mercado laboral.

3.2. Salud

Los guatemaltecos y guatemaltecas enfrentan una serie de obstáculos para el acceso a bienes y servicios de salud, lo cual afecta la posibilidad de que el país alcance los ODS 3, 5 y 6. En 2020, dicho acceso fue fuertemente afectado por la COVID-19 debido a factores estructurales y efectos derivados de la crisis. Aún previo a la llegada de la pandemia, la capacidad de respuesta del sistema nacional de salud ya presentaba retos considerables debido a su alta fragmentación y segmentación, con un elevado gasto de bolsillo del 54.1% debido al escaso presupuesto y una baja inversión que se manifiesta en la limitada capacidad resolutoria de los servicios, principalmente en el primer nivel de atención; en la escasez de recursos humanos profesionales, insumos, equipamiento y medicamentos seguros y eficaces en los servicios de salud; y en la falta de consolidación de un modelo basado en atención primaria y de un enfoque de género e interculturalidad. Así, la pandemia por COVID-19 dejó al descubierto brechas que son el resultado de muchos años de desatención.

A pesar de las dificultades en el sistema de salud, el Gobierno de Guatemala coordinó las acciones estratégicas iniciales oportunas que retrasaron la diseminación rápida del virus y mitigaron los impactos más negativos de la pandemia. De igual forma, se amplió la red de hospitales y se habilitaron en corto tiempo hospitales temporales, contratándose recursos humanos y dotándoseles de equipos e insumos para la atención de la pandemia en sus diferentes niveles de complejidad. Con la habilitación de 5 hospitales temporales se incrementó la red de hospitales de 46 a 51 hospitales, ampliándose el número de camas para la atención de pacientes de COVID-19 -leves, moderados y severos- de 840 camas en marzo de 2020 a 2364 camas a octubre de 2020 (Chávez, 2021). Lo mismo sucedió para cada uno de los nueve pilares de respuesta a la pandemia en el marco del *Plan para la prevención, contención y respuesta a casos de coronavirus (COVID-19) en Guatemala*, y el trabajo de la *Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia COVID-19* (COPRECOVID) que operó de mayo a diciembre de 2020 para coordinar las medidas de prevención, control y mitigación del MSPAS y otras instituciones. Eso evitó que se sobrepasara la capacidad instalada de los servicios hospitalarios y que no colapsaran los servicios de atención a la población, salvaguardando la vida y la salud de las personas (SEGEPLAN, 2021). Sin embargo, los retos hacia adelante son sustantivos, pues la pandemia todavía es una emergencia en desarrollo y sus efectos en el sistema de salud tienen implicaciones para el corto y mediano plazos. En este sentido, es clave abordar el desafío de dar continuidad a los servicios esenciales, priorizando los principales problemas de salud pública en el país. Sumado a esto, durante el último trimestre de 2020, aun en medio de la pandemia, el país fue fuertemente impactado por las tormentas tropicales Eta e Iota, que provocaron inundaciones que afectaron significativamente a los departamentos del norte y oriente del territorio (ver sección 9).

3.2.1. Sistemas de salud

3.2.1.1. Acceso a bienes y servicios

Uno de los mayores retos derivados de la pandemia fue el mantenimiento de los servicios esenciales. De acuerdo con una encuesta de la OPS/OMS, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) mostró una suspensión parcial en la mayoría de los servicios de salud en 2020. Hacia marzo de 2021, algunos servicios vinculados con los programas de planificación familiar, atención prenatal, inmunizaciones, salud mental y partos en instituciones aún no alcanzaban las coberturas registradas antes de la pandemia (tabla 5, anexo 1); de esa cuenta, se considera que la reducción en algunos casos puede estar cercana al 40.0%. Estas cifras muestran la fragilidad existente para el mantenimiento de servicios médicos en temas sustantivos para el país, los cuales presentan una cobertura inicial insuficiente.¹³ Asimismo, son varios los servicios esenciales de los que no se tiene información que permita determinar de qué manera su acceso se ha visto comprometido debido a la pandemia.

¹³ Durante 2020, fue activado el Grupo de Acción Sanitaria y seis subgrupos de trabajo: salud mental, salud sexual y reproductiva/materno neonatal, manejo de cadáveres, enfermedades transmisibles (VIH, TB y malaria), comunicación de riesgos, participación comunitaria y género e interculturalidad. Estos esfuerzos se impulsaron para favorecer la coordinación y respuesta de 55 organizaciones de asistencia humanitaria en salud y de esta manera apoyar la continuidad de servicios esenciales en el marco de la pandemia.

Por su parte y de acuerdo con cifras del Sistema de Información Gerencial en Salud del MSPAS, hacia diciembre de 2020 se observaba un decremento en la atención de víctimas de violencia sexual; además, solo el 22.0% de las pacientes atendidas recibió el PEP KIT y un 15.0% la anticoncepción de emergencia, y de los 4,105 embarazos en niñas y adolescentes únicamente 1,823 tuvieron seguimiento en servicios de salud del MSPAS.

Hacia adelante, el país deberá tomar decisiones complejas para lograr equilibrio ante las demandas para responder directamente a la COVID-19, al mismo tiempo que se trabaja en la planificación estratégica y la acción coordinada para mantener la prestación de servicios esenciales de salud, mitigando el riesgo de colapso del sistema (ONU, 2020a).

3.2.1.2. Inmunizaciones de rutina y *Plan nacional de vacunación contra la COVID-19*

En 2020, numerosos países sufrieron una caída importante en las coberturas de vacunación de los programas infantiles de rutina. En Guatemala, a través de un trabajo de abogacía permanente para mantener la vacunación como una prioridad de salud pública y gracias al compromiso de los encargados de los programas de inmunizaciones a nivel local, la cobertura de vacunación infantil se redujo en un 3.0% en comparación con 2019. Considerando la situación, representa una reducción que el país podrá recuperar. Sin embargo, los indicadores de vigilancia de enfermedades inmunoprevenibles disminuyeron de manera drástica, dejando al país vulnerable frente a la potencial importación y circulación de estas enfermedades.

En noviembre de 2020, el MSPAS conformó el Comité Nacional para la Introducción de la Vacunación contra la COVID-19 (CNV COVID-19). Este comité se encuentra integrado por ocho grupos intersectoriales de trabajo técnico liderados por entidades del MSPAS. Mediante estos esfuerzos y apoyados por herramientas como el VIRAT –marco de valores recomendado por el grupo de expertos SAGE–, se desarrolló el *Plan nacional de vacunación contra la COVID-19*, que tiene como meta alcanzar a 11 millones de guatemaltecos mediante la implementación de cuatro fases. Desde la publicación del plan, en febrero de 2021, Guatemala ha recibido vacunas contra la COVID-19 vía donaciones, adquisiciones a través del mecanismo COVAX y a nivel bilateral (apartado 7, anexo 2).

3.2.1.3. Continuidad de servicios para VIH

Con base en las estimaciones epidemiológicas de VIH¹⁴ elaboradas por el MSPAS con asistencia técnica del SNU, se estima que para el cierre del año 2020 existían 33,144 personas viviendo con VIH en Guatemala. También se calcula que se habrían dado 765 nuevas infecciones por VIH en personas de todas las edades, y 759 muertes por sida, cifras que representan una disminución del 3.0% y el 10.0%, respectivamente, en comparación con el año 2019. En cuanto a la respuesta al VIH, los resultados (apartado 8, anexo 2) en el contexto de la pandemia por COVID-19 sugieren sutiles avances, lo cual evidencia la necesidad de redoblar esfuerzos para cumplir con las metas 95-95-95 y los compromisos adquiridos para eliminar el VIH como problema de salud pública y del desarrollo sostenible.

3.2.1.4. Financiamiento, infraestructura y recursos humanos

En Guatemala, el gasto público en salud alcanza el 2.0% del PIB, equivalente a la mitad del promedio en las Américas (4.0%)¹⁵ y a un tercio de lo recomendado por la OPS/OMS (6.0%). Los recursos disponibles para atender la emergencia sanitaria derivada de la propagación de la COVID-19 fueron un factor crítico con respecto a la capacidad de los Estados para enfrentar la pandemia, considerando el bajo nivel de gasto público con que cuenta el sector salud y su capacidad de ejecución (apartado 9, anexo 2). Con el apoyo del SNU, se implementaron estrategias y lineamientos para la prevención y control de infecciones (PCI) y la reorganización de los servicios, con énfasis en los veintidós hospitales priorizados de la red del MSPAS y en los hospitales temporales; asimismo, se emplearon herramientas para el alistamiento de los servicios, cálculo y planificación de necesidades de insumos, medicamentos, recursos humanos, gestión de camas COVID-19 y generales.

En términos de recursos humanos, la marcada limitación de personal calificado fue un factor que restringió la capacidad de respuesta ante la pandemia. De esa cuenta, numerosas convocatorias se declararon desiertas e impidieron la contratación de profesionales médicos para los hospitales departamentales y especialistas para

¹⁴ Modelo de estimaciones VIH para Guatemala 2021 (Spectrum versión 6.06). Cifras sin redondeo.

¹⁵ Ver: <https://bit.ly/39TOqRZ>

unidades de cuidados intensivos (UCI). Esta situación establece una restricción estructural que debe ser abordada en sus diferentes dimensiones para hacer frente al necesario aumento de la oferta de recursos humanos calificados y, de esa manera, acercar al país a los estándares internacionales requeridos para la provisión de servicios esenciales de salud, donde la situación de Guatemala es aproximadamente siete veces menor a la sugerida por la OPS (25 médicos y enfermeras por cada 10,000 habitantes, entre otros) (OPS, 2016).

Con relación al mercado de insumos, medicamentos y equipos clínicos para atender la pandemia, cabe señalar que este ha sido inestable debido al aumento importante de la demanda en relación con la producción y disponibilidad de insumos, lo que ha implicado fuertes distorsiones en el precio y un importante nivel de desabastecimiento, así como prácticas poco transparentes. Asimismo, los esfuerzos para el abastecimiento de la vacuna generan un nuevo panorama de inequidad y acaparamiento de los países más ricos, lo que pone en desventaja a países como Guatemala. Durante el período de calamidad nacional, varias de las licitaciones y concursos públicos para compra de insumos, pruebas y equipos presentaron inconvenientes, por lo que es evidente la necesidad de mejorar los mecanismos de compras y transparencia en la gestión gubernamental. La evidencia indica que deben incorporarse innovaciones en el sistema de adquisiciones estatales de Guatemala, así como mecanismos para flexibilizar los planes de compras y las modalidades de contratos de las entidades públicas que fomenten la competencia de las empresas y proveedores del sector salud, sin comprometer la calidad y asegurando el abastecimiento. Asimismo, deben incluirse criterios de inteligencia de mercados, análisis y razonabilidad de precios, fidelización de la cadena de abastecimiento y suministros, y se requiere el fortalecimiento de capacidades y la existencia de un marco legal *ad hoc* para el accionar público frente a emergencias, bajo un enfoque de gestión pública justa y equitativa (UNOPS, 2020).

3.2.1.5. Factores interrelacionados

Los factores geográficos, económicos, sociales, culturales, educativos, medio ambientales, y los factores de riesgo para la salud del funcionamiento del sistema que determinan las posibilidades y obstáculos en el uso de los servicios y en el acceso a los bienes de salud responden a problemáticas estructurales. No obstante, el contexto de 2020 implicó una profundización de algunas brechas, particularmente en los siguientes factores: acceso a agua y saneamiento, manejo de la basura y consumo de leña; acceso a servicios de salud mental; y aumento en la frecuencia del consumo excesivo de alcohol (apartado 10, anexo 2).

3.3. Seguridad alimentaria y nutricional

El problema de la seguridad alimentaria y nutricional es uno de los mayores retos que enfrenta Guatemala desde hace varios años. El reto se relaciona directamente con los ODS 2, «Hambre cero»; 5, «Igualdad de género»; y 10, «Reducción de las desigualdades». La llegada de la COVID-19 incrementó aún más esta situación crítica, considerando, además, que coincidió con el período de hambre estacional (gráfico 1)¹⁶ y con los efectos de las tormentas tropicales Eta e Iota en el mes de noviembre, que afectaron la cosecha de cultivos en varias zonas del país (sección 9).

3.3.1. Seguridad alimentaria

De acuerdo con el análisis de inseguridad alimentaria realizado con base en la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF), durante el período de hambre estacional, de mayo a agosto de 2021, cerca de 3.5 millones (20.0% de la población analizada) de personas se encuentran en Crisis o Emergencia (fase 3 igual a crisis, y fase 4, a emergencia), y requieren acciones urgentes. En situación de crisis (fase 3 de la CIF) se encuentran 16 departamentos (en orden alfabético): Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chimaltenango, Chiquimula, El Progreso, Huehuetenango, Izabal, Jalapa, Quetzaltenango, Quiché, San Marcos, Santa Rosa, Sololá, Suchitepéquez, Totonicapán y Zacapa; mientras que a 6 departamentos en inseguridad alimentaria acentuada (fase 2) se encuentran 6 departamentos (en orden alfabético): Escuintla, Guatemala, Jutiapa, Petén, Retalhuleu y Sacatepéquez. En total, las personas en Emergencia (fase 4 de la CIF) son alrededor de 174,000; mientras que en Crisis (fase 3 de la CIF) son alrededor de 3.3 millones. En los departamentos clasificados en Fase 3 el acceso a los alimentos ha sido considerado como un factor limitante mayor mientras que la disponibilidad de los alimentos es un factor limitante menor (SESAN/PROGRESAN/SICA, 2021).

¹⁶ Según el MSPAS, el hambre estacional consiste en el deterioro predecible y recurrente de la situación alimentaria y nutricional de los hogares vulnerables, entre abril y agosto de cada año.

La mayor severidad de inseguridad alimentaria de la población en condición de Crisis o Emergencia (fases 3 o 4 de la CIF) ocurre en el departamento de Chiquimula con 31% de la población, seguido de Huehuetenango con 27%; luego Quiché, Jalapa y Totonicapán con 26%. Sin embargo, la mayor magnitud de inseguridad alimentaria en crisis o emergencia (fases 3 o 4) ocurre en el departamento de Guatemala con cerca de 463 mil personas, seguido de Huehuetenango con 378 mil personas, Alta Verapaz con 339 mil personas y Quiché con 281 mil personas (SESAN/PROGRESAN/SICA, 2021).

La población más vulnerable son hogares agrícolas de infra y subsistencia con pérdidas de ingresos por daños provocados por las tormentas tropicales Eta e Iota durante el mes de noviembre 2020, pequeños comerciantes informales, y jornaleros agrícolas afectados por las limitaciones derivadas de la pandemia de la COVID-19 (ver apartado 11, anexo 2). Estos hogares se ven obligados a utilizar estrategias de afrontamiento de crisis y emergencia para solventar sus brechas alimentarias, como venta de activos y uso de sus ahorros. En los departamentos clasificados en situación de Crisis (Fase 3 de la CIF) se presenta agotamiento de reservas de alimentos, dificultades de acceso a los mercados principalmente por falta de dinero, y por lo menos uno de cada cinco hogares utiliza estrategias de afrontamiento de crisis para alimentarse de manera regular (SESAN/PROGRESAN/SICA, 2021).

En cuanto a proyecciones para los meses de septiembre 2021 y enero 2022, se estima que la población que se encuentran en Crisis o Emergencia (fase 3 o 4) disminuirá a 2.5 millones, con un número reducido de personas en fase 4 (58,000 personas) y alrededor de 2.45 millones (14% de la población) en Fase 3. Los departamentos de Alta Verapaz, Chiquimula, Huehuetenango, Quiché y Totonicapán permanecerían en Crisis (fase 3) y el resto del país transitaría a una fase 2 (Acentuada). Los departamentos que tendrán la mayor proporción de hogares en fases 3 o 4 serían Chiquimula (25% de la población) y Alta Verapaz (22%), con los otros tres departamentos Huehuetenango, Totonicapán y Quiché con 20% de la población en fase 3 o peor. En términos absolutos, los departamentos con mayor población en fases 3 o 4 serían Guatemala, Alta Verapaz, Huehuetenango y Quiché con cerca de 391 mil, 298 mil, 280 mil y 216 mil personas en dicha situación, respectivamente (SESAN/PROGRESAN/SICA, 2021).

3.3.2. Desnutrición

3.3.2.1. Desnutrición aguda

De acuerdo con los reportes semanales de la vigilancia de la desnutrición aguda (DA) que realiza el MSPAS, para la semana 53 (última semana de 2020) se reportaron 27,913 casos de desnutrición aguda en menores de 5 años, cifra mayor en un 80.0% a la reportada en 2019 (15,547).¹⁷ Los departamentos con mayores tasas de DA por cada 10,000 habitantes son Escuintla, San Marcos, Izabal, Guatemala, Retalhuleu, Huehuetenango, Zacapa, Quetzaltenango, Chiquimula, Alta Verapaz, El Progreso y Quiché. Los casos se concentran en niños y niñas de entre 6 y 24 meses de edad, particularmente entre los 12 y 24 meses, lo que hace imperativa la promoción de la lactancia materna continuada y las prácticas adecuadas de alimentación complementaria e higiene, así como la promoción y control del crecimiento (atención en salud y nutrición). Asimismo, 50 niños y niñas menores de 5 años fallecieron por causa de la desnutrición aguda durante 2020 (MSPAS, 2020).

Por su parte, a través de un esfuerzo colectivo entre instituciones de gobierno, cooperantes internacionales –incluido el SNU–, así como el sector privado, se han realizado brigadas de búsqueda activa de niños y niñas con desnutrición aguda en las comunidades más remotas y con limitado acceso a los servicios de salud.¹⁸ En el período comprendido entre julio de 2020 y enero de 2021 se detectaron 1,413 niños y niñas con desnutrición aguda.

3.3.2.2. Desnutrición crónica

No existen datos actualizados sobre desnutrición crónica. De acuerdo con la *Encuesta nacional de salud materno infantil 2014-2015 (ENSMI 2014-2015)*, 46.5% de los niños y niñas que aún no han cumplido 5 años presentan una talla que refleja desnutrición crónica. Sin embargo, ante la importancia de eliminar este flagelo, en 2020 el Gobierno de Guatemala presentó una de sus principales políticas en el área social: la denominada Gran Cruzada Nacional por la

¹⁷ Este incremento, en parte, se debe al cambio de fuente de registro que realizó el MSPAS a partir de 2020.

¹⁸ De hecho, esta forma de intervención fue pionera en proyectos de asistencia humanitaria implementados por el SNU en Guatemala, con financiamiento del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF).

Nutrición (GCNN) para el período 2020-2024. La GCNN es una estrategia cuyo objetivo es promover el trabajo conjunto de todos los sectores: gubernamental (central y municipal), privado empresarial, oenegés, cooperación internacional, académico, religioso y sociedad civil, con el propósito de mejorar la nutrición de las familias guatemaltecas, en especial la de los grupos más vulnerables. La GCNN ha priorizado los siguientes diez departamentos: Alta Verapaz, Chiquimula, Huehuetenango, Quiché, Sololá, Totonicapán, Chimaltenango, San Marcos, Jalapa y Quetzaltenango. En estos lugares se han identificado 113 municipios priorizados (Gobierno de Guatemala, 2020).

3.4. Protección social

La protección social es un derecho reconocido en numerosos instrumentos legales nacionales e internacionales y constituye una herramienta clave para erradicar la pobreza y reducir significativamente las desigualdades, con incidencia directa en los ODS 1, 5 y 10. Considerando el contexto de crisis de 2020, la pandemia puso a prueba todos los sistemas de protección social del mundo.

En el caso de LAC, los Gobiernos adoptaron varias medidas de protección social para hacer frente a los impactos socioeconómicos de la pandemia de COVID-19, entre otras medidas de apoyo. Así, además del conjunto de medidas contributivas y de protección social dirigidas a los trabajadores formales, durante 2020, en 32 países se adoptaron 263 medidas no contributivas que incluyen transferencias monetarias, entrega de alimentos y medicamentos, y aseguramiento del suministro de servicios básicos. Se estima que las transferencias monetarias y en especie llegarían, en promedio, al 49.4% de la población de los países de la región (CEPAL, 2021).

En el caso de Guatemala las condiciones iniciales presentaban muchos retos. El Instrumento de Diagnóstico Básico (CODI, por sus siglas en inglés) de 2019 evidenció que solo el 16.9% de la población se encuentra cubierta por programas de protección social. Los programas sociales previos a la pandemia fueron fortalecidos temporalmente por el paquete de medidas implementadas por el Gobierno para hacer frente a la crisis socioeconómica derivada de la pandemia, el cual incluyó un importante componente de asistencia social: a) alimentación escolar; b) subsidio a la energía eléctrica; c) bono de apoyo al comercio popular; d) Bono Familia; e) dotación alimentaria; f) adulto mayor; y, g) Fondo de Protección al Empleo.

Una constante en los programas sociales por COVID-19 en Guatemala –al igual que en el resto de los países de la región– fueron las transferencias monetarias hacia las poblaciones más vulnerables. Sin embargo, solamente seis de dieciséis países de América Latina otorgaron transferencias monetarias cuyo monto promedio mensual en el período comprendido entre marzo y diciembre de 2020 bordeaba o superaba la línea de pobreza extrema. Esto pone en evidencia que, en varios casos, los montos de las transferencias monetarias de emergencia no habrían sido suficientes para cubrir las necesidades básicas de las personas afectadas. También apunta a la necesidad de reforzar los esquemas de protección social. En el caso de Guatemala, el monto promedio mensual de las transferencias monetarias alcanzó un 0.36 de la línea de pobreza y un 0.88 de la línea de pobreza extrema, ambos resultados por debajo del promedio de la región: 0.38 y 0.82, respectivamente (CEPAL, 2021).

La ejecución de los programas sociales tuvo algunos problemas, especialmente al inicio (apartado 12, anexo 2). El programa que sobresalió en Guatemala dado su nivel de cobertura y tecnología utilizada¹⁹ fue Bono Familia, el cual, de acuerdo con cifras del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), llegó a 2,646,663 personas (alcanzando una ejecución cercana al 100.0%, con una entrega que finalizó el 22 de diciembre de 2020). Esta iniciativa se destinó a personas cuyo consumo de energía fuera menor a 200 kWh durante febrero de 2020, e incluyó a 140,000 familias sin acceso a este servicio, entre las que se priorizó a personas en condición de pobreza extrema, madres solteras u hogares monoparentales, adultos mayores, personas con discapacidad o enfermedades crónicas y degenerativas, y familias con niñas y niños en estado de desnutrición.²⁰ Para seleccionar a las personas beneficiarias, el MIDES desarrolló una plataforma tecnológica con el apoyo del SNU y el Banco Mundial.

¹⁹ En LAC, Las Bahamas, Haití, Perú y Guatemala fueron los únicos países en utilizar transferencias digitales por celular (CEPAL, 2021).

²⁰ Ver: <https://www.mides.gob.gt/bono-familia-beneficio-a-mas-de-2-6-millones/>

A partir de 2021, los programas de asistencia social que fueron introducidos debido a la emergencia en 2020 ya no se encuentran vigentes, pese a que los efectos de la COVID-19 todavía están en desarrollo. Ello incluye al Bono Familia, el bono de apoyo al comercio popular y el Fondo de Protección del Empleo, entre otros. Con el apoyo del SNU, el Gobierno está implementando un piloto para el registro social de hogares sensible al género, con miras a contar con una metodología que permita identificar de forma centralizada a los beneficiarios de programas sociales. Se espera que esta iniciativa pueda escalar con posterioridad a nivel nacional. La implementación y ampliación de cobertura de un sistema integrado de protección social en Guatemala es una de las principales necesidades del área social y la pandemia ha evidenciado los grandes retos que existen al respecto.

4. CONTEXTO POLÍTICO Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Guatemala ha venido experimentando en los últimos años una aguda polarización en torno a la lucha contra la corrupción y la impunidad, que se ha manifestado con mayor intensidad en el sector justicia, pero que se fue extendiendo a otros ámbitos de la vida política y social del país. Fueron construyéndose referencias que tendían a asociar la lucha contra la corrupción e impunidad con la falta de gobernabilidad, la poca inversión, el pobre rendimiento de la economía e, incluso, un posible proceso electoral intervenido.

La polarización fue debilitando la cohesión social, ampliando los prejuicios y estereotipos sociales y aumentando la desconfianza social hacia las instituciones del Estado, limitando consecuentemente las posibilidades de encontrar soluciones negociadas a las diferentes situaciones de tensión social y política que enfrenta el país. Esta situación, asociada con la debilidad del sistema político como espacio de diálogo, negociación y concertación, hace que los órganos llamados a resolver estas disputas sean los tribunales de justicia, que se convierten en válvulas de escape de las tensiones y conflictos producidos. El resultado de esta dinámica ha sido un creciente proceso de sobrejudicialización de la política.

En una dinámica inversa, al ser las cortes las instancias que dirimen las tensiones y conflictos sociopolíticos, la presión por el control del sistema de justicia ha tendido a incrementarse, produciendo una sobrepolitización de la justicia que contribuye a un mayor debilitamiento de la independencia judicial. Esta situación de sobrejudicialización de la política y sobrepolitización de la justicia se vio reflejada con mayor evidencia tanto en el proceso de elecciones generales de 2019 como en la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, cortes de apelaciones, y en la reciente elección de magistrados de la Corte de Constitucionalidad, en 2021. Es importante detenerse brevemente en estos procesos puesto que marcan no solo las dinámicas políticas, sino también ciertas condiciones de gobernabilidad determinantes para los siguientes años. Cabe considerar, adicionalmente, otros aspectos fundamentales para la gobernabilidad democrática como la conflictividad social y la capacidad de respuesta del Estado para atender las necesidades de la sociedad.

4.1. Proceso electoral de 2019

El proceso electoral de 2019 tuvo como característica principal la incertidumbre, no solo porque se trataba de un proceso inédito que se realizó con base en una nueva *Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP)*, fruto de algunas de las reformas que se impulsaron luego de las protestas sociales de 2015, sino por el alto grado de judicialización del proceso electoral y por la narrativa de fraude electoral que se fue construyendo. La judicialización del proceso electoral tuvo básicamente dos ámbitos: el primero, relativo a las interpelaciones en las cortes de las decisiones del Tribunal Supremo Electoral (TSE) en cuanto a la interpretación e implementación de la nueva *LEPP* (por ejemplo, el nuevo régimen de medios); el segundo, y el que mayor incertidumbre ocasionó, fue el proceso de impugnaciones y apelaciones de las candidaturas que se inscribieron o se rechazaron. En efecto, cinco candidaturas presidenciales fueron impugnadas, tres de ellas de candidatas mujeres con mayor preferencia electoral, dos de las cuales quedaron finalmente excluidas del proceso electoral.

Inconformidades en cuanto a las decisiones del TSE y la legalidad del registro de ciertas candidaturas provocaron la interposición de múltiples recursos legales. Esto incrementó la incertidumbre y el malestar de los ciudadanos que vieron cómo las candidaturas a las que apoyaban quedaron excluidas del proceso electoral, lo cual provocó excesivo

desgaste en la institucionalidad electoral y la del sector justicia, lo cual incidió negativamente en la legitimidad de todo el proceso electoral. La tensión electoral solo se disipó con el resultado del balotaje, que dio la victoria al candidato y al partido que había quedado en segundo lugar en la primera vuelta, con el 14.0% de las preferencias. La implicación inmediata de esto es que el partido de gobierno no es el partido mayoritario en el Congreso. Por otro lado, una elección con veintitrés frentes políticos dio como resultado un Congreso compuesto por diecinueve fuerzas políticas diferentes, con cinco más en comparación con la legislatura anterior (apartado 13, anexo 2).

4.2. Elección de magistrados y magistradas de las altas cortes

El 13 de octubre de 2019, trece magistrados de la Corte Suprema de Justicia y 135 magistrados de cortes de apelaciones debieron asumir funciones para un nuevo período constitucional de 5 años. Sin embargo, después de un año y medio (mayo de 2021), el proceso de selección de los nuevos magistrados no había concluido. Se interpusieron desde el inicio una serie de recursos constitucionales, no solo debido a omisiones en el proceso de elección, sino también salvaguardas ante posibles delitos cometidos por tráfico de influencias y conflictos de interés de algunos participantes. Este retraso obligó a prolongar los mandatos de los actuales magistrados y jueces en funciones. Por otro lado, en 2020 surgieron diferencias entre la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad al respecto de este y otros procesos judiciales, poniendo en tensión no solo al sistema de justicia, sino al Estado de derecho en su conjunto. Las repercusiones de esta situación se sintieron en el ámbito de la gobernabilidad democrática del país.

Por otra parte, la elección de magistrados y la integración de la nueva Corte de Constitucionalidad no estuvieron exentas de estas tensiones. Dos magistrados titulares y un suplente no fueron juramentados por existir un proceso de interpelación en los órganos electorales (Colegios de Abogados [CANG] y Consejo Superior Universitario [CSU]). La no juramentación de último momento de la magistrada electa por parte del CSU causó mucho malestar social y expresiones de preocupación, tanto de entidades de la sociedad como de la comunidad internacional, al respecto de la independencia de la Corte de Constitucionalidad y el impacto de ello en el Estado de derecho.

La Corte de Constitucionalidad jugará un rol clave en resoluciones de muchos temas que tendrán un impacto directo en la gobernabilidad democrática del país. Uno de los más importantes gira en torno a la aplicación del *Convenio núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales* y los procesos de consulta previa. Al respecto, el gran desafío en términos de gobernabilidad democrática será cómo aprovechar las ventanas de oportunidad para fortalecer una institucionalidad estatal en asuntos indígenas que pueda llevar a cabo procesos de consulta previa y que incentive el respeto y entendimiento holístico de los derechos de los pueblos indígenas. Como parte de este enfoque de integralidad es posible potenciar mayores inversiones, así como mecanismos para incentivar una mejor distribución de beneficios, lo que puede contribuir a un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible en los territorios del país.

4.3. Conflictividad social

Uno de los determinantes de la gobernabilidad democrática tiene que ver con la conflictividad social territorial y los conflictos estructurales e históricos relacionados con problemas de tenencia de tierras y uso de recursos naturales que no se resolvieron mediante los Acuerdos de Paz firmados en 1996. Este ámbito de la conflictividad se desarrolla en torno a demandas de inclusión económica, social y cultural que se ven limitadas por un modelo de desarrollo que no ha podido favorecer una mejor distribución de la riqueza (apartado 14, anexo 2). El trasfondo de esta conflictividad vendría a ser lo que el *Informe nacional de desarrollo humano 2015/2016* del PNUD denomina las «luchas por el bienestar». Este informe aborda la conflictividad social desde la noción de contiendas políticas en donde, por un lado, la gente tiene la posibilidad de transformar en el corto plazo aspectos críticos de la realidad local; por el otro, la posibilidad de buscar transformaciones en el largo plazo a las estructuras de desigualdad en el nivel macro de la estructura social. Entonces, «las contiendas políticas se darían en los espacios de lucha por revertir desigualdades y relaciones percibidas como injustas» (PNUD, 2016).

Desde esta perspectiva, la conflictividad social puede concebirse como una oportunidad para lograr avances en distintas dimensiones de la estructura social. Sin embargo, no todas las manifestaciones enmarcadas en la conflictividad social están motivadas genuinamente por demandas sociales justas (AYSSA, 2019). Al menos dos

elementos limitan o destruyen el potencial transformador del conflicto. Por un lado, el desborde de la violencia, que puede darse en la dinámica de la manifestación social, en el uso excesivo de la fuerza pública, la violencia sexual y el descrédito contra mujeres defensoras, o en la criminalización y asesinato de líderes y lideresas sociales. Por otro lado, la penetración del crimen organizado en las dinámicas políticas y socioeconómicas de los territorios distorsiona los objetivos de transformación de la manifestación y protesta, prevaleciendo los intereses de estos grupos, que encuentran en el caos un mejor ambiente para desarrollarse. Cada uno de estos elementos representa un desafío específico de abordaje y gestión desde sus particularidades.

4.4. Respuesta institucional

Las condiciones de gobernabilidad democrática también están vinculadas con la capacidad de respuesta real que tiene el Estado para hacer frente a una situación desafiante relativa a las difíciles condiciones de vida que enfrenta gran parte de la población (apartado 15, anexo 2). De acuerdo con el Índice de Fragilidad Estatal,²¹ en 2019 Guatemala tuvo una puntuación de 81.4/120 (donde cero es la mejor puntuación), lo cual ubica al país en la segunda peor posición de América Latina, correspondiente a la posición 57/178. De acuerdo con esta medición, las peores calificaciones para Guatemala se relacionan con manifestaciones y agravios (9.1), divisiones basadas en características sociales o políticas (7.1), su papel en el acceso a los servicios o recursos públicos (6.9) y su inclusión en el proceso político. Por su parte, la mejor calificación la obtuvo en el indicador de intervención externa (4.6), el cual considera la influencia y el impacto de los actores externos en el funcionamiento de la seguridad y economía de un Estado. A nivel latinoamericano, el país con la mejor puntuación es Uruguay (34) y, el peor, Venezuela (89.3).²²

5. IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

En Guatemala, la escasa autonomía y la prevalencia de las tasas de pobreza de las mujeres son factores que, previo a la pandemia de COVID-19, evidenciaban el riesgo de no alcanzar las metas definidas en los ODS 5, «Igualdad de género», y 10, «Reducción de las desigualdades». En 2020, con la llegada de la crisis, estas brechas se han ampliado y los retos son aún mayores considerando el punto de partida en términos de desarrollo humano (apartado 16, anexo 2). Entre las consecuencias inmediatas y de largo plazo a raíz de la COVID-19 se incluyen la disminución de ingresos, la deserción escolar –particularmente de niñas y adolescentes– y las mayores responsabilidades domésticas y de cuidado en el hogar asumidas durante el confinamiento. Ellas también enfrentan el riesgo de violencia sexual y violencia basada en género, embarazos forzados, uniones forzadas y explotación sexual, riesgos que también están presentes en centros de cuarentena, albergues y hospitales (ONU Mujeres y CARE, 2020).

Con respecto al empoderamiento de las mujeres, los altos índices de pobreza y desigualdad, aunados a las brechas en el desarrollo humano y la ausencia de un sistema integral de cuidado, profundizan aún más la feminización de la pobreza y la vulnerabilidad de las mujeres a los impactos socioeconómicos de la COVID-19, especialmente porque muchas mujeres dependen de empleos informales y precarios para generar ingresos. La situación de pobreza que enfrentan las mujeres se relaciona directamente con su baja participación laboral, reflejo de la falta de oportunidades laborales, la baja calidad y el poco acceso a la educación, la asignación de roles en hogares de corte patriarcal, discriminaciones de género en el mercado laboral, además de otras barreras que impiden la incorporación de las mujeres al trabajo (ONU Mujeres, 2020b).

De acuerdo con las últimas estadísticas de empleo (*ENEI 2-2019*), la participación laboral de las mujeres de 15 años o más disminuyó casi en cinco puntos porcentuales en un período de diez años, pasando del 42.3%, en 2010, al 37.7%, en 2019. Para valorar este panorama, cabe indicar que esta última proporción es menos que la mitad en comparación con la de los hombres (81.7%) para 2019. Es decir, existe un alto porcentaje de mujeres que carece de acceso a trabajo remunerado, lo cual oculta las formas de trabajo no remunerado: el trabajo de cuidado y aquel que se realiza dentro del hogar, los cuales se agravaron a raíz de la pandemia.

²¹ El índice se divide en cuatro categorías: cohesión, económica, política y social que, en total, constan de doce indicadores cuya puntuación va de 0 a 10, siendo 0 la puntuación más alta y 10 la más baja.

²² Ver: <https://bit.ly/3wjiBeg>

Con relación al acceso a la seguridad social, las cifras actualizadas muestran una leve mejoría con respecto a 2018; en efecto, de acuerdo con la *Encuesta nacional de empleo e ingresos 1-2019 (ENEI 1-2019)*, el 34.5% de mujeres de la población ocupada se encuentra afiliado al IGSS (contra el 33.2% de 2018), en tanto que el indicador para el caso de los hombres se situó en 66.8% en 2018, y en 65.5% en 2019. Por su parte, preocupan las altas tasas de participación en el sector laboral informal. En Guatemala, durante 2019, el 71.4% de las trabajadoras laboraba en el sector informal (INE, 2020), lo cual se ubica como uno de los porcentajes más altos de informalidad en los países de LAC, generando una condición de vulnerabilidad dado que la mayoría de las mujeres carece de cobertura social (ONU Mujeres, 2020b). Esto significa que las mujeres y las niñas se han visto afectadas de manera desproporcionada por las medidas políticas, económicas y sociales para contener la pandemia, ya que sus sectores laborales son los más afectados.

Es preciso mencionar, además, que la necesidad insatisfecha de planificación familiar, según la *ENSMI 2014-2015*, fue del 13.9% en los años a los que se refiere la encuesta, siendo mayor para las adolescentes (21.9%), las mujeres indígenas (17.4%) y las mujeres en el quintil de menores ingresos (22.2%). La pandemia afectó el acceso a servicios de planificación familiar en Guatemala, lo que se evidenció con un descenso del 63.0% de consultas para servicios de planificación familiar hasta el mes de agosto de 2020 (Tablero CNAA). Con relación al acceso a la salud materna, se evidenció un descenso de primeras atenciones prenatales que, entre 2019 y agosto de 2020, se situaba en un 15.8% (SIGSA/MSPAS). Por su parte, la cobertura del parto institucional es del 65.0%, indicador que baja al 50.0% entre las mujeres indígenas y al 40.0% entre las mujeres con poca educación (*ENSMI 2014-2015*); durante la emergencia ocasionada por la COVID-19 en 2020, este porcentaje disminuyó en un 20.0% (SIGSA/MSPAS).

En 2020, de acuerdo con información del Observatorio de Salud Sexual y Reproductiva con base en datos del Registro Nacional de las Personas (RENAP), se contabilizaban, al mes de noviembre, 54,422 nacimientos en mujeres adolescentes de entre 15 y 19 años, así como 1,480 nacimientos en niñas menores de 14 años. A este panorama se suma que las mujeres también se ven afectadas por situaciones de violencia en sus diferentes manifestaciones; en este sentido, cabe subrayar que en 2020 la violencia contra las mujeres y las niñas siguió figurando entre las vulneraciones más frecuentes de los derechos humanos (OACNUDH, 2021). De acuerdo con información del Observatorio de las Mujeres del Ministerio Público, en 2020 se recibieron más de 59,000 denuncias de violencia contra la mujer (4.0% de aumento en relación con 2019). Del total de denuncias que recibió el Ministerio Público (MP) en 2020, los delitos contra mujeres y niñez son los más denunciados (35.0% del total); de las 204 denuncias diarias de mujeres desaparecidas en 2020 se pasó a 232 denuncias diarias en 2021 (4 mujeres desaparecidas diariamente).

Adicionalmente, la *Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia Contra la Mujer* propició la visibilidad de este problema y generó una mejora en el acceso a la justicia, pero las mujeres todavía enfrentan importantes limitaciones. El sistema de justicia penal no da respuesta pronta y cumplida. Tan solo en 2018 el MP recibió 45,958 denuncias de casos de delito contra la mujer,²³ pero ese mismo año el Organismo Judicial (OJ) solo ingresó 16,281 casos, de los cuales 2,329 llegaron a sentencia (ONU Mujeres, 2020a).

5.1. Efectos seleccionados de la COVID-19 en las mujeres durante 2020

La pandemia ha impactado directamente los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes guatemaltecas, de manera que se registran efectos negativos en sus vidas entre los cuales cabe destacar los siguientes: a) la profundización de las desigualdades de género en la participación laboral y la generación de ingresos; b) el aumento en la carga de trabajos de cuidado en el hogar para las mujeres, niñas y adolescentes; c) el incremento de la violencia sexual y de género contra las mujeres, niñas y adolescentes; d) la discriminación a las mujeres en contextos migratorios (ONU Mujeres y CARE, 2020); e) limitaciones para ejercer la salud sexual y reproductiva; y f) deterioro de la salud mental de las mujeres (apartado 17, anexo 2).

²³ La *Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia Contra la Mujer* tipifica tanto el femicidio como la violencia contra las mujeres.

5.2. Perspectivas hacia adelante

Es evidente que, en Guatemala, a pesar de contar con un marco legal e institucional, el Estado aún no responde a las múltiples y diversas necesidades de las mujeres desde su condición étnica, económica, política, etaria y geográfica, entre otras. Asimismo, las mujeres no cuentan con las mismas condiciones de participación, ni con las condiciones para el ejercicio pleno de sus derechos humanos. Su situación se ve agravada por la falta de acceso a servicios esenciales pertinentes y contextualizados, lo cual limita su participación activa y en igualdad de condiciones en espacios de toma de decisiones. Esta condición se ha visto agudizada por los impactos de la COVID-19, especialmente en las mujeres en situación de vulnerabilidad.

Por ello, es importante continuar los esfuerzos del SNU para analizar y apoyar la elaboración de presupuestos, programas de fortalecimiento institucional, programas para mejorar los ingresos de las mujeres a través de oportunidades económicas en la empresarialidad y el empleo, así como el planteamiento de evaluaciones y propuestas metodológicas que permitan alcanzar la igualdad de género, el empoderamiento y una mayor participación de las mujeres, las niñas y adolescentes en espacios de toma de decisión.

Es urgente garantizar los derechos laborales de las mujeres, promoviendo y apoyando políticas y programas para su incorporación en el mercado laboral, tales como creación de empleo decente; fomento del emprendimiento; capacitación en distintas actividades económicas; acciones para disminuir y redistribuir la carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados para las mujeres; creación y mejora de los sistemas de cuidados para la primera infancia, entre otros.

Dado que la violencia basada en género constituye una amenaza constante a la integridad de las mujeres, las adolescentes y niñas, es importante implementar respuestas integrales para prevenirla y eliminarla. Entre ellas destaca la necesidad de seguir fortaleciendo los sistemas de atención inmediata y protección, asegurando que las sobrevivientes de violencia tengan acceso a los servicios esenciales. También es preciso abordar los impactos de las normas sociales y la impunidad como determinantes que limitan el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Es igualmente necesario garantizar la atención y servicios de salud sexual y reproductiva para mujeres en edad fértil (15 a 49 años), embarazadas, adolescentes (15 a 19 años) y mujeres que han sido víctimas de violencia sexual. Asimismo, es clave asegurar la cobertura y acceso a la planificación familiar, trabajando con proveedores de salud para mejorar la oferta, y con las comunidades y población para incentivar la demanda. En este respecto, el principal desafío es mantener la atención de los programas esenciales de salud sexual y reproductiva en el marco de la pandemia, incluyendo la atención a la salud materna neonatal, planificación familiar, salud de adolescentes, prevención y atención a la VBG y VS, atención al VIH, entre otros.

Así mismo, es importante generar modelos de atención que permitan acercar los servicios de salud a las poblaciones, en especial las más postergadas, garantizar los insumos y medicamentos necesarios para la atención de los programas esenciales, incluyendo los equipos de protección personal del recurso humano, fortalecer el rol y participación de los actores comunitarios en las acciones de programas esenciales y favorecer una demanda informada a los servicios de salud.

Para finalizar, cabe señalar que la situación de las mujeres guatemaltecas es preocupante, pues ellas enfrentan grandes desafíos para su desarrollo y superación y no parece que habrá mejora en el corto plazo (ONU Mujeres, 2020b). Son numerosos los riesgos que se vislumbran en el período de pandemia y pospandemia; en ese sentido, el retorno o no a la normalidad debería hacerse sin poner en riesgo la vida de las mujeres, considerando las precauciones de no sobrecargar las labores de cuidado, ni desconocer la defensa permanente de los derechos alcanzados. En este último sentido, es importante apoyar al movimiento de mujeres, que se ha mantenido en la vanguardia del reconocimiento de los derechos. Es preciso, entonces, considerar a cuál normalidad se quiere volver (ONU Mujeres y CARE, 2020).

6. MOVILIDAD HUMANA

En Guatemala, el número de retornados disminuyó un 56.4% en 2020, puesto que de las 105,277 personas registradas en 2019 se pasó a la cantidad de 45,885. La distribución de los retornados por sexo fue de un 83.6% de hombres y del 16.4% de mujeres; también se registró un 68.5% de niños y un 31.5% de niñas, donde el total de niñez migrante no acompañada retornada alcanzó la cantidad de 7,366, muy por debajo de las estadísticas de 2019, donde esta cifra llegó a 19,472 niños y niñas. San Marcos fue el departamento con mayor tasa de retorno (19.3%), seguido de Huehuetenango y Quiché, con 17.0% y 8.2%, respectivamente (OIM, 2021). Es importante mencionar que, pese a la reducción en el número de retornos, la cantidad de niñas y niños no acompañados retornados de los Estados Unidos de América (1,952) aumentó aproximadamente en un 135.0% con relación al año 2019 (831).

En Guatemala, la pandemia por COVID-19 implicó que el Gobierno tomara medidas de contención que iniciaron en marzo de 2020, las cuales incluyeron la declaración del estado de emergencia y el cierre de fronteras. Esta situación conllevó a que muchas personas no pudieran ingresar al país (salvo bajo ciertas excepciones específicas por motivos de seguridad y salud) por fronteras marítimas, aéreas o terrestres, dando paso a que una de las necesidades más urgentes y recurrentes de los migrantes fuera el acceso a los servicios de transporte necesarios para regresar a sus comunidades. Sin acceso al transporte, las personas quedaron varadas y sin capacidad de generar ingresos o acceder a redes de apoyo social. Esto aumentó sus vulnerabilidades, así como el riesgo de conflictos en las áreas donde estaban varadas. El cierre de fronteras también impactó en el crimen organizado que se dedica al tráfico ilícito de personas, poniendo en mayores condiciones de vulnerabilidad a las personas migrantes.

Aún bajo las restricciones vigentes durante la pandemia de COVID-19, Guatemala continuó siendo un país de origen, tránsito, destino, retorno y asilo para personas con necesidades de protección internacional. De hecho, en 2020 Guatemala se convirtió cada vez más en un país de destino para personas que huían de la violencia. A lo largo del año, las personas cruzaron la frontera principalmente a través de puntos de entrada y salida irregulares entre Guatemala y los países vecinos, lo que las expuso a un contexto desafiante, con acceso limitado a servicios básicos y redes de protección social. Previo a la pandemia, llegaban semanalmente entre dos y tres vuelos con guatemaltecos retornados de los Estados Unidos de América, con un aproximado de 85 a 100 personas por vuelo. A raíz de las restricciones iniciales, los vuelos semanales se suspendieron de marzo a abril de 2020, pero después de este período las autoridades locales permitieron su reanudación con la misma frecuencia anterior. Sin embargo, como ya se mencionó, en 2020 se observó una caída en el número total de personas retornadas. No obstante, las condiciones de pandemia hicieron que se readecuaran los protocolos de salud, lo que se tradujo en la necesidad de dar alojamiento durante los períodos de cuarentena, en ocasiones superiores a los 15 días de estancia, por lo que los recursos humanos, presupuestarios y de insumos de las instituciones de gobierno se vieron limitados.

En cuanto a los retornos vía terrestre desde México, cabe indicar que durante 2020 las autoridades migratorias continuaron recibiendo semanalmente buses con retornados que ingresaron por los puntos de entrada fronterizos de Tecún Umán, El Carmen y La Mesilla. Una vez que los migrantes pasaron todos los controles migratorios fueron trasladados a los centros de monitoreo para el ingreso de nacionales o extranjeros, incluido el Refugio Ramiro De León Carpio, ubicado en la Ciudad de Guatemala cerca del Aeropuerto Internacional La Aurora; el Refugio Filón y hoteles locales ubicados en el centro de la ciudad capital. Es importante mencionar que estos albergues fueron apoyados en todo momento por las agencias del SNU. Durante 2020 se recibieron más de 22,000 personas retornadas a quienes casi en su totalidad se les brindó apoyo para regresar a sus comunidades vía los apoyos de transporte del SNU. En el caso de la niñez no acompañada y unidades familiares, se habilitaron albergues diferenciados en centros religiosos y hoteles, en donde también se brindó atención psicosocial y médica, así como apoyo al retorno lo más cercano a las comunidades de origen para la reunificación familiar de niños y niñas no acompañados, esto con el apoyo del SNU y sus socios. El Gobierno de Guatemala flexibilizó ciertas medidas restrictivas y de viaje para el último trimestre del año 2020. A lo largo de este proceso de retorno se ha realizado la identificación de personas con necesidad de protección, a quienes se proveyó de información legal sobre sus derechos y sobre el sistema de protección del país.

El contexto de la pandemia por COVID-19 y los efectos de las tormentas tropicales Eta e Iota (sección 9) también agravaron las vulnerabilidades individuales de los guatemaltecos retornados. Tales vulnerabilidades se encuentran

relacionadas con factores estructurales anteriores a la pandemia e incluyen un acceso limitado al mercado laboral, los servicios económicos y/o sociales, así como las dificultades para adherirse a los procesos de cuarentena domiciliar que había emitido el Gobierno de Guatemala, posiblemente relacionadas con condiciones de vida de hacinamiento. Estas barreras a la reintegración también pueden aplicarse a otros grupos vulnerables, como los grupos indígenas, las mujeres y los niños. Este es particularmente el caso de los solicitantes de asilo y refugiados que trabajan por cuenta propia y/o trabajan en el sector informal de la economía y, por consiguiente, se han visto gravemente afectados debido a la pérdida de medios de vida y el consiguiente riesgo de pobreza. En el período de enero a diciembre de 2020, Guatemala registró 1,319 extranjeros albergados, así como 802 solicitudes de refugio, de las cuales se otorgaron 193 (IGM, 2020).

En el caso de los flujos masivos irregulares de personas migrantes –fenómeno más frecuente desde 2018 y en el cual Guatemala constituye principalmente un país de tránsito–, vale indicar que se registraron varias olas en 2020, de las cuales las más grandes sucedieron en los meses de enero y octubre. En este último mes el Gobierno decretó, incluso, un estado de prevención que duró un lapso de quince días en seis departamentos del país, con el objeto de controlar la situación. Por su parte, en enero de 2021 se registró una nueva caravana de migrantes iniciada en Honduras en la que, según diversas fuentes, habrían ingresado a Guatemala entre 7,000 a 9,000 personas (ONU, 2021b).

La atención a flujos masivos irregulares de personas migrantes ha generado un reto desde el punto de vista humanitario. En este sentido, los temas de mayor urgencia que han sido abordados con apoyo del Equipo Humanitario de País han incluido: a) asegurar condiciones básicas en los centros de atención al migrante (CAMI) involucrados para poder brindar atención clínica a las personas que lo necesiten; b) contar con insumos para la promoción de la salud, incluyendo salud sexual y reproductiva, así como atención psicosocial a las personas que se movilizan por las carreteras, en especial niñas, niños y unidades familiares; c) contar con equipo de protección personal, reactivos, insumos y pruebas para detección temprana de casos de COVID-19 en la población migrante; d) fortalecer el monitoreo de la situación de derechos humanos y protección en puntos donde no hay observadores; e) asistencia humanitaria de agua, alimentación, albergue y salud sin discriminación y según necesidades diferenciadas; y, f) protección y atención de la niñez, entre otros (ONU, 2021b).

Los párrafos anteriores resaltan el hecho de que Guatemala presenta un contexto volátil con respecto a la movilidad humana que, si no se aborda, podría conducir a un aumento de las vulnerabilidades tanto a nivel individual como comunitario, lo que podría resultar en una mayor tensión e inestabilidad. Considerando el contexto de la pandemia por COVID-19, aún en desarrollo, así como las afectaciones derivadas de las tormentas tropicales Eta e Iota, el panorama para 2021-2022 presenta grandes retos en materia de movilidad humana a ser abordados por el Gobierno, para lo cual será necesario el trabajo conjunto y en alianza con socios del desarrollo y actores humanitarios de todos los sectores, incluido el SNU.

7. DERECHOS HUMANOS, SEGURIDAD Y JUSTICIA

7.1. Crimen y violencia

Los retos que enfrenta Guatemala para la disminución de la violencia y el crimen –que afectan la consecución del ODS 5, «Igualdad de género», y el ODS 16, «Paz, justicia e instituciones sólidas»– siguen siendo altos. Mientras se registraba un decremento en los indicadores de incidencia delictiva en 2020 –muy probablemente atribuido a las medidas dispuestas por el Gobierno para la contención de la pandemia de COVID-19–, se observó, en el mismo período, nuevas dimensiones en los delitos de femicidio y otras formas de violencia contra las mujeres. Durante 2020, la incidencia delictiva total²⁴ en Guatemala registró una disminución del 14.2% con respecto a 2019, con un descenso significativo entre los meses de marzo y julio de 2020. A partir de agosto, ante la reapertura económica, se evidenció un incremento en la incidencia, casi alcanzando las cifras registradas en 2019.

²⁴ La incidencia delictiva total incluye los delitos registrados por la Policía Nacional Civil (PNC) sumando los siguientes hechos: extorsiones, robos, hurtos, lesiones, homicidios, violaciones y violencia intrafamiliar, y secuestros. Se excluyen las personas desaparecidas por no constituir un delito.

Al cierre de 2020, los casos reportados de violencia intrafamiliar, femicidio y otras formas de violencia contra las mujeres²⁵ presentaron un incremento con relación a 2019, mientras que los delitos contra la vida (homicidios y lesiones) y la extorsión mostraron las disminuciones más significativas. Esto obedeció, en parte, a las medidas adoptadas para la contención de la pandemia, como la suspensión del transporte público y el cierre de pequeños comercios (sobre todo en las primeras etapas de la contención). Durante el período de cierre parcial del país, y aun a partir de la reapertura económica, los delitos que se cometen principalmente en la vía pública, tales como homicidios, lesiones y delitos contra el patrimonio en lugares públicos, registraron reducciones,²⁶ lo que no ocurre en el ámbito privado, incluyendo violencia contra las mujeres, niñas y niños en los hogares.

Un hecho trascendental de 2020 fue que el año cerró con la tasa de homicidios más baja observada en los últimos 20 años: 15.3 por cada 100,000 habitantes. Así, los homicidios disminuyeron un 28.0% (1,003 víctimas menos) en comparación con el año anterior, lo que ubica al país por debajo al promedio latinoamericano (18.4).²⁷ De acuerdo con el *Institute for Economics and Peace* (IEP), para 2019 Guatemala tuvo la mejoría más grande a nivel global en la reducción de la tasa de homicidios en la última década, a pesar de presentar la novena tasa más alta de homicidios a nivel global. Por su parte, el país descendió tres puestos adicionales en 2019 en el Índice Mundial de Paz (puesto 115 de 163) con respecto a 2018 (puesto 112) (IEP, 2021).

La tasa de homicidios en mujeres disminuyó en un 35.4%, mientras que la de hombres se redujo un 27.8% en comparación con 2019. Asimismo, se mostró un cambio en el segmento por edad de las víctimas de homicidios: las personas entre 30 y 50 años pasaron a ser las principales víctimas, en tanto que se registró una importante disminución de los homicidios en jóvenes de 18 a 30 años (-45.5%). La reducción de los homicidios se dio principalmente en el área urbana del país.

La violencia contra las mujeres y las niñas sigue siendo una de las violaciones a los derechos humanos más denunciadas. Si bien las medidas de bloqueo ayudaron a limitar la propagación de la COVID-19, las restricciones de circulación y la cuarentena situaron a las mujeres y a las niñas sobrevivientes de violencia frente a obstáculos adicionales para huir de situaciones de riesgo o para acceder a mecanismos de protección y/o servicios esenciales para resguardar su seguridad y su vida. La Policía Nacional Civil (PNC) registró en 2020 la cantidad de 1,012 asistencias a mujeres por violencia intrafamiliar, lo cual significa un 29.2% más con relación a 2019.

En 2020, el MP registró 58,428 víctimas de violencia contra la mujer, con un registro promedio de 144 denuncias diarias, mientras que en 2019 se anotó un total de 57,400, con un promedio de 141 denuncias de violencia contra las mujeres por día. A partir de 2020 también se observó un incremento en el número de casos de mujeres desaparecidas denunciadas, que han pasado de dos a tres casos por semana a cuatro casos por día. Las cifras de maltrato contra niñas, niños y adolescentes muestran un leve decremento, ya que de las 10,115 víctimas de 2010 se pasó a 8,257 víctimas en 2020, probablemente debido a la falta de medios para la denuncia. El MSPAS, por su parte, documentó 2,794 casos de violencia sexual contra mujeres y niñas en 2020 (OACNUDH, 2021), mientras que el MP registró 7,732 casos de violación sexual durante el mismo período.

El Análisis Rápido de Género realizado en el marco del Grupo de Trabajo de Género del Equipo Humanitario de País para COVID-19, Eta e Iota (ONU Mujeres-CARE, 2020) confirmó la pérdida de las autonomías sociales, económicas y políticas de las mujeres, así como la profundización de las brechas de género preexistentes. El confinamiento agudizó la crisis del cuidado, aumentando la carga de trabajo de las mujeres, quienes además de ser una proporción mayor en el mercado laboral informal, enfrentan mayor precariedad y están expuestas a niveles más acentuados de explotación laboral debido a su participación en las responsabilidades del cuidado. Las mujeres reportaron la disminución de sus posibilidades de sobrevivencia autónoma y el consecuente aumento de niveles de dependencia

²⁵ En 2019, el Ministerio Público (MP) recibió un promedio de 141 denuncias diarias de violencia contra las mujeres, mientras que, en 2020, se registraron 144 al día.

²⁶ Según datos de la PNC, durante 2020 la violencia disminuyó en diecisiete departamentos, mientras que aumentó en cinco: Huehuetenango, Sololá, Izabal, Retalhuleu y Santa Rosa (aunque en estos últimos dos la tasa permaneció igual). Esos cinco departamentos agregaron 34 homicidios en comparación con 2019, aumento que fue compensado por 1,040 homicidios menos en el resto del país. Sobresalen Guatemala y Escuintla, con 641 y 105 homicidios menos, respectivamente. En términos porcentuales, el que más disminuyó fue Sacatepéquez, con un 63.0% menos. Sin embargo, la disminución del 44.0% en el departamento de Guatemala es la más importante, pues allí ocurre más del 30.0% de los homicidios anuales de todo el país. Ver: <https://bit.ly/3h2HM06>

²⁷ Tasa preliminar de Latinoamérica: InfoSegura-PNUD: *Homicidios en el año del COVID-19: Centroamérica y República Dominicana*. Ver: <https://bit.ly/3uFTPv2>

de otros, lo que inmediatamente potencia los riesgos de violencia en su contra, incluyendo los riesgos de explotación sexual. Las trabajadoras de casa particular y quienes se dedican al cuidado de personas fueron quienes más denunciaron.

Durante la pandemia, delitos contra la propiedad como el hurto a residencias, comercios y extorsiones a residencias registraron un incremento. Este último fenómeno responde, entre otros factores, a que el ámbito residencial tras el cierre de comercios durante la pandemia se convirtió en «blanco disponible», en concordancia con la teoría que argumenta que las tensiones socioeconómicas tienen el potencial de crear un ambiente de presión que luego podría desencadenar un incremento en los delitos.

La brecha digital de género también se pronunció durante la pandemia y las crisis ocasionadas por las tormentas tropicales Eta e Iota. En efecto, el 29.0% de mujeres encuestadas para el Análisis Rápido de Género carecía de acceso a información, y el 48.0% tenía acceso a muy poca información vital para salvaguardar su vida e integridad antes de Eta e Iota, mientras que durante y después de dichas tormentas tropicales el 27.0% de las mujeres indicó tener acceso a nada de información, y el 53.0%, a muy poca información. A pesar de ese aspecto, el 22.0% de las iniciativas para abordar los efectos de la crisis fue liderado por mujeres organizadas.

7.2. Acceso a la justicia

El acceso a la justicia estuvo condicionado en gran medida por la disminución de las actividades del Organismo Judicial (OJ), el Ministerio Público (MP) y la Policía Nacional Civil (PNC) debido a la pandemia de COVID-19. Así, a pesar de los esfuerzos del OJ para celebrar audiencias en línea, más de 64,000 audiencias se suspendieron entre marzo y septiembre de 2020 solo en el ramo penal, agravando las demoras preexistentes en el acceso a la justicia. Las audiencias en casos relacionados con violaciones de los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno (1960-1996) también sufrieron retrasos significativos.²⁸

Previo a la pandemia de COVID-19, el acceso de las mujeres a la justicia era limitado y a veces imposible; sin embargo, se agravó significativamente durante la crisis sanitaria. En efecto, según datos del MP, en 2020 se protegió o respondió con justicia a 1,515 víctimas de violencia contra la mujer a nivel nacional, con un estimado de 862 agresores condenados, 876 menos que en 2019. En lo que respecta a casos de femicidio y muertes violentas de mujeres se protegió o respondió con justicia únicamente a 64 víctimas. La *Encuesta nacional de percepción de seguridad pública y victimización 2018 (ENPEVI 2018)* refiere que las mujeres presentan una victimización mayor a la de los hombres, pues el número de víctimas totales por cada 100,000 habitantes se sitúa en 17.1 para mujeres y en 14.7 para hombres (MINGOB, 2019).

Sin embargo, con el acompañamiento del SNU, las instituciones del sistema de justicia realizaron esfuerzos para promover el acceso a la justicia. Por ejemplo, considerando los desafíos enfrentados por las mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia durante el período de confinamiento en cuanto al acceso a los servicios de atención y protección, incluyendo el acercarse a los órganos jurisdicciones para solicitar la prórroga de sus medidas de seguridad, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) decretó en 2020 la prórroga de oficio de las medidas de seguridad para salvaguardar la vida e integridad en 37,621 casos, de los cuales 25,075 fueron atendidos por los órganos jurisdiccionales especializados, y 2,546 por los juzgados ordinarios. Por su parte, la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) mantuvo activo su número de emergencia (1529) para ofrecer servicios jurídicos, sociales y culturales a las mujeres indígenas sobrevivientes de violencia, y el MP adaptó los procedimientos del número de denuncias 1572 para ampliar el servicio a las mujeres sobrevivientes de violencia.

La Secretaría de Pueblos Indígenas del OJ desarrolló un programa de formación en línea sobre los derechos de los pueblos indígenas para funcionarios del sistema de justicia, con asesoría técnica del SNU. No obstante, los pueblos indígenas y las mujeres continuaron enfrentando obstáculos. Por ejemplo, el OJ solo empleó a 106 intérpretes judiciales y, en ciertas regiones e idiomas, la disponibilidad de servicios de interpretación fue limitada.²⁹

²⁸ Ver detalles en OACNUDH (2021).

²⁹ Según el Centro de Información, Desarrollo y Estadística Judicial, 2 de octubre de 2020.

7.3. Derechos humanos³⁰

Durante 2020, Guatemala siguió enfrentando retos sistémicos y estructurales para la implementación efectiva de sus obligaciones de derechos humanos, en particular aquellas relativas a la pobreza, la desigualdad, la discriminación, la impunidad y la inseguridad. La pandemia de COVID-19 ha exacerbado estas situaciones y ha sacado a luz la necesidad de abordar urgentemente los desafíos subyacentes.

Durante el último año, el Gobierno decretó estados de excepción en once ocasiones, lo que incluyó siete «estados de prevención» que afectaron a ochenta municipios; dos estados de sitio en ocho municipios; un estado de calamidad a nivel nacional debido a la pandemia; y un estado de calamidad en diez departamentos como respuesta a la tormenta Eta. En cada una de estas situaciones se desplegó a las fuerzas armadas para cumplir tareas de seguridad ciudadana, lo cual incluyó territorios indígenas donde se perpetraron violaciones de los derechos humanos durante el conflicto armado interno.

En el contexto de la pandemia de COVID-19, el Congreso expandió los programas de protección social y aumentó el presupuesto nacional para responder a la crisis. No obstante, algunos miembros del Congreso de la República siguieron promoviendo iniciativas de ley que impactan negativamente la protección de los derechos humanos. El 11 de febrero de 2020 fue aprobada la iniciativa de ley núm. 5257 sobre reformas a la *Ley de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo* y al *Código Civil*. Expertos independientes en derechos humanos de las Naciones Unidas expresaron su preocupación por el impacto de estas reformas en el trabajo de las y los defensores de los derechos humanos y la sociedad civil.³¹ El 2 de marzo de 2020, sin embargo, la Corte de Constitucionalidad suspendió provisionalmente la aprobación de dichas reformas legales.

De acuerdo con la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos y según los casos verificados por la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEHUA), en los primeros nueve meses de 2020 el registro de ataques a personas defensoras de derechos humanos ya había superado en más del 100.0% el registro anual de años anteriores, y catorce defensoras de derechos humanos fueron asesinadas entre enero y septiembre de 2020.³²

Por otra parte, el Gobierno emprendió una reconfiguración de su estructura institucional de derechos humanos. El 31 de julio de 2020 creó la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos (COPADEFH), con el mandato de fortalecer la coordinación de acciones y asesoría sobre derechos humanos, la implementación de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz, y la prevención de conflictos.³³ La COPADEFH asumió algunas de las funciones y responsabilidades previamente atribuidas a las tres instituciones con competencias importantes en derechos humanos que fueron suprimidas, a saber, la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEFH), la Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República (SEPAZ), y la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA).

En cuanto a los derechos de las personas con discapacidad, Guatemala logró grandes avances. En enero de 2020 el Congreso aprobó la ley que reconoce y aprueba la lengua de señas de Guatemala. Con asesoría técnica del SNU, el Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad (CONADI) desarrolló un modelo para la consulta e inclusión de las personas con discapacidad en la toma de decisiones sobre temas que afectan sus vidas, su desarrollo y el de sus comunidades, de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos. Por su parte, la Comisión de Asuntos sobre Discapacidad del Congreso avanzó en la discusión de la *Ley de Personas con Discapacidad* (iniciativa núm. 5125), la cual tiene por objeto abordar la discriminación interseccional, así como crear programas sociales y un registro de personas con discapacidad, de acuerdo con las últimas recomendaciones del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Sin embargo, el consenso necesario para la aprobación de la iniciativa de ley todavía no se ha logrado.

³⁰ Esta sección toma información de OACNUDH (2021).

³¹ Comunicación GTM 2/2020, de fecha 21 de febrero de 2020.

³² Oficina del Procurador de los Derechos Humanos (2021). *Informe anual circunstanciado de actividades y situación de los derechos humanos 2020*.

³³ *Acuerdo Gubernativo núm. 100-2020*.

Con respecto al trabajo infantil, se creó una comisión en respuesta a denuncias sobre las prácticas empleadas en fincas de café proveedoras de marcas internacionales. La iniciativa de ley núm. 4849 para la prevención y erradicación del trabajo infantil avanzó en el Congreso de la República con el fin de prohibir el trabajo que pudiera dañar la salud o el desarrollo de niñas y niños, y de aumentar la edad mínima para trabajar de 14 a 16 años. Sin embargo, la iniciativa no prevé sanciones más estrictas en casos de infracción por parte de los empleadores, ni mejoras a la protección contra la discriminación y compensación para las víctimas.

En el sector privado, tres asociaciones importantes del sector empresarial desarrollaron políticas de derechos humanos: la Asociación de Exportadores de Guatemala (AGEXPORT), la Asociación de Generadores con Energía Renovable (AGER), y la Gremial de Palmicultores de Guatemala (GREPALMA). El SNU proporcionó asesoría técnica para la armonización de las políticas de AGEXPORT y AGER con las normas internacionales sobre las empresas y los derechos humanos.

7.3.1. Impacto de la COVID-19

El MSPAS adoptó medidas para fortalecer el acceso a una atención de la salud culturalmente adecuada en el contexto de la pandemia. Por ejemplo, emitió una guía para la prevención y gestión de la COVID-19 para los pueblos indígenas a nivel comunitario.³⁴ Asimismo, el Gobierno hizo esfuerzos para proporcionar información en formatos accesibles y en idiomas mayas. Con el apoyo del SNU, la campaña se difundió en trece departamentos y en veintidós idiomas mayas, con el apoyo de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG).

El Gobierno implementó una serie de medidas de contingencia para prevenir la propagación de la COVID-19, en el marco del estado de calamidad pública declarado el 6 de marzo de 2020. La duración e intensidad de las medidas fue variable, pero las restricciones incluyeron un toque de queda diario, prohibiciones de viaje, prohibiciones o limitación de reuniones públicas y privadas, restricciones al transporte colectivo y cierre de clínicas para pacientes externos en hospitales. Los pueblos indígenas y las comunidades rurales, a menudo distantes de los centros urbanos, resultaron particularmente afectados por las restricciones. Estas, junto con la deteriorada infraestructura de carreteras, plantearon retos importantes para su acceso a los medios de vida y a servicios vitales tales como la salud y los mercados de alimentos. Más de 42,000 personas fueron detenidas por infringir restricciones relacionadas con la COVID-19 (38,903 hombres, 2,756 mujeres y 550 niños).

La COVID-19 tuvo un impacto considerable en el empleo. Entre marzo y agosto de, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) recibió un promedio de 3,500 denuncias mensuales, tres veces más que en el período anterior a la COVID-19. La mayoría de las denuncias estuvo relacionada con despidos injustificados y violaciones de los estándares de salud y seguridad ocupacional (apartado 18, anexo 2).

7.3.2. Perspectivas hacia adelante

Por todo lo anterior, es claro que la pandemia de COVID-19 tuvo efectos de amplio alcance sobre el goce de todos los derechos humanos, efectos que se vieron profundizados por las tormentas tropicales Eta e Iota. Estas crisis acentuaron retos estructurales y agravaron la situación de vulnerabilidad de pueblos indígenas y afrodescendientes, mujeres, personas en movilidad humana, jóvenes, personas con discapacidad y personas con necesidades de protección internacional.

Contar con información precisa y actualizada sobre la situación de acceso a la justicia y la seguridad –particularmente de los grupos en condiciones de vulnerabilidad– y realizar evaluaciones sobre los modelos de atención y gestión implementados durante la pandemia debe ser una prioridad para tomar las medidas correctivas necesarias y diseñar estrategias de recuperación pospandemia por parte de las instituciones del sector de seguridad y justicia.

³⁴ Ver: <https://bit.ly/3gKmsMD>

Se deben tomar todas las medidas para asegurar la representatividad y participación de las poblaciones en condiciones de exclusión –particularmente, mujeres y pueblos indígenas– en el diseño y monitoreo de las estrategias y programas de recuperación pospandemia a ser diseñados por el sector de seguridad y justicia.

Es necesario fortalecer el acceso a servicios esenciales para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, como líneas de atención específicas, protocolos de seguridad para prevenir y responder a denuncias de violencia contra las mujeres, y articulación con las organizaciones de sociedad civil especializadas para asegurar la disponibilidad de mecanismos de protección.

El sector justicia necesita aumentar su capacidad para abordar la acumulación de casos de manera eficaz, justa y oportuna. Si bien se emplearon medidas para continuar con los procesos de justicia durante la pandemia (como las audiencias virtuales en algunos órganos jurisdiccionales), apoyar los esfuerzos institucionales destinados a avanzar hacia la gobernanza digital contribuirá a garantizar el acceso de las personas a la justicia, particularmente de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Adicionalmente, es importante garantizar, por un lado, el acceso de las mujeres a las tecnologías y la comunicación digital como un factor clave para salvar vidas y preservar sus autonomías y, por el otro, fortalecer los arreglos para garantizar una mayor protección y prevención de delitos facilitados por las TIC y otros ciberdelitos.

Acompañar los esfuerzos de las instituciones del sector para abordar los desafíos enfrentados por la COVID-19 implicará garantizar que las estrategias para la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia se centren en las personas y se implementen desde un concepto más amplio de justicia social, tomando en consideración las desigualdades económicas, sociales y culturales exacerbadas por la pandemia.

8. PANORAMA DE FINANCIAMIENTO

8.1. Finanzas públicas nacionales

En 2020, el gasto del gobierno central alcanzó un total de Q96,174.1 millones (16.0% del PIB) y superó en un 16.1% el gasto total de 2019.³⁵ Los *shocks* externos por la pandemia de COVID-19 y los impactos de las tormentas tropicales Eta e Iota que afectaron la economía del país a lo largo de 2020 conllevaron a la aplicación de una política fiscal expansiva y contracíclica que, aunada a la caída de los ingresos tributarios, situaron el déficit fiscal en un 4.9% del PIB. En consecuencia, el saldo negativo del ejercicio fiscal se financió mediante endeudamiento público a partir de la emisión de bonos del Tesoro y la suscripción de préstamos externos.³⁶

Los ingresos públicos de Guatemala han sido históricamente bajos, con alta dependencia de los ingresos tributarios indirectos. El país tiene una de las recaudaciones tributarias más bajas cuando se le compara con países de su mismo nivel de renta.³⁷ En 2020, los ingresos del gobierno central alcanzaron un total de Q64,053.9 millones, de los cuales un 94.0% provino de la recaudación tributaria (vía principalmente impuestos indirectos, donde el impuesto al valor agregado constituye el 75% de dicha recaudación). Los ingresos tributarios se situaron por debajo de la meta originalmente fijada para el año 2020, que ascendía a un 10.7% del PIB, pues alcanzaron solamente el 10.1% del PIB. Dado que a lo largo del año el Gobierno no impulsó medidas de reducción en el pago de impuestos, esta caída obedeció a la disminución de la productividad tributaria, la evasión³⁸ y la caída en la actividad económica. Para 2021, pese a que se prevé una mejora en la actividad económica del país, la recaudación tributaria se ha proyectado en un 10.1% del PIB.

Por su parte, la deuda pública del gobierno central pasó del 26.6% del PIB, en 2019, al 31.6% del PIB, en 2020, con un aumento de 5 puntos porcentuales como resultado, principalmente, de la crisis provocada por la pandemia de COVID-

³⁵ El gasto público en Guatemala es bajo e ineficiente, lo que ha frenado la efectividad de las políticas públicas. De acuerdo con Izquierdo *et al.* (2018), el malgasto en Guatemala alcanza el 2.7% del PIB, lo que equivale al 20.0% del gasto público total, por encima de la media regional del 15.0%.

³⁶ Durante 2020, el monto total de bonos colocados ascendió a \$4,574.4 millones, de los cuales el 26.0% se colocó en el mercado financiero internacional. Además, se suscribieron siete operaciones de préstamo con diferentes instituciones financieras multilaterales (IFI), por un monto total de \$1,253.2 millones.

³⁷ De acuerdo con el Banco Mundial, Guatemala se clasifica como país de renta media alta.

³⁸ El FMI estima la evasión fiscal de Guatemala en alrededor del 3.0% del PIB (FMI, 2019).

19, que hizo necesario acudir a endeudamiento público en el marco del programa «Atención por Desastres Naturales y Calamidades Públicas», subprograma «Estado de Calamidad Pública por Emergencia COVID-19 (DG 5-2020)», bajo la actividad específica «Intervenciones realizadas para la atención de la emergencia COVID-19».

El mayor endeudamiento, en términos netos, estuvo compuesto por: préstamos externos (0.2% del PIB), bonos emitidos en el mercado interno (3.3%) y eurobonos (1.5%). En el caso de la colocación de bonos en el mercado interno, los mismos incluyen la colocación directa al BANGUAT, autorizada por el Congreso (Art. 133 CPR) por un monto de hasta Q11,000 millones.³⁹ Desde la perspectiva internacional, por su parte, Guatemala se convirtió en el primer país en la región de Centroamérica y el segundo en Latinoamérica en emitir un bono soberano social en el mercado internacional por un valor de USD500 millones en abril de 2020 con vencimiento en el año 2032, para financiar acciones de respuesta a la COVID-19. El bono fue emitido de conformidad con los principios de bonos sociales, publicados por la Asociación Internacional del Mercado de Capitales (ICMA, por sus siglas en inglés) (MINFIN, 2020).

En términos de sostenibilidad de la deuda pública, pese a que la razón de deuda a PIB (31.6%) se ubica por debajo del *benchmark* indicativo de 50.0% del PIB para economías emergentes con acceso a mercado establecido por el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuando se analiza la razón de deuda pública a ingresos tributarios (314.3% del PIB) y la razón de servicio de la deuda a ingresos totales (16.1%), se vulnera la sostenibilidad de la deuda pública debido a la baja base tributaria actual y la ausencia de medidas de política fiscal y de eficiencia de la administración tributaria que permitan aumentar la recaudación tributaria en el corto y mediano plazos.

8.2. Finanzas públicas internacionales

Los flujos netos de asistencia oficial al desarrollo (AOD) hacia Guatemala se redujeron ligeramente en 2019 con respecto al año anterior, alcanzando \$393.8 millones (\$399.4 en 2018), equivalentes a 0.52% del ingreso nacional bruto (INB) (OCDE, 2021). Esta tendencia decreciente se viene dando durante los últimos diez años, período en el que los flujos netos de ODA a Guatemala se redujeron ligeramente casi la mitad, pasando del 1.0% del INB, en 2010, al 0.52%, en 2019. Es importante mencionar que Guatemala forma parte de los países de renta media alta receptores de ODA, grupo que obtuvo el 11.4% del total de la asistencia otorgada durante 2019.

Los desembolsos brutos de AOD, por su parte, alcanzaron los \$434.9 millones en 2019, los cuales se canalizaron principalmente a través de oenegés (40.0%), tanto internacionales como nacionales, gobierno central e instituciones públicas (24.0%), sector privado (14.0%), instituciones internacionales (12.0%) y otros canales (11.0%). Por su parte, los principales sectores de destino de la AOD reportados por la OCDE fueron: gobierno y sociedad civil (sin desglose), educación, respuesta a emergencias (incluyendo prevención y preparación ante desastres), salud, población y salud reproductiva, agua y saneamiento, entre otros (figura 16, anexo 1).

8.3. Finanzas privadas nacionales

En 2020, los medios de pago totales se situaron en Q330,788.4 millones (83.0% en moneda nacional y 17.0% en moneda extranjera), lo que significó un crecimiento interanual del 18.7%. En lo que corresponde a la emisión monetaria, se registró un aumento del 26.0%, al pasar de Q50,987.7 millones en 2019 a Q64,201.1 millones en 2020. Por su parte, el crédito total de los bancos del sistema al sector privado se situó en Q225,715.1 millones (67.0% en moneda nacional y 33.0% en moneda extranjera), registrando un crecimiento interanual del 6.1%.

8.4. Finanzas privadas internacionales

Los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia Guatemala han sido históricamente bajos, promediando un 1.6% en los últimos cinco años de acuerdo con cifras del BANGUAT, diez veces menos que las remesas. Asimismo, la mayor parte de los flujos de IED corresponde a la reinversión de utilidades, es decir, no son nuevos flujos de atracción hacia el país, sino flujos generados en el país por empresas con capital privado extranjero invertido. Esta situación se ha ido

³⁹ El Artículo 133 de la Constitución Política de la República establece que Junta Monetaria podrá autorizar que el Banco de Guatemala otorgue financiamiento directo o indirecto al Estado, solamente en casos de catástrofes o desastres públicos, siempre y cuando el mismo sea aprobado por las dos terceras partes del Congreso, a solicitud del presidente de la República.

incrementando muy rápidamente en los últimos años, de manera que la reinversión de utilidades llegó a un máximo de 95.0% del total de la IED en 2020, comparado con el 53.0% observado en 2017 (tabla 7, anexo 1). En este contexto, en 2020 la IED en Guatemala tuvo una variación interanual moderada de -6.0%, alcanzando un total de \$915.2 millones, con un origen geográfico de los inversores, principalmente, de Estados Unidos, Colombia y Panamá, que representaron el 55.0% reportado como IED (BANGUAT, 2021e).

Ante este contexto de cifras históricamente bajas de IED, a lo cual se suma la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19, que generó disminución de la IED en todo el mundo, uno de los principales objetivos del Gobierno –ya establecido en la *Política General de Gobierno 2020-2024* y que con la actual crisis ha sido reforzado a través del programa de recuperación «Guatemala No se Detiene»– es cambiar esta dinámica e incrementar significativamente los flujos de inversión privada hacia el país. Si bien la IED tuvo un aporte moderado como fuente de nuevos capitales en años recientes, en el futuro constituye un medio de implementación que podría permitir financiar importantes áreas de desarrollo y avance tecnológico, como es el caso de sectores apoyados en la economía digital, que están adquiriendo importancia estratégica debido a la COVID-19. Sin embargo, ante los problemas estructurales de la economía guatemalteca, así como ante el nuevo contexto internacional, se hace cada vez más necesario que la IED y las políticas destinadas a promoverla sean parte integral de un proyecto más amplio que impulse aumentos en la productividad y logros en términos de inclusión social, igualdad y sostenibilidad ambiental (CEPAL, 2020b).

Por su parte, el flujo de capital privado internacional de mayor significancia para Guatemala corresponde, sin duda, a las remesas enviadas por los migrantes (figura 17, anexo 1), principalmente desde los Estados Unidos de América. Así, durante 2020 y a pesar de la crisis global y de empleo que se vivió en aquel país (donde el desempleo hispano llegó al 19.0% en abril de 2020) y contra todos los pronósticos iniciales que indicaban que las remesas caerían por primera vez, dichos flujos alcanzaron un máximo histórico, totalizando \$11,340.4 millones (14.6% del PIB), lo cual significa que crecieron un 8.0% con respecto a 2019.

En un escenario económico complejo como el que se vivió en 2020, las remesas contribuyeron a que el saldo negativo observado en la balanza comercial (-8.6% del PIB) se cubriera apropiadamente, permitiendo al país estabilidad cambiaria en el corto plazo. De acuerdo con el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), pese a que las remesas recibidas en 2020 sustentaron en cierta medida el consumo privado de las familias de migrantes en el país, dicho apoyo no fue suficiente ante las carencias socioeconómicas enfrentadas y porque los efectos de largo plazo de la pandemia aún son inciertos.

9. TORMENTAS TROPICALES ETA E IOTA

De acuerdo con el *World Risk Report 2020*,⁴⁰ Guatemala es el décimo país con mayor nivel de exposición al riesgo de desastres en el mundo (lo cual significa una mejora de dos lugares con respecto a 2019) y a nivel global ocupa el puesto 28 de vulnerabilidad (solamente por debajo de Haití, país que ocupa el puesto 22 en LAC), de acuerdo con el *ranking 2021* de riesgos de INFORM.⁴¹

El año 2020 presenció la temporada de huracanes en el Atlántico que rompió récords al sumar treinta ciclones que fueron nombrados con base en el alfabeto griego, tras agotar la lista de veintiún nombres programados (la otra vez que esto sucedió fue en 2005). La temporada de 2020 dejó muertos y cuantiosos daños materiales en varios países, incluida Guatemala. El país fue afectado por las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal en junio de 2020, y fuertemente golpeado por las tormentas tropicales Eta e Iota en el mes de noviembre.

La afectación de Eta e Iota a través de inundaciones por desbordamiento de ríos y deslizamientos/flujos de lodo alcanzó a dieciséis departamentos, concentrándose los daños en Alta Verapaz, Izabal, Quiché, Huehuetenango, Petén, Zacapa y Chiquimula, donde viven alrededor de 5 millones de personas. El departamento más afectado fue Alta Verapaz, donde habitan principalmente comunidades indígenas del pueblo maya. Las poblaciones afectadas en los departamentos de Izabal, Quiché, Huehuetenango, Petén, Zacapa y Chiquimula presentan características

⁴⁰ Ver: <http://weltrisikobericht.de/english/>

⁴¹ Ver: <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index>

estructurales similares a las de Alta Verapaz: residen en zonas rurales, la mayoría se autoidentifica como perteneciente a pueblos indígenas, y viven en niveles de pobreza por ingresos y pobreza multidimensional superiores a la media nacional (O. Bello y L. Peralta [coords.], 2021).

En general, los efectos se concentraron en el sector social (48.0%), seguido por el sector productivo (31.0%) (tabla 8, anexo 1). El subsector social más afectado fue el de vivienda, el cual acumuló 85.0% de los efectos totales en el sector social. En ese subsector aconteció el 85.0% de los daños, el 56.0% de las pérdidas y el 85.0% de los costos adicionales. El subsector agrícola registró 65.0% de los efectos en los subsectores productivos, anotando el 92.0% de los daños y el 61.0% de las pérdidas, y agricultura, con el 18.0% y el 26.0%, respectivamente. En términos macroeconómicos, se estimó un efecto negativo de 0.1 puntos porcentuales sobre el crecimiento del PIB en 2020, aunque a nivel microeconómico la afectación se dio en las zonas rurales más vulnerables del país (O. Bello y L. Peralta (coords.), 2021).

Los recuadros 1, 2 y 3, a continuación, presentan los incidentes reportados, así como aspectos seleccionados de las estimaciones de daños y pérdidas, y el impacto humano.

Recuadro 1. Tormentas Eta e Iota: consolidado de incidentes



Fuente: Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (2021)

Recuadro 2. Eta e Iota: daños, pérdidas y costos adicionales (DaLa) en Guatemala

Educación. El sector de educación pública reportó daños en 435 inmuebles educacionales, lo que representa un 2.07% del total de inmuebles. Además, 84 inmuebles se utilizaron como albergues temporales para 7,031 personas. Se estima que las pérdidas por cese de actividades no han generado gran impacto para el país, ya que la suspensión de clases producto del paso de las depresiones se dio a un mes aproximadamente de finalizar el período escolar, momento en el cual los planes de instrucción a distancia ya estaban en marcha. Los tres departamentos más dañados fueron Alta Verapaz, Izabal y Santa Rosa, mientras que los departamentos que habilitaron la mayor cantidad de albergues fueron Alta Verapaz, Izabal y Petén.

Salud. En el sector salud, los principales daños fueron documentados en la infraestructura de los servicios, especialmente las instalaciones del primero y segundo nivel de atención (puestos de salud, centros comunitarios de salud, centros de salud, centros de atención permanente y centros de atención materno infantil). De acuerdo con las estimaciones y valoraciones realizadas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), se contabilizan

237 servicios de salud con daños, de los cuales 107 instalaciones (45.0%) presentaron daños menores, mientras que 102 (43.0%) tienen daños mayores, y 28 (12.0%) fueron destruidas o presentan daño estructural severo. Las áreas de salud que presentan la mayor cantidad de servicios de salud dañados son: Alta Verapaz, 32.0% (75); Izabal, 17.0% (41); Huehuetenango, 15.0% (35); Ixcán, 10.0% (24); Ixil, 9.0% (22), Petén Suroccidente, 9.0% (21); Quiché, 5.0% (11); Zacapa, 3.0% (6), y Petén Suroriente, 1.0%.

Vivienda. Las depresiones provocaron daños por la ocurrencia de inundaciones y deslizamientos como consecuencia de la desestabilización de laderas en los sitios aledaños a la ubicación de las viviendas. Esto provocó afectaciones en las estructuras y el contenido de las viviendas por el viento, el agua, la exposición prolongada a las inundaciones y el movimiento de masas. Durante estos eventos, se declararon zonas de alto riesgo y amenaza alta por inundaciones y deslizamientos provocados por las intensas precipitaciones. De acuerdo con la Evaluación Rápida de Daños en Vivienda realizada por la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) al 17 de marzo de 2021 en siete de los dieciséis departamentos golpeados, se afectó un total de 17,259 viviendas y 99,338 personas ubicadas en los departamentos de Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché, Petén, Izabal, Zacapa y Chiquimula. De las viviendas afectadas, el 77.0% se encuentra en el área rural, y el 23.0%, en el área urbana.

Agropecuaria. La zona afectada es la mayor productora de granos básicos de Guatemala. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) reportó más de 10 departamentos, 122 municipios, 75 actividades económicas agropecuarias y 204,500 familias afectadas e impactadas. Las tormentas azotaron al país al inicio de la nueva temporada de siembra, lo cual podría provocar pérdidas significativas de cosechas. Las actividades económicas agropecuarias más impactadas fueron la producción de maíz, frijol, café, cardamomo, maíz con cultivos asociados, plátano y ganadería bovina. Las pérdidas, por su parte, se refieren a pérdidas por reducción de superficie o activos agropecuarios, por afectación en la productividad y por problemas en la calidad de los productos agropecuarios. Los departamentos más afectados fueron Izabal, Santa Rosa, Alta Verapaz, Jutiapa y Quiché.

Energía. Los efectos sobre el Sistema Interconectado Nacional de Guatemala se evidenciaron principalmente en las zonas norte y oriente del país. Las afectaciones estuvieron relacionadas con excesos de caudales que generaron indisponibilidad de plantas hidroeléctricas, colapso de torres de transmisión por derrumbes y afectación de las redes de distribución por inundaciones y derrumbes. Asimismo, las vías de acceso a las instalaciones del sector se vieron afectadas y representan uno de los mayores daños en el segmento de generación. La estimación realizada de daños y pérdidas solo considera afectaciones al sector de generación y transmisión pública, dada la información disponible.

Agua y saneamiento. De acuerdo con datos de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), 41 municipios fueron afectados. La cuantificación de daños estuvo asociada principalmente con daños en los sistemas de agua en poblaciones de Alta Verapaz (donde se dio el colapso total del sistema). Las tormentas dañaron los sistemas de agua potable y drenajes, entre los cuales se incluyen estructuras de captación de agua, tramos de conducción de agua potable, redes de distribución, alcantarillado sanitario y pluvial, entre otras.

Transporte. Los daños en transporte se reportaron mayormente en los departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz, El Progreso, Chiquimula y Huehuetenango. Las pérdidas se relacionan con los costos incrementales de viaje por destrucción de puentes y vías, en tanto que los costos adicionales se originan por rehabilitar vías y por la interrupción del tráfico vehicular, incluyendo la remoción de derrumbes y acciones de emergencia para restituir accesos.

Medio ambiente. Los principales efectos se presentaron a ecosistemas boscosos localizados en los departamentos de Izabal, Alta Verapaz y Zacapa, específicamente a nivel de las zonas de vida de Holdridge de bosques secos tropicales (bs-T) y bosques húmedos tropicales (bh-T). Los daños más cuantiosos ocurrieron en el nivel de pérdida de cobertura forestal (bienes ambientales) y por la interrupción en la provisión de servicios ecosistémicos. También se dio una serie de pérdidas económicas resultado, principalmente, de la interrupción de las visitas a áreas protegidas y la afectación a la infraestructura y equipo técnico de las entidades del sector. Como parte de los esfuerzos institucionales para apoyar la emergencia nacional, el sector también incurrió en costos adicionales por concepto de traslado de personas y víveres, remoción de materiales, reparaciones e inspecciones, entre otros.

Fuente: O. Bello y L. Peralta (coords.) (2021) y CONRED (2021b)

Recuadro 3. Eta e Iota: impacto humano en temas seleccionados

Población afectada. Sesenta personas perdieron la vida por ahogamiento o fueron sepultadas por el derrumbe de sus viviendas a raíz del deslave del suelo; treinta personas resultaron heridas; y cien fueron reportadas como desaparecidas, las cuales se concentran principalmente en el departamento de Alta Verapaz. En el pico más alto de la respuesta humanitaria se registraron más de 399,000 personas damnificadas por daños a sus viviendas, 311,317 personas evacuadas y 12,000 albergadas. Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 1,535 familias que se encuentran en albergues no podrán regresar a sus viviendas, pues estas se encuentran destruidas.

Situación en los albergues. Al inicio de la tormenta, el número de albergados ascendió a 17.7 millares de personas. El máximo se alcanzó a inicios de diciembre de 2020, cuando se llegó a 30.6 millares de personas. A mediados de diciembre se registraban 12,000 personas en albergues. Se incrementaron los problemas de mala nutrición de la población, especialmente infantil, debido a la ruptura de cadenas productivas agrícolas y a la falta de recursos destinados a la alimentación de los hogares. Los albergues no tienen acceso a alimentos específicos para problemas de salud crónica (por ejemplo, diabetes) y tampoco cuentan con alimentos para la recuperación nutricional de niñas y niños.

COVID-19. Una de las mayores preocupaciones en las áreas afectadas por las tormentas fue la propagación de COVID-19 en los albergues debido a las condiciones de alojamiento, malas condiciones de higiene, falta de agua e insumos para la prevención del contagio. Entre el 1 y el 30 de noviembre, los casos confirmados de COVID-19 a nivel nacional ascendían a 13,954; el número de fallecidos registrados era de 391, con una tasa de letalidad del 2.8%. En el mismo período, en los dieciséis departamentos que fueron afectados por las tormentas tropicales se registraron 11,407 casos confirmados de COVID-19.

Medios de vida. Las tormentas afectaron a zonas cuyos medios de vida se basan principalmente en la producción de granos básicos o en cultivos de exportación y pesca o turismo. Normalmente, en el mes de octubre se inicia la temporada de alta demanda de mano de obra para el sector agrícola y, por ende, para la generación de ingresos de los hogares rurales. La zafra de azúcar prevé una producción promedio similar a la del año anterior, así como la contratación estable de mano de obra; por su parte, el corte de café puede verse afectado por las medidas restrictivas impuestas por la COVID-19. A eso se suma la pérdida de activos productivos, tales como herramientas de labranza e insumos agrícolas; pérdida de equipo de pesca, particularmente para la zona costera de Izabal, y animales de patio destinados para el consumo y la venta. De acuerdo con reportes del MAGA, miles de animales se suman a las pérdidas que, en su mayoría, han afectado a Quiché, Huehuetenango y Alta Verapaz. Las pérdidas de medios de vida pueden estar vinculadas con: a) condiciones de vida (muebles, ropa de cama, vestimenta propia de las mujeres indígenas); y b) generación de ingresos (herramientas y equipos de trabajo, vehículos, actividades productivas, ganado). Adicionalmente, entre las pérdidas se consideran aquellas propias del entorno (fuente de agua, pasto, animales, espacios de esparcimiento) y las pérdidas humanas, heridas o enfermedades de gravedad ocasionadas por las depresiones tropicales.

Inclusión/exclusión y protección social. Los desastres causados por las tormentas implicaron pérdidas materiales y humanas, y gran cantidad de niñas y niños perdieron su hogar, pertenencias materiales y, en algunos casos, seres queridos durante este período. Muchas familias fueron trasladadas a albergues tras varios meses de cuarentena, lo que significó un *shock* mayor para una gran parte de esta población. A través de las encuestas realizadas por CONRED se determinó que la proporción de niños menores de 17 años en las viviendas afectadas por las tormentas fue del 44.0%, para un total de 43,817 niños, de los cuales el 52.0% son niños, y el 48.0%, niñas. El número de niños y niñas que vivían en hogares con daños severos es de 7,831; moderados, de 12,257, y leves, de 23,729.

Niñez. La afectación en la niñez incluye síntomas psicológicos como ansiedad, depresión, angustia y estrés postraumático. Por precaución fueron autoalbergados con familiares y, en algunos casos, estuvieron albergados en salones comunitarios. En cuanto a edades, los más afectados fueron los niños y niñas en el rango comprendido entre los 13 y 17 años, quienes fueron atendidos por el Programa de Niñez Migrante No Acompañada, y los niños de entre 6 y 12 años, atendidos en el Programa de Subsidios Familiares. Asimismo, los programas de bienestar social brindaron atención a niñez con condiciones especiales, donde el 45.0% padece alguna discapacidad.

Mujeres. Además de los daños emocionales, las mujeres han sido gravemente afectadas, pues han tenido pérdidas en sus medios de vida tanto por los daños como por la destrucción de su capital físico, que constituía parte de su patrimonio esencial para la sobrevivencia y la generación de ingresos. Los riesgos de violencia contra las mujeres pueden aumentar debido a las tensiones en el hogar, la incertidumbre por la situación económica de los hogares, el hacinamiento y el estrés derivado del confinamiento por la pandemia de COVID-19. Además, las niñas y mujeres pueden enfrentar riesgos de agresión sexual, así como un aumento de la violencia física.

Pueblos indígenas. La pandemia por COVID-19 y las tormentas Eta e Iota han profundizado las vulnerabilidades de la población indígena en materia de acceso a servicios básicos. El informe de situación de 156 albergues evaluados por las Naciones Unidas daba cuenta de que el 54.0% acogió a población indígena. Por su parte, en el departamento de Alta Verapaz todos los albergues tenían población indígena.

Fuente: CONRED/PNUD (2021)

10. ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL DE RIESGOS

Para concluir el proceso de actualización del CCA para 2021, se presenta a continuación una matriz multidimensional de riesgos para el caso de Guatemala. Esta matriz toma en cuenta las trece áreas de riesgo identificadas en el Marco de Riesgos de las Naciones Unidas basado en los ODS, en el cual se han integrado, además, los cinco pilares del Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2020-2025 suscrito con el Gobierno en diciembre de 2020 (ONU, 2021a). De esta manera se ha buscado contar con un instrumento contextualizado a la realidad del país; en él se identifican diferentes factores de riesgo que, en caso de ocurrencia y, sobre todo, ocurrencia simultánea de varios de ellos, incrementarían el riesgo de deterioro de la dimensión concerniente en su conjunto. La materialización o no de cada riesgo dependerá de la evolución e impacto de los factores identificados. Por esta razón, es importante reconocerlos; también es clave monitorearlos con regularidad, con el fin de trazar los comportamientos y las tendencias de los factores de riesgo descritos para, oportunamente, ajustar planes, programas, proyectos y/o acciones para contribuir a su mitigación.

Dimensión	Área de riesgo	Subárea de riesgo	Factores de riesgo
Desarrollo económico Riesgo: Deterioro progresivo del sistema económico marcado por un desequilibrio macroeconómico, un incremento de la pobreza y la desigualdad, un deterioro en las condiciones del empleo, una baja productividad y competitividad y un débil desarrollo rural. Pilar Marco de Cooperación: Desarrollo económico	Estabilidad económica ODS 16, 17	Macroeconómico	Incremento del déficit fiscal
			Incremento del endeudamiento público
			Desaceleración de la economía
			Reducción progresiva de remesas
	Igualdad de género ODS 1, 2, 4, 5 y 16	Pobreza y desigualdad	Incremento de la pobreza multidimensional
			Profundización de la desigualdad
			Incremento de la feminización de la pobreza y la desigualdad
	Trabajo decente y crecimiento económico ODS 8	Empleo	Precariedad del empleo, incremento de la informalidad y el subempleo en general
			Deterioro en las condiciones para el empleo juvenil: precariedad laboral (desempleo y subempleo) y afiliación a la seguridad social.
		Productividad y competitividad	Disminución de la participación laboral de las mujeres e incremento del trabajo no remunerado
			Incremento de la inseguridad jurídica limita la inversión
	Productividad y competitividad	Déficit creciente en infraestructura vial y conectividad	
		Desarrollo y acceso tecnológico limitado y altamente dependiente	
Limitada capacidad de innovación			

Dimensión	Área de riesgo	Subárea de riesgo	Factores de riesgo
	Seguridad alimentaria y agricultura ODS 2 y 17		Insuficiente e inadecuada preparación y capacitación de capital humano
		Desarrollo rural	Limitadas y fragmentadas iniciativas de desarrollo rural integral
			Limitado acceso y uso de la tierra de campesinos y pueblos indígenas, particularmente de mujeres
Desarrollo social Riesgo: Deterioro progresivo de las condiciones sociales marcado por un debilitamiento del sistema educativo y de salud, un incremento en la inseguridad alimentaria y los niveles de desnutrición infantil, y un aumento de la movilidad humana en condiciones de vulnerabilidad. Pilar Marco de Cooperación: Desarrollo social	Infraestructura y acceso a servicios sociales ODS 4, 6, 7, 9, 11 y 17	Educación	Baja cobertura de los servicios educativos
			Baja calidad y bajo rendimiento profundizados por la interrupción del aprendizaje
			Incremento en la deserción escolar
			Inversión pública en educación no optimizada
	Salud pública ODS 3 y 17	Salud	Limitado acceso a bienes y servicios de salud
			Inversión pública en salud limitada y poco optimizada
			Disminución del acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, salud materna neonatal, planificación familiar, salud de adolescentes, prevención y atención a la VBG y VS, atención al VIH
			Reducción de la cobertura de vacunación de programas de rutina infantil
	Seguridad alimentaria y agricultura ODS 2 y 17	Seguridad alimentaria y nutrición	Limitada cobertura de la vacunación contra la COVID-19
			Incremento de población en situación de inseguridad alimentaria en sus diferentes fases
Desplazamiento y migración ODS 16 y 17	Movilidad humana	Incremento en la afectación de la desnutrición infantil aguda y crónica	
		Incremento del desplazamiento interno y de la migración por un aumento de vulnerabilidades	
Estado de derecho Riesgo: Debilidad progresiva del Estado de derecho marcada por un deterioro en la situación de los derechos humanos y la seguridad, así como	Cohesión social, igualdad y no discriminación ODS 1, 5, 10 y 17	Derechos humanos	Limitada capacidad para asegurar condiciones básicas en la atención de migrantes, lo cual incluye detección temprana de la COVID-19
			Incremento del racismo y la discriminación limita el ejercicio pleno de derechos de las mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y comunidad LGBTIQ+.
			Limitación de derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales que permiten el desarrollo integral y autónomo de las personas
			Deterioro en la situación de las personas que promueven y protegen derechos humanos (derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales) y medioambientales
	Seguridad interna ODS 16 y 17	Seguridad	Limitación en la libertad de medios de comunicación y emisión del pensamiento
			Incremento de las violencias contra mujeres, niñas y adolescentes
			Incremento de los delitos contra la propiedad

Dimensión	Área de riesgo	Subárea de riesgo	Factores de riesgo	
<p>una pérdida de independencia del sistema judicial, un limitado acceso a la justicia y un desarrollo legislativo con ámbitos de regresión en términos de derechos.</p> <p>Pilar Marco de Cooperación: Paz, seguridad y justicia</p>	Igualdad de género ODS 1, 2, 4, 5 y 16		Incremento de las extorsiones	
	Justicia y Estado de derecho ODS 16 y 17	Independencia de poderes	Limitación de la independencia de los poderes del Estado, sin subordinación e injerencias de grupos de interés	
			Reducción de la autonomía judicial de jueces y magistrados, sin subordinación pública o privada, política o económica	
	Igualdad de género ODS 1, 2, 4, 5 y 16	Acceso a la justicia	Incremento en el acoso, amenazas y persecución a operadores de justicia	
			Incremento en la impunidad y la mora judicial	
		Desarrollo normativo y legislativo	Limitación cada vez mayor del acceso a la justicia de parte de mujeres que sufren violencia	
			Desarrollo de una agenda legislativa con rasgos regresivos en materia de derechos	
	<p>Gobernabilidad democrática</p> <p>Riesgo: Deterioro progresivo de las condiciones de gobernabilidad marcado por una baja efectividad de la gestión gubernamental nacional y local, una creciente reducción del espacio cívico político, un incremento en la inestabilidad política y la fragilidad estatal.</p> <p>Pilar Marco de Cooperación: Instituciones sólidas</p>	Espacio democrático ODS 16 y 17	Efectividad gubernamental	Falta de transparencia y rendición de cuentas del Gobierno
				Incremento en los niveles de corrupción
				Respuesta institucional limitada en la prestación de bienes y servicios
Igualdad de género ODS 1, 2, 4, 5 y 16		Democracia y participación cívica y política	Sistema electoral y de partidos débil, con poca fiscalización de fuentes de financiamiento	
			Limitada participación política de las mujeres, jóvenes y pueblos indígenas en puestos de representación y de decisión	
			Espacio cívico reducido para la participación ciudadana en la gestión pública	
Estabilidad política ODS 16 y 17		Estabilidad política	Incremento en las protestas y movilización social de alcance nacional	
			Incremento en la frecuencia e intensidad de la conflictividad social	
			Incremento en la violencia política, en especial aquella dirigida a las mujeres	
			Debilidad en los mecanismos de diálogo y construcción de consensos	
Influencias regionales y/o globales ODS 16 y 17	Fragilidad estatal	Mayor ausencia estatal en los territorios		
		Mayor influencia de grupos clandestinos incrustados en el Estado y del crimen organizado		
<p>Medio ambiente y seguridad climática</p> <p>Riesgo: Incremento de la vulnerabilidad ante fenómenos naturales marcado</p>	Medioambiente y clima ODS 12, 13, 14, 15 y 17	Eventos naturales	Incremento en la frecuencia e impacto de los desastres hidrometeorológicos	
			Desastres geodinámicos y geofísicos con mayores impactos	
	Degradación ambiental	Incremento en la deforestación		
		Incremento en la contaminación de fuentes de agua		

Dimensión	Área de riesgo	Subárea de riesgo	Factores de riesgo
por una progresiva degradación ambiental y una baja capacidad de respuesta institucional y social. Pilar Marco de Cooperación: Medioambiente			Mayor prolongación de períodos de sequía
		Capacidad de respuesta institucional y social	Disminución en la capacidad institucional para la reducción de riesgos a desastres
			Limitado desarrollo de capacidades de personas y comunidades para sobrellevar dificultades

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdos y Soluciones, S.A (AYSSA), *Índice de conflictividad social en Guatemala 2014-2018*, (Guatemala: AYSSA, 2019).
- Banco Mundial, *Macro Poverty Outlook April 2021* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2021a), <<https://bit.ly/3e7aLgd>>, obtenido el 15 de abril de 2021.
- _____, *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe*, (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2021b), <<https://bit.ly/3n2CHFV>>, obtenido el 20 de abril de 2021.
- Banco de Guatemala (BANGUAT), *Estadísticas del producto interno bruto, año de referencia 2013. Años: 2013-2021*, (Guatemala: BANGUAT 2021a), <<https://bit.ly/2OH3FpM>>, obtenido el 15 de abril de 2021.
- _____, *Balanza de pagos anual (2008 en adelante)*, (Guatemala: BANGUAT 2021b), <<https://bit.ly/2QijJn0>>, obtenido el 15 de abril de 2021.
- _____, *Remesas familiares años 2002-2021*, (Guatemala: BANGUAT 2021c), <<https://bit.ly/3tlSP80>>, obtenido el 15 de abril de 2021.
- _____, Presentación «Desempeño macroeconómico reciente y perspectivas para 2021», (Guatemala: BANGUAT 2021d).
- _____, *Estadísticas macroeconómicas 2020*, (Guatemala: BANGUAT 2021e), <<https://bit.ly/3y1KSr7>>, obtenido el 15 de abril de 2021.
- Cabrera, F., *Diseño de un programa conjunto para el pilar 2 del SERP a la COVID-19 del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala: fortalecimiento pedagógico de la educación a distancia e híbrida, con perspectiva de género, para garantizar el aprendizaje de calidad de las y los estudiantes guatemaltecos*, (mimeo, 2021).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, (Santiago de Chile: CEPAL, 2018), <<https://bit.ly/35nel1t>>, obtenido el 15 de junio de 2021.
- _____, *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación, Informe especial COVID-19*, núm. 3, (Santiago de Chile: CEPAL, 2020a), <<https://bit.ly/3f1kWDd>>, obtenido el 15 de abril de 2021.
- _____, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2020*, (Santiago de Chile: CEPAL, 2020b), <<https://bit.ly/2Rfwqeq>>, obtenido el 15 de abril de 2021.
- _____, *Panorama social de América Latina 2020*, (Santiago de Chile: CEPAL, 2021), <<https://bit.ly/3onihbg>>, obtenido el 15 de abril de 2021.
- Chávez, A., *Diseño de un programa conjunto para el pilar de salud del Plan de Respuesta Socioeconómica a la COVID-19 del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala en el marco del SERP*, (mimeo, 2021).
- Chrystoja B., M. Monteiro, G. Owe, V. Pinheiro, J. Rehm, K. Shield, *Mortality in the Americas from 2013 to 2015 resulting from diseases, conditions and injuries which are 100% alcohol attributable*, (Addiction; 2021).

- Comisión Presidencial de Diálogo (CPD), *Documento de análisis del problema público de la Política Nacional de Diálogo 2019-2032*, documento borrador, (Comisión Presidencial de Diálogo – PNUD, 2019).
- Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), *Informe huracán, TT y DT Eta – Iota*, (Guatemala: CONRED, 2021).
- Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe impacto humano, tormentas tropicales Eta e IOTA* (Guatemala: CONRED/PNUD, 2021).
- Fondo Monetario Internacional (FMI), *2019 Staff Report 2019, Art IV. Consultation*, (Washington, D.C.: FMI, 2019).
- _____, *World Economic Outlook April 2021*, (Washington, D.C.: FMI, 2021a), <<https://bit.ly/3i3HeY9>>, obtenido el 15 de abril de 2021.
- _____, *Guatemala: declaración al término de la misión sobre la consulta del artículo IV de 2021*, (Washington, D.C.: FMI, 2021b), <<https://bit.ly/3er96Di>>, obtenido el 10 de mayo de 2021.
- Gobierno de Guatemala, *Documento técnico Gran Cruzada Nacional por la Nutrición*, (Guatemala: Gobierno de Guatemala, 2020), < <https://bit.ly/3tDFbNp>>, obtenido el 15 de abril de 2021.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), *Guatemala: análisis breve del cierre de la ejecución presupuestaria de 2020, con énfasis en los programas COVID-19*, (Guatemala: ICEFI, 2021), < <https://bit.ly/3uHErrn>>, obtenido el 15 de abril de 2021.
- Instituto Guatemalteco de Migración (IGM), *Informe general estadístico 2020*, (Guatemala: IGM, 2020), <<http://igm.gob.gt/informes-generales/>>, obtenido el 10 de mayo de 2021.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), *República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI 2014*, (Guatemala: INE, 2015).
- _____, *Encuesta nacional de empleo e ingreso (ENEI)*, (Guatemala: INE, 2018).
- _____, *Encuesta nacional de empleo e ingresos (ENEI II)*, (Guatemala: INE, 2020).
- Institute for Economics and Peace (IEP), *Economic Value of Peace 2021: Measuring the global economic impact of violence and conflict*, (Sydney: IEP, 2021), < <https://bit.ly/3vtVLA3> >, obtenido el 10 de mayo de 2021.
- Izquierdo, A., Pessino, C. y Vuletin, G., *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe pueden hacer más con menos*, (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2018), <<https://bit.ly/2R6Xfld>>, obtenido el 10 de mayo de 2021.
- Ministerio de Educación (MINEDUC), *Anuario estadístico de la educación en Guatemala*, (Guatemala: MINEDUC, 2020) < <http://estadistica.mineduc.gob.gt/Anuario/home.html#>>, obtenido el 15 de abril de 2021.
- _____, *Actualización de los niveles de alerta COVID-19 al 15 de abril de 2021 y sus efectos en el sistema educativo en Guatemala nivel nacional*, Informe periódico de la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa, (Guatemala: MINEDUC, 2021).

Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), *Guatemala coloca Eurobonos con una parte social para responder a efectos del Covid-19*, Comunicado No. 71, 21 de abril de 2020, (Guatemala: MINFIN, 2020), <<https://bit.ly/3ghSNbA>>, obtenido el 10 de mayo de 2021.

_____, *Situación financiera de la administración central 2001-2020*, (Guatemala: MINFIN, 2021a), <<https://bit.ly/2OONc36>>, obtenido el 15 de abril de 2021.

_____, *Presentación «Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicio fiscal 2021»*, (Guatemala: MINFIN, 2021b).

Ministerio de Gobernación, *Encuesta nacional de percepción de seguridad pública y victimización 2018*, (Guatemala: MINGOB, 2019), <<https://bit.ly/3furQm9>>, obtenido el 10 de mayo de 2021.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), *Observatorio del Mercado Laboral Ministerio de Trabajo y Previsión Social*, (Guatemala: MINTRAB, 2021).

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), *Situación epidemiológica de la desnutrición aguda (moderada y severa) en niños menores de 5 años, a la semana epidemiológica 53 (período del 27 de diciembre 2020 al 2 de enero año 2021)*, (Guatemala: MSPAS, 2020), <<https://bit.ly/3xf09nZ>>, obtenido el 15 de abril de 2021.

_____, *Tablero COVID-19 con datos al 26 de mayo de 2021*, (Guatemala: MSPAS, 2021), <<https://tablerocovid.mspas.gob.gt/>>, obtenido el 27 de mayo de 2021.

Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH), *Situación de los derechos humanos en Guatemala: informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/46/74, párrafo 38)*, (Ginebra: OACNUDH, 2021), <<https://bit.ly/3c72XL1>>, obtenido el 15 de abril de 2021.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), (2021), *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2021*, (Paris: OCDE, 2021), <<https://bit.ly/3od0nlb>>, obtenido el 10 de mayo de 2021.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Guatemala Dashboard*, 2021, <<https://mic.iom.int/webntmi/guatemala-dashboard/>>, obtenido el 10 de mayo de 2021.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Análisis de los efectos e impactos de la COVID-19 en Guatemala*, (Guatemala: ONU, 2020a), <<https://bit.ly/2RXQh1U>>, obtenido el 15 de abril de 2021.

_____, *Informe de políticas: los efectos de la COVID-19 en las personas de edad* (New York: ONU, 2020b), <<https://bit.ly/3fUeQ89>>, obtenido el 10 de mayo de 2021.

_____, *Marco estratégico de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible*, (Guatemala: ONU, 2021a), <<https://bit.ly/3i442ad>>, obtenido el 10 de mayo de 2021.

_____, *Guatemala: movimiento masivo de personas informe de situación No. 1 al 19 de enero de 2021*, (Guatemala: ONU, 2021b), <<https://bit.ly/3uuv1zf>>, obtenido el 10 de mayo de 2021.

ONU Mujeres, *Perfil de país según igualdad de género*, (Guatemala: ONU Mujeres, 2020a).

- _____, *El progreso de las mujeres en Guatemala 2019: transformar la economía para realizar los derechos*, (Guatemala: ONU Mujeres, 2020b).
- ONU Mujeres y CARE, *Análisis rápido de género COVID-19*, (Guatemala: ONU Mujeres y CARE, 2020).
- Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Indicadores básicos: situación de salud en las Américas 2016*, (Washington, D.C.: OPS, 2016).
- Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS), *Salud mental y la COVID-19 en Guatemala*, (Guatemala: OPS/OMS, 2021).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Más allá del conflicto, Luchas por el bienestar: Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala*. (Guatemala: PNUD, 2016).
- _____, *Informe global de desarrollo humano, datos para Guatemala*, (New York, PNUD, 2020), <<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/GTM>>, obtenido el 15 de abril de 2021.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), *Informe Nacional Voluntario 2021*, Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, (Guatemala: SEGEPLAN, 2021).
- SESAN/PROGRESAN/SICA, *Informe del análisis de inseguridad alimentaria aguda de la CIF, Guatemala. Mayo 2021-enero 2022*. (Guatemala: SESAN/PROGRESAN/SICA, 2021).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Education for All Global Monitoring Report 2014: on Teaching and Learning for Development*, (Paris: UNESCO, 2014).
- _____, *El impacto de las tormentas Eta e Iota en el sistema educativo*, (Guatemala: UNESCO, 2021).
- Instituto de Estadísticas de la UNESCO (UNESCO-UIS), *Pandemic-related disruptions to schooling and impacts on learning proficiency indicators: A focus on the early grades*. (Paris: UNESCO-UIS, 2021), <<https://bit.ly/2R23jyb>>, obtenido el 15 de abril de 2021.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *LACRO Covid-19 Respuesta Educativa: Update 22, Estado de la Reapertura de Escuelas*, (New York: UNICEF, 2021), <<https://uni.cf/32tPkQW>>, obtenido el 15 de abril de 2021.
- Valente J., I. Sohi, R. Garcia-Cerde, M. Monteiro, Z. Sanchez, *What is associated with the increased frequency of heavy episodic drinking during the COVID-19 pandemic? Data from the PAHO regional web-based survey*, (Dependencia de Alcohol y Drogas: volumen 221, 1 abril 2021).

ANEXO 1. GRÁFICOS Y TABLAS

Figura 1. Censo 2018: características de la población guatemalteca



CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN GUATEMALTECA

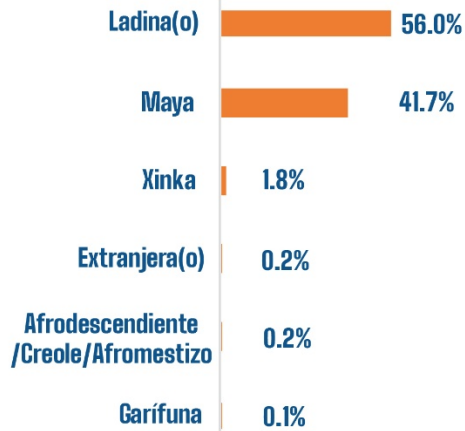
Con base en el censo 2018

17,109,746
Total de la población al año 2021

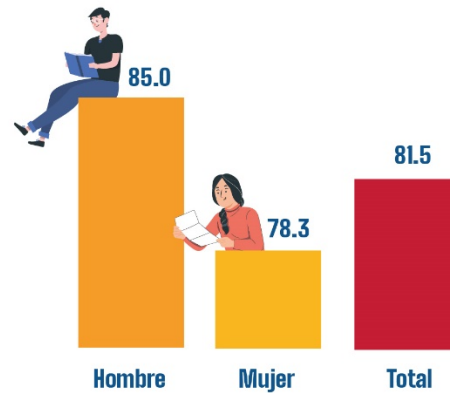
Pirámide poblacional 2021



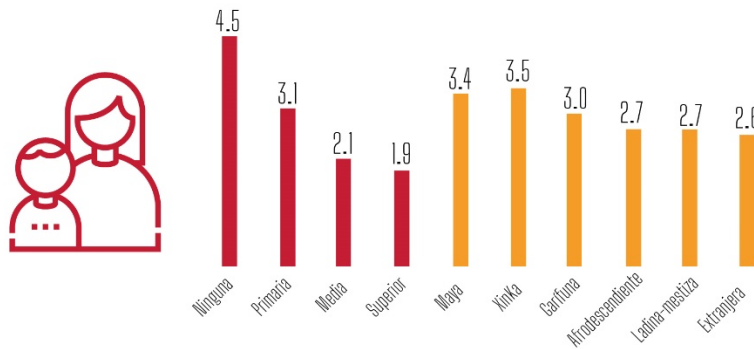
AUTOIDENTIFICACIÓN



ALFABETISMO POR SEXO



Promedio de hijas (os) por mujer entre 15-49 años, según nivel educativo y pueblo de pertenencia



La edad promedio al nacimiento del primer hijo(a) en mujeres de 15 años o más es de 20 años.

Fuente: XII Censo de Población y VII de Vivienda, Guatemala 2018. Proyecciones de población, Instituto Nacional de Estadística -INE- con el apoyo de CELADE - División de Población de la CEPAL, 2019, UNFPA Guatemala y UNFPA LACRO, 2019.



CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN GUATEMALTECA

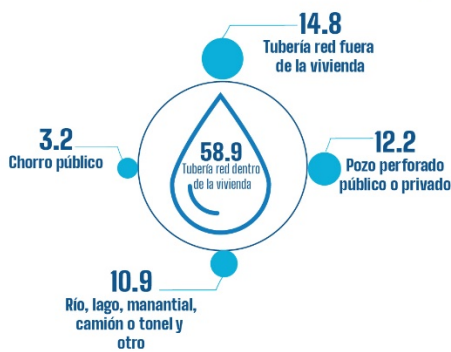
Con base en el censo 2018



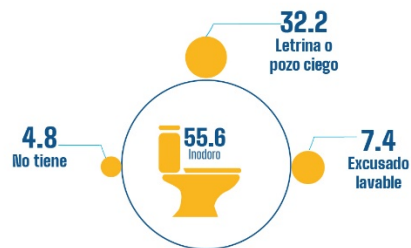
JEFATURA DE HOGAR POR SEXO

De los 3.3 millones de hogares reportados en el Censo 2018, el 24.3% corresponde a jefatura femenina (767,625 hogares), y el 75.7% a jefaturas masculinas, es decir, 2.5 millones de hogares.

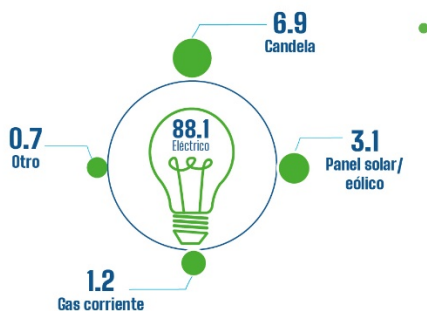
FUENTE DE AGUA PARA CONSUMO



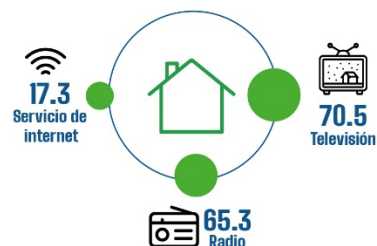
TIPO DE SANITARIO



TIPO DE ALUMBRADO



EQUIPAMIENTO DE LOS HOGARES



Fuente: XII Censo de Población y VII de Vivienda, Guatemala 2018. Proyecciones de población, Instituto Nacional de Estadística -INE- con el apoyo de CELADE - División de Población de la CEPAL, 2019, UNFPA Guatemala y UNFPA LACRO, 2019.

PERSONAS

CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN GUATEMALTECA

Con base en el censo 2018

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN -TIC-



MATERNIDAD EN NIÑAS Y ADOLESCENTES



* Según el Decreto 9-2009, los embarazos en menores de 14 años constituyen delito de violación.



Según datos del Censo 2018, el 53.9% de la población vive en zonas urbanas y el 46.1% vive en zonas rurales.



A partir de los datos del Censo 2018, el 10.4% de la población de 4 años o más reportó tener alguna dificultad para ver, escuchar, comunicarse, caminar, recordar o centrarse, para el cuidado personal o para vestirse.

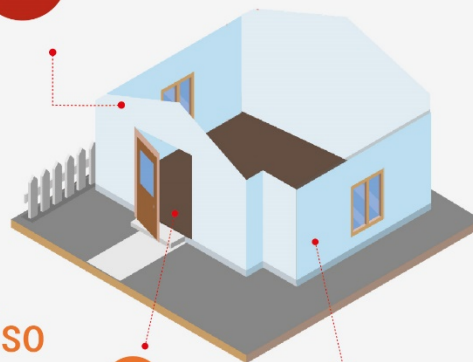


El promedio de años de estudio para la población de 15 años o más es de 6.2, el cual equivale al sexto grado de primaria.

VIVIENDAS

Material predominante en las viviendas

3.9 millones de viviendas



Piso

- Torta de cemento 37.8%
- Tierra 26.5
- Ladrillo cerámico 22.6
- Ladrillo de cemento 11.3
- Madera 0.8
- Ladrillo de barro 0.4
- Otro 0.3
- Parqué 0.3

Paredes exteriores

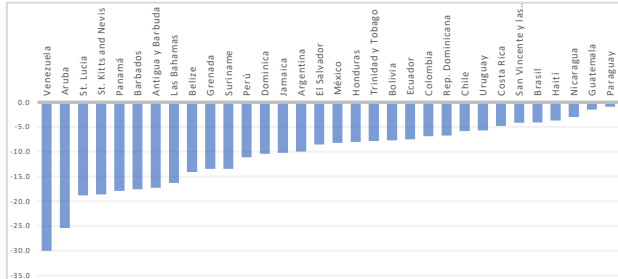
- Ladrillo, block y concreto 64.7%
- Adobe 15.3
- Madera 12.1
- Lámina metálica 4.1
- Bajareque 1.3
- Lepa, palo o caña 1.6
- Otro 0.4
- No declarado 0.6

Fuente: XII Censo de Población y VII de Vivienda, Guatemala 2018. Proyecciones de población, Instituto Nacional de Estadística -INE- con el apoyo de CELADE - División de Población de la CEPAL, 2019, UNFPA Guatemala y UNFPA LACRO, 2019.

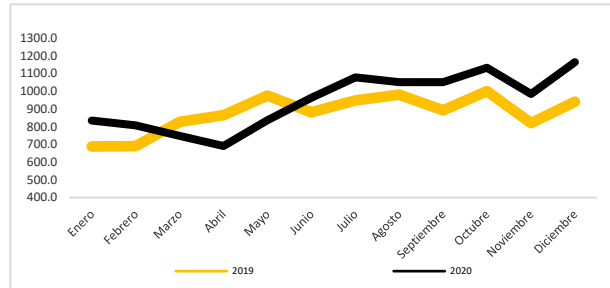
CONTEXTO ECONÓMICO

Figura 2. Crecimiento económico y remesas

2.A Países de LAC: crecimiento del PIB en 2020 (en porcentaje)



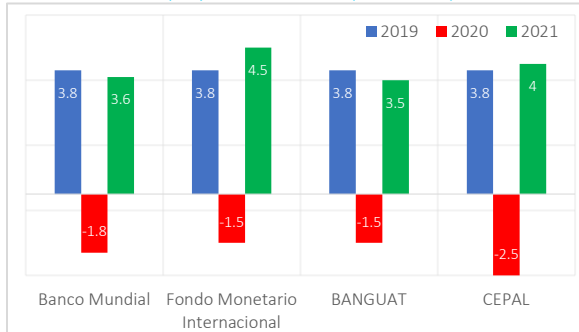
2.B Guatemala: remesas recibidas (en millones de USD)



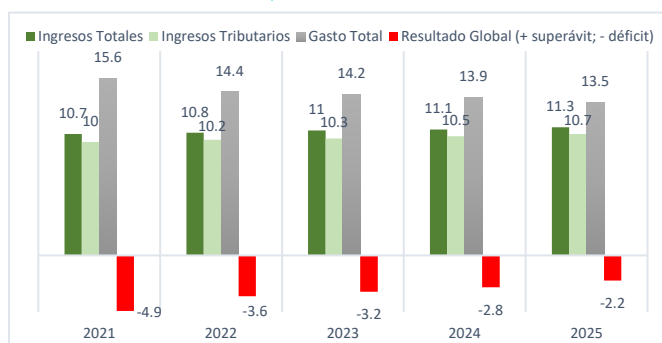
Fuentes: Elaboración propia con base en datos del FMI (WEO, abril de 2021) y BANGUAT. La figura 2.A excluye a Guyana, que creció un 43.4% en 2020.

Figura 3. Pronósticos de crecimiento económico y finanzas públicas

3.A Guatemala: proyecciones del PIB (2019-2021)



3.B Guatemala: Presupuesto Multianual 2021-2025



Fuentes: FMI (WEO, abril de 2021); Banco Mundial (MPO, abril de 2021); BANGUAT (2020), Presentación «Cierre de 2020, perspectivas para 2021 y revisión de la política monetaria, cambiaria y crediticia 2021»; y Ministerio de Finanzas Públicas (2020), Presupuesto Multianual 2021-2025

Tabla 1. Índice de Desarrollo Humano, Latinoamérica y el Caribe

Ranking 2020	País	1990	2000	2010	2016	2017	2018	2019
43	Chile	0.706	0.756	0.803	0.845	0.847	0.849	0.851
46	Argentina	0.718	0.781	0.829	0.839	0.843	0.842	0.845
55	Uruguay	0.694	0.743	0.782	0.81	0.814	0.816	0.817
57	Panamá	0.675	0.735	0.774	0.805	0.811	0.812	0.815
62	Costa Rica	0.665	0.721	0.765	0.801	0.804	0.808	0.81
70	Cuba	0.68	0.691	0.781	0.773	0.777	0.781	0.783
74	México	0.656	0.708	0.748	0.768	0.771	0.776	0.779
79	Perú	0.613	0.679	0.721	0.765	0.767	0.771	0.777
83	Colombia	0.603	0.666	0.729	0.76	0.763	0.764	0.767
84	Brasil	0.613	0.685	0.727	0.758	0.761	0.762	0.765
86	Ecuador	0.648	0.675	0.726	0.758	0.76	0.762	0.759
88	República Dominicana	0.599	0.659	0.706	0.743	0.746	0.751	0.756
101	Jamaica	0.645	0.678	0.732	0.731	0.734	0.734	0.734
103	Paraguay	0.598	0.643	0.696	0.722	0.726	0.727	0.728
107	Bolivia	0.551	0.627	0.667	0.702	0.71	0.714	0.718
110	Belize	0.61	0.64	0.695	0.717	0.714	0.714	0.716
113	Venezuela	0.644	0.676	0.757	0.759	0.743	0.733	0.711
122	Guyana	0.548	0.616	0.649	0.676	0.677	0.68	0.682
124	El Salvador	0.536	0.615	0.668	0.671	0.671	0.67	0.673
127	GUATEMALA	0.481	0.549	0.606	0.653	0.655	0.657	0.663
128	Nicaragua	0.497	0.577	0.622	0.657	0.661	0.659	0.66
132	Honduras	0.519	0.566	0.61	0.626	0.63	0.633	0.634
170	Haití	0.414	0.442	0.471	0.5	0.505	0.508	0.51

Fuentes: PNUD (2020), Informe global de desarrollo humano. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/GTM>

Figura 8. Línea de tiempo de clases presenciales



Fuente: UNICEF (2021). LACRO COVID-19 respuesta educativa: Update 23. Estado de la reapertura de escuelas. Disponible en: <https://uni.cf/2REPAa>

Tabla 2. Matrícula total y centros educativos del sector oficial, por niveles de alerta y condiciones de reapertura

Nivel de alerta al 1 de abril de 2021	Sin agua y baños		Con agua y baños		Total	
	Centros educativos	Matrícula estudiantil	Centros educativos	Matrícula estudiantil	Centros educativos	Matrícula estudiantil
Amarillo	2,691	239,045	5,391	331,710	8,082	570,755
Naranja	3,771	406,770	9,724	772,157	13,495	1,178,927
Rojo	3,475	447,118	9,028	779,201	12,503	1,226,319
Totales	9,937	1,092,933	24,143	1,883,068	34,080	2,976,001

Fuente: Ministerio de Educación. La información de la matrícula data de 2020, actualizada al 5 de enero de 2021; la información de los centros educativos con problemas de agua y saneamiento se encuentra actualizada al mes de marzo de 2021.

Tabla 3. Porcentaje de centros educativos oficiales y matrícula del sector oficial por niveles de alerta y condiciones de reapertura

Nivel de alerta al 1 de abril de 2021	Sin agua y baños		Con agua y baños		Total	
	Centros educativos	Matrícula estudiantil	Centros educativos	Matrícula estudiantil	Centros educativos	Matrícula estudiantil
Amarillo	27%	22%	22%	18%	24%	19%
Naranja	38%	37%	40%	41%	40%	40%
Rojo	35%	41%	37%	41%	37%	41%
Totales	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Ministerio de Educación. La información de la matrícula data de 2020 y está actualizada al 5 de enero de 2021; la información de los centros educativos con problemas de agua y saneamiento se encuentra actualizado al mes de marzo de 2021.

Tabla 4. Guatemala: alternativas del aprendizaje a distancia

Iniciativa de aprendizaje a distancia	Basada en el uso de internet	Basada en el uso de otros medios de comunicación	Tipo de recursos
«Mineduc Digital»	Sí	-	Aplicación virtual
«Aprendo en Casa»	Sí	Sí	• Videos • Material descargable • Biblioteca virtual • Programa de televisión • Material impreso (español y lenguas indígenas)
Materiales para estudiantes con discapacidad	-	Sí	Cuadernillos impresos

Fuente: Cabrera (2021)

SALUD

Tabla 5. Mantenimiento de los servicios esenciales de salud

SERVICIOS ESENCIALES	OCT. 2020	MAR. 2021
Planificación familiar y anticoncepción	Sin interrupciones	Servicio interrumpido
Atención prenatal	Sin interrupciones	Servicio interrumpido
Partos en instituciones	Interrupción parcial	Sin interrupciones
Servicios a niñas y niños enfermos	Sin interrupciones	Sin interrupciones
Manejo de la desnutrición moderada y severa	Interrupción parcial	Sin interrupciones
Inmunización de rutina en centros de salud	Sin interrupciones	Sin interrupciones
Divulgación rutinaria de inmunización	Sin interrupciones	Sin interrupciones

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (s.f.). *Financiamiento de la salud en las Américas*. Disponible en: <https://bit.ly/39TQgRZ>

■ Sin interrupciones (menos de 5% de pacientes no recibieron el tratamiento habitual)
■ Interrupción parcial (de 5 a 50% de pacientes no recibieron el tratamiento habitual)
■ Servicio interrumpido (más del 50% de los pacientes dejaron de recibir el tratamiento habitual)

Continuación del tratamiento establecido para pacientes con VIH		
Diagnóstico y tratamiento de la malaria		
Diagnóstico y tratamiento de ENT		
Tratamiento para trastornos de salud mental		
Diagnóstico y tratamiento del cáncer		
Servicios de cuidados intensivos para pacientes hospitalizados		
Cirugía de urgencias		
Detección y control de brotes para enfermedades no COVID-19		

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Tabla 6. Guatemala: actualización del análisis de inseguridad alimentaria aguda (mayo-agosto 2021)

Departamento	Fase de área	Población Total	Fase 1		Fase 2		Fase 3		Fase 4		Fase 5		Fase 3+	
			#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Alta Verapaz	3	1,355,134	338,784	25	677,567	50	311,681	23	27,103	2	0	0	338,784	25
Baja Verapaz	3	333,537	100,061	30	166,769	50	60,037	18	6,671	2	0	0	66,708	20
Chimaltenango	3	746,366	149,273	20	447,820	60	149,273	20	0	0	0	0	149,273	20
Chiquimula	3	447,544	156,640	35	152,165	34	125,312	28	13,426	3	0	0	138,738	31
El Progreso	3	194,388	58,316	30	87,475	45	46,653	24	1,944	1	0	0	48,597	25
Escuintla	2	802,479	385,190	48	320,992	40	96,297	12	0	0	0	0	96,297	12
Guatemala	2	3,557,909	1,494,322	42	1,601,059	45	462,528	13	0	0	0	0	462,528	13
Huehuetenango	3	1,399,367	307,861	22	713,677	51	349,842	25	27,987	2	0	0	377,829	27
Izabal	3	446,461	133,938	30	223,231	50	89,292	20	0	0	0	0	89,292	20
Jalapa	3	400,905	160,362	40	136,308	34	96,217	24	8,018	2	0	0	104,235	26
Jutiapa	2	552,114	110,423	20	342,311	62	99,361	18	0	0	0	0	99,381	18
Petén	2	622,409	311,205	50	217,843	35	93,361	15	0	0	0	0	93,361	15
Quetzaltenango	3	909,879	318,458	35	400,347	44	181,976	20	9,099	1	0	0	191,075	21
Quiché	3	1,081,964	259,671	24	540,982	50	270,491	25	10,820	1	0	0	281,311	26
Retalhuleu	2	376,398	180,671	48	143,031	38	52,696	14	0	0	0	0	52,696	14
Sacatepéquez	2	396,167	142,620	36	198,084	50	51,502	13	3,962	1	0	0	55,464	14
San Marcos	3	1,189,274	475,710	40	451,924	38	237,855	20	23,785	2	0	0	261,640	22
Santa Rosa	3	446,436	178,574	40	156,253	35	102,680	23	8,929	2	0	0	111,609	25
Sololá	3	474,240	189,696	40	175,469	37	94,848	20	14,227	3	0	0	109,075	23
Suchitepéquez	3	612,438	214,353	35	263,348	43	122,488	20	12,249	2	0	0	134,737	22
Totonicapán	3	493,864	98,773	20	266,687	54	128,405	26	0	0	0	0	128,405	26
Zacapa	3	270,473	110,894	41	91,961	34	62,209	23	5,409	2	0	0	67,618	25
Gran Total		17,109,746	5,875,795	34	7,775,299	45	3,285,023	19	173,629	1	0	0	3,458,652	20

Nota: Las cifras en la tabla de población no coinciden con las de la tabla resumen por redondeo.

Fuente: SESAN/PROGRESAN/SICA (2021). Informe del análisis de inseguridad alimentaria aguda de la CIF, Guatemala. Mayo 2021-enero 2022. Actualización de análisis.

Tabla 7. Guatemala: actualización del análisis de inseguridad alimentaria aguda (septiembre 2021- enero 2022)

Departamento	Fase de área	Población Total	Fase 1		Fase 2		Fase 3		Fase 4		Fase 5		Fase 3+	
			#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Alta Verapaz	3	1,355,134	352,335	26	704,670	52	271,027	20	27,103	2	0	0	298,130	22
Baja Verapaz	2	333,537	116,738	35	166,769	50	50,031	15	0	0	0	0	50,031	15
Chimaltenango	2	746,366	261,228	35	410,501	55	74,637	10	0	0	0	0	74,637	10
Chiquimula	3	447,544	179,018	40	156,640	35	102,935	23	8,951	2	0	0	111,886	25
El Progreso	2	194,388	87,475	45	71,924	37	33,046	17	1,944	1	0	0	34,990	18
Escuintla	2	802,479	401,240	50	337,041	42	64,198	8	0	0	0	0	64,198	8
Guatemala	2	3,557,909	1,565,480	44	1,601,059	45	391,370	11	0	0	0	0	391,370	11
Huehuetenango	3	1,399,367	377,829	27	741,665	53	279,873	20	0	0	0	0	279,873	20
Izabal	2	446,461	156,261	35	245,554	55	44,646	10	0	0	0	0	44,646	10
Jalapa	2	400,905	196,443	49	140,317	35	60,136	15	4,009	1	0	0	64,145	16
Jutiapa	2	552,114	138,029	25	358,874	65	55,211	10	0	0	0	0	55,211	10
Petén	2	622,409	329,877	53	238,964	40	43,569	7	0	0	0	0	43,569	7
Quetzaltenango	2	909,879	363,952	40	409,446	45	127,383	14	9,009	1	0	0	136,482	15
Quiché	3	1,081,964	281,311	26	584,261	54	216,393	20	0	0	0	0	216,393	20
Retalhuleu	2	376,398	188,199	50	154,323	41	33,876	9	0	0	0	0	33,876	9
Sacatepéquez	2	396,167	174,313	44	178,275	45	39,617	10	3,962	1	0	0	43,579	11
San Marcos	2	1,189,274	535,173	45	475,710	40	178,391	15	0	0	0	0	178,391	15
Santa Rosa	2	446,436	200,896	45	165,181	37	80,358	18	0	0	0	0	80,358	18
Sololá	2	474,240	213,408	45	189,696	40	71,136	15	0	0	0	0	71,136	15
Suchitepéquez	2	612,438	244,975	40	275,597	45	91,866	15	0	0	0	0	91,866	15
Totonicapán	3	493,864	123,466	25	271,625	55	98,773	20	0	0	0	0	98,773	20
Zacapa	2	270,473	121,713	45	100,075	37	45,980	17	2,705	1	0	0	48,685	18
Gran Total		17,109,746	6,609,358	39	7,988,165	47	2,454,452	14	57,772	0	0	0	2,512,223	14

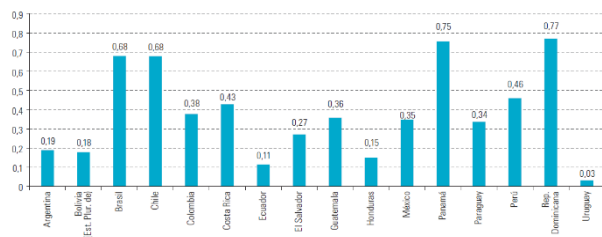
Nota: Las cifras en la tabla de población no coinciden con las de la tabla resumen por redondeo.

Fuente: SESAN/PROGRESAN/SICA (2021). Informe del análisis de inseguridad alimentaria aguda de la CIF, Guatemala. Mayo 2021-enero 2022. Actualización de análisis.

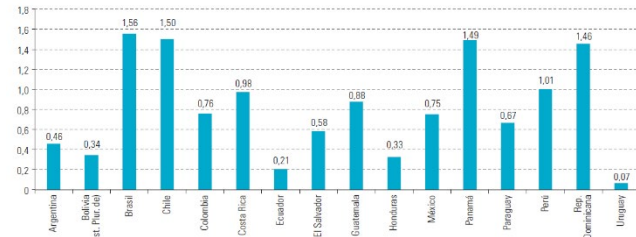
PROTECCIÓN SOCIAL

Figura 9. América Latina: monto mensual promedio de transferencias monetarias COVID-19 (marzo-diciembre 2019)

9.a En múltiplos de la línea de pobreza



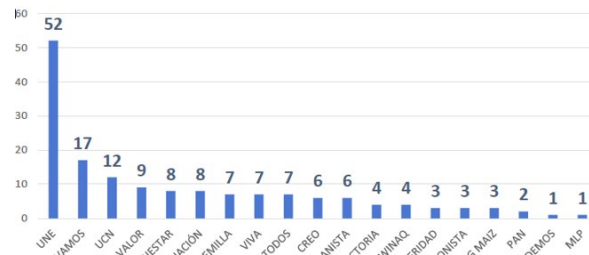
9.b En múltiplos de la línea de pobreza extrema



Fuente: CEPAL (2021). Panorama social de América Latina 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3onihbg>

CONTEXTO POLÍTICO Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

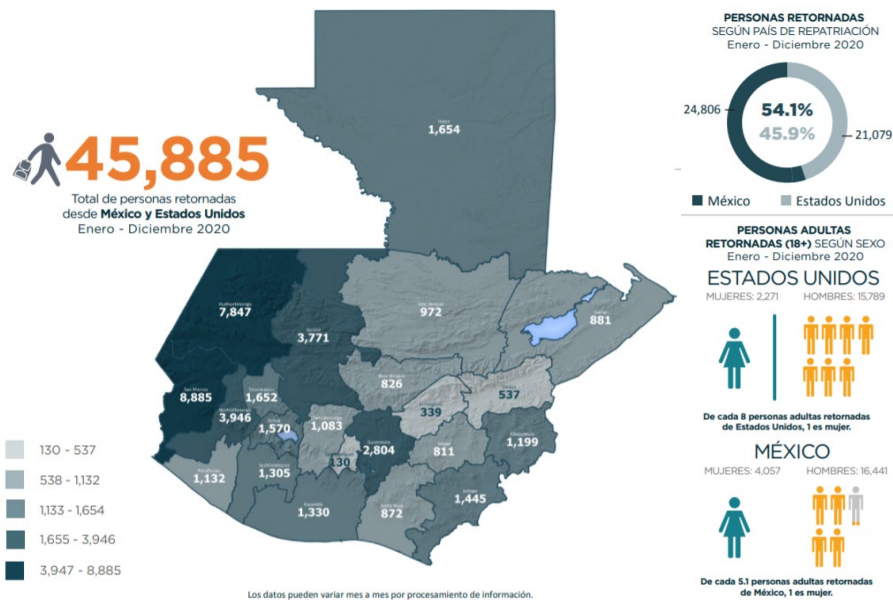
Figura 10. Guatemala: distribución de bancadas en el Congreso de la República



Fuente: Congreso de la República

MOVILIDAD HUMANA

Figura 11. Personas retornadas de México y Estados Unidos (enero-diciembre 2020)



Fuente: OIM (2021). Guatemala Dashboard. Disponible en: <https://mic.iom.int/webntmi/guatemala-dashboard/>

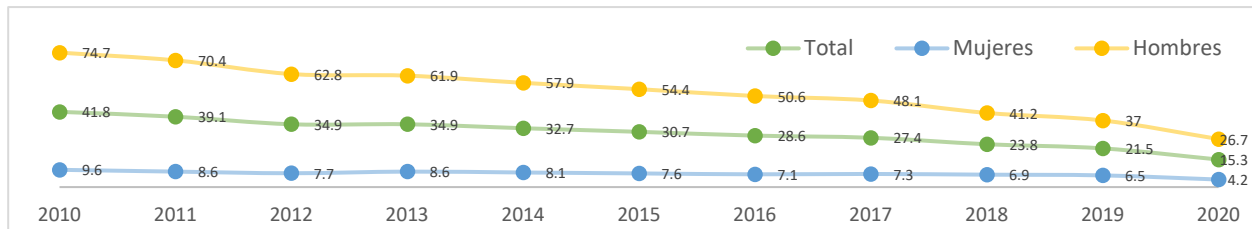
DERECHOS HUMANOS, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Figura 12. Delitos cometidos en 2020



Fuente: InfoSegura (2021). Análisis sobre la situación de violencia y seguridad ciudadana enero a diciembre 2020, Reporte Datación. Disponible en: <https://bit.ly/3eAD5aW>
Para violencia contra la mujer (denuncias): Observatorio de las Mujeres del Ministerio Público, denuncias 2019-2020. Disponible en: <http://observatorio.mp.gob.gt/>

Figura 13. Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes

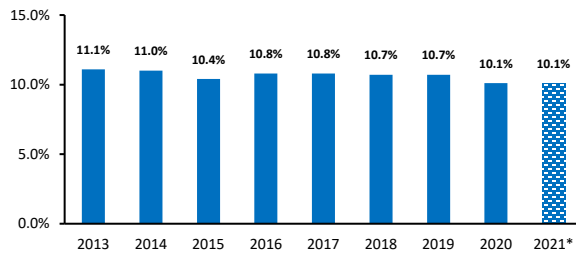


Fuente: InfoSegura (2021). Análisis sobre la situación de violencia y seguridad ciudadana enero a diciembre 2020, Reporte Datación. Disponible en: <https://bit.ly/3eAD5aW>

PANORAMA DE FINANCIAMIENTO

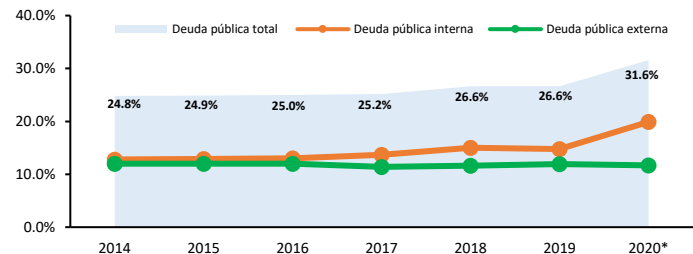
Figura 14. Recursos fiscales y deuda pública

14.a Recaudación tributaria del gobierno central (% PIB)



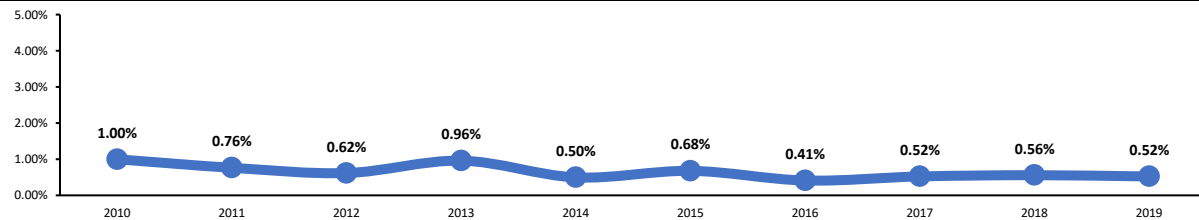
Fuente: MINFIN *Proyección

14.b Deuda pública del gobierno central (% PIB)



Fuente: MINFIN, BANGUAT */Preliminar *Proyección

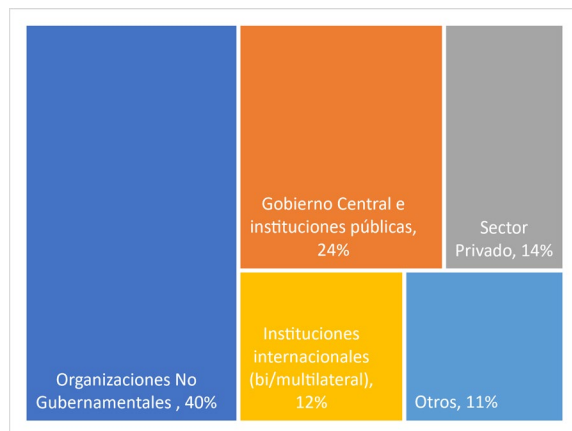
Figura 15. Flujos netos de AOD a Guatemala, en porcentajes INB



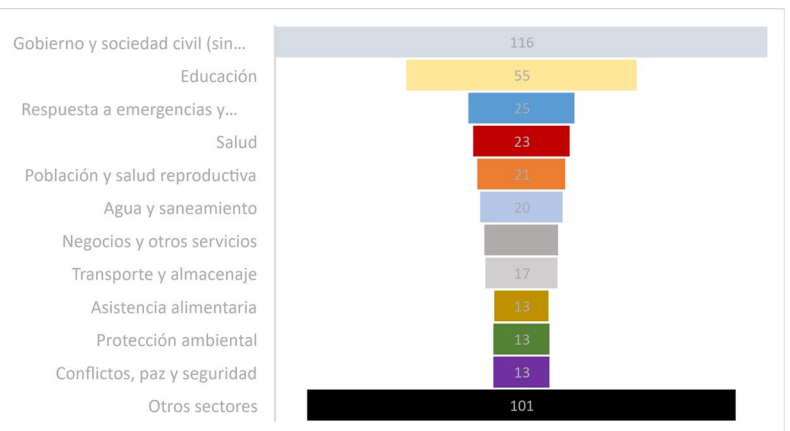
Fuente: OCDE (2021). Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3od0n1b>

Figura 16. Guatemala: desembolsos brutos de AOD en 2019

16.a Según canal de desembolso (en % del total)



16.b Según sector de destino (USD millones)



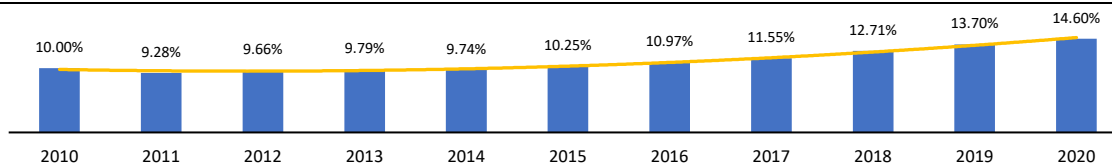
Fuente: OCDE (2021). Creditor Reporting System. OECD. Stat. Disponible en: <https://bit.ly/3fh9eEW>

Tabla 8. Inversión extranjera directa en Guatemala, en USD millones

	2016	2017	2018	2019	2020
TOTAL	1174	1130	981	975	915
Acciones y otras participaciones	157	112	212	31	29
Reinversión de utilidades	625	768	825	898	872
Instrumentos de deuda	392	250	-57	46	14

Fuente: BANGUAT. *Estadísticas macroeconómicas 2020*. Disponible: <https://bit.ly/3y1KSr7>

Figura 17. Remesas recibidas, en porcentajes del PIB



Fuente: Elaborado con cifras del BANGUAT. *Estadísticas macroeconómicas 2020*. Disponible en: <https://bit.ly/3y1KSr7> y Remesas Familiares <https://bit.ly/3o6WrbS>

TORMENTAS TROPICALES ETA E IOTA

Tabla 9. Efectos de Eta e Iota, por sectores (en millones de quetzales)

Sectores	Daños	Pérdidas	Costos adicionales	Total
Social	2,210.9	27.4	639.3	2,877.6
Educación	35.3		7.0	42.3
Salud	289.0	12.1	20.7	321.8
Vivienda	1,886.6	15.2	544.9	2,446.7
Costo de la emergencia			66.8	66.8
Productivo	242.6	1,627.4		1,870.0
Agropecuario	223.1	992.1		1,215.2
Turismo	7.9	435.8		443.7
Comercio	7.0	125.2		132.2
Manufactura	4.6	74.3		78.9
Infraestructura	313.2	213.9	361.1	888.2
Energía	9.3	2.6		11.9
Agua y saneamiento	11.5		3.8	15.2
Transporte	292.4	211.3	357.4	861.1
Medio ambiente	362.5	1.9	2.0	366.3
TOTAL	3,129.1	1,870.6	1,002.4	6,002.0

Fuente: O. Bello y L. Peralta (coords.). *Evaluación de los efectos e impactos de las depresiones tropicales Eta y Iota en Guatemala (LC/TS.2021/21)*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

ANEXO 2. APARTADOS ANALÍTICOS

Apartado 1. Encuesta nacional de empleo e ingresos II-2019 (ENEI II-2019, datos seleccionados)

De acuerdo con la *ENEI II-2019* (INE, 2020), se observan las siguientes estadísticas principales en el mercado laboral guatemalteco:

- **Personas en edad de trabajar (+15 años):** 12.6 millones, de las que 5.8 millones son hombres y 6.8, mujeres.
- **Población económicamente activa (PEA):** 7.4 millones, donde 4.8 millones son hombres y 2.6, mujeres.
- **Población ocupada:** 7.3 millones, donde 4.7 millones son hombres y 2.6 millones, mujeres; 2.8 millones son jóvenes (entre 15 y 29 años).
- **Población económicamente inactiva:** 5.2 millones, donde 1.0 millón está integrado por hombres y 4.2 son mujeres; 2.1 millones son jóvenes.
- **Tasa de desempleo abierto:** 2.0%, donde 1.7% se observa en hombres, 2.5%, en mujeres, y 3.5%, en jóvenes.
- **Tasa de subempleo:** 6.5%, donde 6.2% se observa en hombres, 7.1%, en mujeres, y 10.3%, en jóvenes.
- **Empleo informal:** 65.3% de la PEA; 75.3% en el área rural y 40.1% en la urbana. La informalidad laboral de mujeres alcanza al 68.0%, mientras que para los hombres el indicador es del 63.8%; para la población indígena, del 82.0%; para los trabajadores rurales, del 75.3%, y entre jóvenes, del 70.4%.
- **Ingresos promedios:** Q2,429 a nivel nacional; Q1,691 en el sector informal –en el cual las personas jóvenes reciben Q1,173 (esto es, 30.0% menos que el promedio)– y Q2,252 para el sector formal –en el cual las personas jóvenes reciben Q2,083 (7.0% menos que el promedio)–.
- **Población ocupada sin contrato:** 66.7% a nivel nacional, donde un 38.6% corresponde al área urbana y 73.0% al área rural, y un 73.2% para la población joven.

Apartado 2. Índice de Competitividad Global 2019 (elementos seleccionados)

El Índice de Competitividad Global 2019 para Guatemala ubica al país en el puesto 98 de un total de 141 países incluidos en el *ranking* (lo cual significa un descenso de 2 puestos con respecto a 2018). Entre las fortalezas identificadas se encuentran temas en materia de competitividad, como un manejo macroeconómico prudente, la eficiencia del mercado de bienes, el desarrollo del mercado financiero y la sofisticación de los negocios. En cuanto a los obstáculos, sin embargo, los retos a afrontar son amplios y desde diferentes aristas, incluyendo temas institucionales (seguridad, marco legal, incidencia de la corrupción), infraestructura (conectividad y calidad de caminos), adopción de tecnologías de información y comunicación (TIC), mercado laboral (habilidades digitales, tiempo de escolaridad y proporción de mujeres en el mercado laboral), mercado de bienes (eficiencia despacho aduanero), e innovación (gastos en investigación y desarrollo, publicaciones científicas y aplicación de patentes).

Guatemala: Índice de Competitividad Global 2019



Fuente: Foro Económico Mundial (2020). *Global Competitiveness Index, Guatemala*. Disponible en: <https://bit.ly/31539WJ>

Apartado 3. Educación: medidas implementadas para la reapertura de escuelas

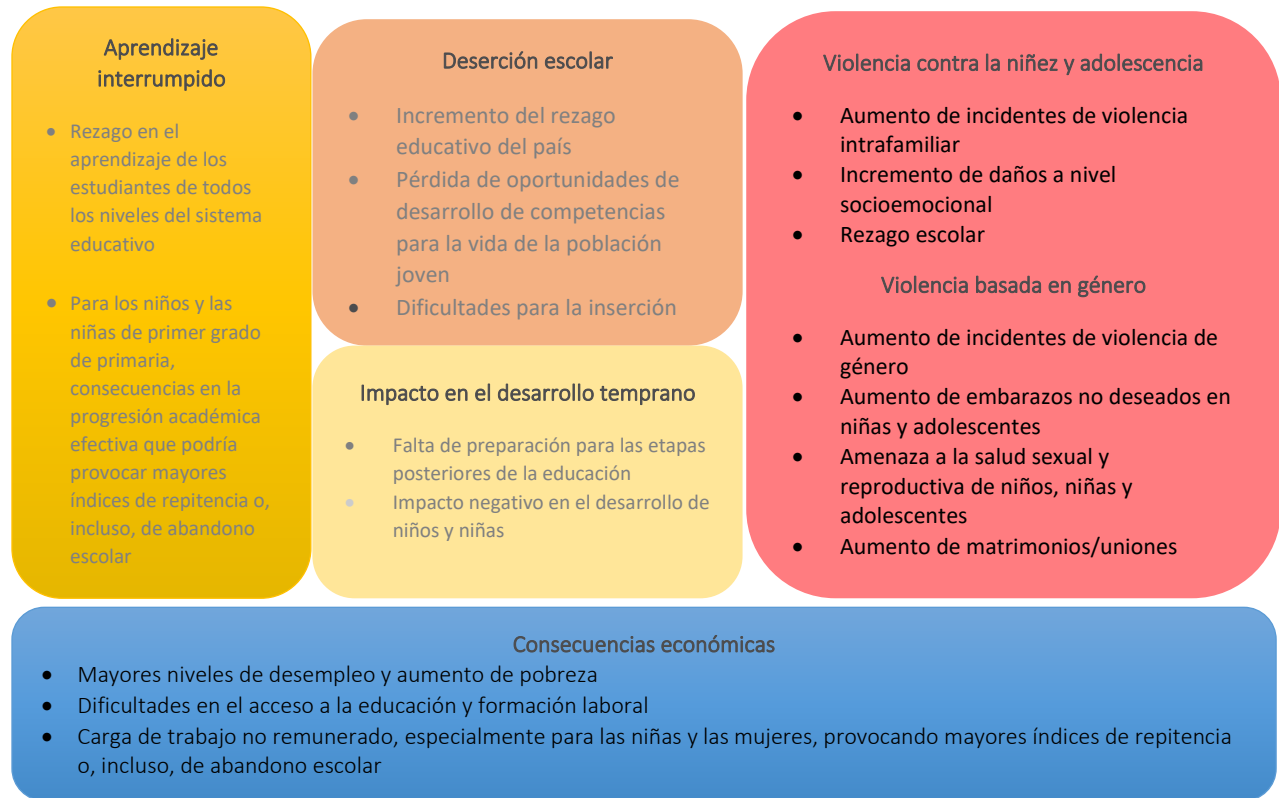
En 2021 se definieron doce protocolos para el regreso a clases dirigidos a los distintos actores educativos del MINEDUC, los cuales estipulan las condiciones para la apertura de establecimientos educativos en el país, entre ellos:

- El *Protocolo institucional del Ministerio de Educación* presenta los lineamientos administrativos y técnicos para promover ambientes seguros y libres de contagio para los colaboradores y personal que labora en las instalaciones de esta cartera.
- Para los directores de los centros educativos se proporcionaron formularios para realizar el diagnóstico de infraestructura, la identificación de factores de riesgo, el monitoreo de casos sospechosos y el consentimiento informado.
- En atención al apoyo emocional y la búsqueda de resiliencia para el regreso a clases de los estudiantes, se proporcionó un protocolo que aporta estrategias prácticas de expresión y manejo de emociones para docentes y estudiantes, como medio de atención en crisis.

Apartado 4. Educación: retos identificados para el aprendizaje a distancia

- Según el Censo 2018, la virtualidad es accesible solo para el 17.0% de los hogares; además, se trata de un mecanismo que antes de la pandemia no se había utilizado como medio principal de aprendizaje. Ese porcentaje de hogares está limitado a las zonas urbanas y generalmente a la educación privada, que goza de mejores condiciones y oportunidades. La amplia mayoría de la educación pública no alcanza a acceder, ya sea por limitaciones de cobertura del servicio, por el costo o por la falta de dispositivos para la conexión.
- Para que la educación a distancia sea efectiva para un aprendizaje de calidad, requiere el desarrollo de un modelo pedagógico basado en un currículo apropiado, que implementen docentes cualificados.
- Los materiales impresos enfrentan la falta de directrices institucionales y la ausencia de equipos calificados para su producción y distribución efectiva en el territorio. No existe un enfoque de género e inclusión, ni de calidad, lo que se refleja en la disparidad de los materiales. No se cuenta con información sobre la efectividad del uso de los materiales impresos durante 2020, primer año educativo afectado por la pandemia. La producción de materiales con enfoque bilingüe en idiomas nacionales fue menor que la producción en español. Los materiales impresos dirigidos a estudiantes con discapacidad son escasos. No fue incluido ningún contenido de educación integral en sexualidad, ni formación ciudadana u otras áreas curriculares que contribuyen a garantizar la educación de calidad.
- La televisión y la radio solo pueden ser utilizadas como medios secundarios o de apoyo, dado que ofrecen una comunicación unidireccional, con la consecuente dificultad de alcanzar la pertinencia necesaria para procesos de aprendizaje. Estos medios presentan limitaciones de cobertura, el 70.5% y el 65.3%, respectivamente, según el Censo 2018, ya sea por disponibilidad del servicio o por los costos asociados (energía eléctrica, por ejemplo) y la falta de dispositivos en los hogares.
- Los datos develados en el referido censo tienen relación directa con las posibilidades de llegada de los distintos medios para procesos educativos a distancia. Si se analiza la respuesta ofrecida por el MINEDUC, consistente en programas de televisión, programas de radio, recursos virtuales (plataformas) y entrega de materiales impresos, resulta muy claro que las posibilidades de virtualidad, que caracterizan a la educación híbrida, están limitadas a menos de uno de cada cinco hogares. Típicamente estos hogares se encuentran ubicados en zonas urbanas y, aunque no hay datos exactos al respecto, es previsible que se trate de estudiantes de centros educativos privados. Medios como la televisión y la radio ofrecen una cobertura mucho mayor, aunque estos solo son recomendados como medios de apoyo a procesos educativos y no como medios principales, dado su formato comunicativo unidireccional (Cabrera, 2021).

Apartado 5. Educación: riesgos asociados con cierres escolares prolongados



Apartado 6. Educación: factores interrelacionados que inciden en la enseñanza



Apartado 7. Salud: avances del mecanismo COVAX

Desde la publicación del plan, en febrero de 2021, Guatemala ha recibido vacunas contra la COVID-19 a través de donaciones adquiridas por conducto del mecanismo COVAX y vía compra directa.

La vacunación inició el 23 de febrero de 2021 con 5,000 dosis de la vacuna mRNA-23, de Moderna, donadas por Israel, seguidas por 200,000 dosis de AstraZeneca donadas por India. Guatemala, además, ha adquirido 6.6 millones de dosis a través de COVAX (de las cuales, al menos 724,000 serán de AstraZeneca asignadas hasta mayo de 2021, mientras que las primeras 81,600 arribaron al país el 13 de marzo del mismo año), y 16 millones de dosis de Sputnik V adquiridas a través de un acuerdo bilateral, de las que han arribado 100,000 dosis al 26 de mayo de 2021. La segunda fase de vacunación a adultos mayores (de 70 años y más) y adultos con comorbilidades inició a principios de mayo de 2021.

Al 26 de mayo de 2021 existían a nivel nacional 385,620 personas vacunadas con la primera dosis y 44,339 personas vacunadas con esquema completo (MSPAS, 2021).

Apartado 8. Salud: continuidad de servicios de respuesta al VIH

En cuanto a la respuesta al VIH, en 2020, el marco de la pandemia por la COVID-19, se analizaron mensualmente dos indicadores⁴² para determinar la continuidad de los servicios clave, considerando como valor basal el promedio para enero-febrero (prepandemia):

- Número de personas en tratamiento ARV (TARV): la variación promedio mensual para el resto del año con respecto al valor promedio basal fue del 1.06%, lo que muestra que el indicador se mantuvo relativamente estable en las clínicas VIH (unidades de atención integral) del país. Para los meses de octubre, noviembre y diciembre del año 2020 la variación fue del 2.05%. Cabe destacar que la cobertura de TARV para el año 2020, en población de 15 años en adelante, fue del 67.0%⁴³ (lo cual significa apenas un incremento del 1.0% con respecto al año anterior). Considerando lo anterior, el aumento de cobertura en TARV fue muy bajo con respecto a las metas 95-95-95 esperadas para el año 2025.
- Número de personas a las que se practicó la prueba de VIH y recibieron sus resultados: la mediana de las variaciones mensuales para el resto del año con respecto al promedio basal fue de -25.8%, lo que indica que este servicio de detección-diagnóstico se vio afectado seriamente en 2020. Esta disminución en la detección podría tener implicaciones futuras en cuanto al ofrecimiento de un diagnóstico temprano a las personas, conforme lo comprometido en las metas 95-95-95 para el año 2025. Para este indicador, el análisis excluye a las entidades o servicios que reportaron de forma acumulativa (no mensual), de enero a diciembre de 2020.

Apartado 9. Salud: financiamiento público y ejecución presupuestaria

En Guatemala, el gasto público alcanza un 2.0% del PIB, equivalente a la mitad del promedio en las Américas (4.0%)⁴⁴ y un tercio de lo recomendado por la OPS/OMS (6.0%). Parte de la respuesta nacional se tradujo en un incremento del presupuesto asignado al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) para 2020 del 20.0% (en términos agregados, dado que también se observaron reducciones intrapresupuestarias en algunas partidas como resultado de prioridades que compiten en un entorno de restricción presupuestaria), en su mayoría a través de intervenciones para la «atención a desastres naturales y calamidades públicas», donde la ejecución presupuestaria alcanzó un 78.2% (ICEFI, 2021). Esto pone en evidencia los considerables retos institucionales existentes para la ejecución de recursos y la necesidad de apoyar el fortalecimiento de capacidades. Casi la mitad del incremento presupuestario (47.0%) estuvo asignado al programa de remodelación de infraestructura de hospitales y centros de salud, equipamiento hospitalario e insumos sanitarios para la atención de la cobertura del primero y segundo nivel de atención, aunque

⁴² UNAIDS, HIV Tracking Services, 2020.

⁴³ Modelo de Estimaciones VIH para Guatemala 2021 (Spectrum versión 6.06). Cifras sin redondeo.

⁴⁴ Ver: <https://bit.ly/39TOqRZ>

con considerables retos de ejecución. No obstante, se logró la instalación de seis hospitales temporales y la remodelación de áreas físicas para la atención de COVID-19 en hospitales de la red nacional (Chávez, 2021). Estas mejoras vienen a fortalecer y reducir la aún amplia brecha de infraestructura del país.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), por su parte, consideró inversiones superiores a Q900 millones a través de diferentes mecanismos y modalidades de contratación. En soporte a la respuesta de emergencia desplegada por el IGSS para atender la pandemia de COVID-19, como una de las entidades que forma parte de la red sanitaria del país, el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) brindó asistencia al seguro social para la adquisición de dos unidades modulares temporales para atención a pacientes con COVID-19. Ambos centros permitieron ampliar la atención para derechohabientes del seguro durante la emergencia.

Apartado 10. Salud: factores interrelacionados y profundización de brechas

Pese a que los factores geográficos, económicos, sociales, culturales, educativos, medioambientales, y los factores de riesgo para la salud que determinan las posibilidades y obstáculos en el uso de los servicios y en el acceso a los bienes de salud responden a problemáticas estructurales, el contexto de 2020 ha implicado una profundización de algunas brechas, principalmente, en los siguientes factores:

a) Acceso al agua y saneamiento, manejo de la basura y consumo de leña

El tema de acceso a un servicio de agua que sea gestionado de manera segura y de saneamiento mejorado es un factor importante en la transmisión de enfermedades y el aprovechamiento de nutrientes. Según datos del Censo 2018, en Guatemala el 89.2% de los hogares cuenta con acceso a una conexión de servicio de agua, y un 62.9% tiene acceso a un servicio sanitario. Por otro lado, la principal fuente de energía para cocinar es la leña, en un 54.4%, y se quema el 42.8% de la basura para su eliminación. En el país se registra uno de los niveles más altos de contaminación del aire en la región de las Américas. La contaminación del aire es uno de los principales factores de riesgo de enfermedades no transmisibles, especialmente para la enfermedad pulmonar obstructiva crónica, el cáncer, enfermedades cardiovasculares, etc. La exposición a estos factores de riesgo ha aumentado y esto afectaría el logro de los ODS, en particular si no se toma ninguna medida de control.

b) Acceso a servicios de salud mental (salud mental y apoyo psicosocial)⁴⁵

En Guatemala, los trastornos mentales y por uso de sustancias representan el 14.0% de la carga de enfermedad y un 32.0% de la carga de discapacidad. Se estima que uno de cada cinco guatemaltecos sufrirá un trastorno mental a lo largo de la vida. Sin embargo, la prevalencia tratada es baja (467 por 100,000 habitantes-base anual, en 2019), lo que supone un registro incompleto unido a una gran brecha de atención, estimada en alrededor del 80.0%. Los trastornos de ansiedad, relacionados con el estrés y somatomorfos, así como la depresión y los trastornos por el uso de alcohol conforman más del 70.0% de la problemática de salud mental. También debe prestarse atención a los trastornos mentales de la niñez y la adolescencia.

En el período comprendido entre enero y octubre de 2020 hubo una reducción del 39.0% de las consultas de salud mental con relación al mismo período del año previo. Esto se produjo a partir de abril, como clara consecuencia de la pandemia de COVID-19, pero resulta un contrasentido que la oferta de servicios de salud mental disminuya en circunstancias en que las necesidades psicosociales aumentan. En el análisis de los factores de riesgo psicosocial se reconocieron condiciones negativas como una elevada morbilidad y mortalidad por COVID-19, el consumo excesivo de alcohol, los desórdenes sociales, la negación de la población a cooperar y el rechazo a los enfermos de COVID-19. Los actuales servicios de salud mental en Guatemala no están preparados para atender las necesidades de salud mental en atención primaria en salud en condiciones regulares y es aún más difícil afrontar el desafío creado por la pandemia de COVID-19.

⁴⁵ Ver OPS/OMS (2021).

c) Aumento de la frecuencia del consumo episódico excesivo (CEE) de alcohol

El consumo de alcohol y los trastornos debidos al consumo de alcohol resultantes son las principales causas de mortalidad y morbilidad en las Américas. De 2013 a 2015, inclusive, un promedio de 85,032 muertes anuales fue totalmente atribuible al alcohol, en 30 de los 35 países del continente (Valente *et al.*, 2021). Las tasas de mortalidad porcentual ajustadas por edad atribuibles al alcohol fueron más altas en Nicaragua (23.2 por 100,000) y Guatemala (19.0 por 100,000). Los resultados de una encuesta de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) sobre consumo de alcohol autonotificado durante la pandemia de COVID-19 mostraron que hay un gradiente de la asociación entre el consumo episódico excesivo (CEE) y la ansiedad durante la pandemia (Chrystoja B., *et al.*, 2021). Así, prácticas de cuarentena intensivas y estrictas estaban asociadas con aumento de CEE durante la pandemia. Por su parte, vivir con los niños durante la pandemia está asociado inversamente con el aumento del CEE, lo que incrementa la violencia contra las mujeres y las niñas. Estos resultados indican la necesidad de incluir medidas para reducir el consumo de alcohol y abordar las condiciones de salud mental en la respuesta nacional no solo a la pandemia de COVID-19, sino también a la emergencia ocasionada por las tormentas tropicales Eta e Iota.

Apartado 11. SAN: factores clave asociados con la proyección noviembre de 2020 - marzo de 2021 sobre inseguridad alimentaria

COVID-19	PRECIOS DE ALIMENTOS	AGOTAMIENTO DE RESERVAS DE GRANOS BÁSICOS	PÉRDIDA DE INGRESOS
Las consecuencias de la pandemia por la COVID-19 en Guatemala desde el punto de vista de restricciones obligatorias en la movilidad para limitar la transmisión del virus, tuvieron un gran impacto en la economía del país durante 2020 y continúan en 2021. No obstante, el aumento de casos y el lento avance en el proceso de vacunación podría volver a impulsar algunas medidas restrictivas sobre todo en aquellos departamentos con alerta roja y naranja.	El aumento de los precios de la canasta básica alimentaria, principalmente los granos básicos, afecta a más de la mitad de la población (57%) para el acceso al consumo de alimentos por compra, por falta de dinero, presentando serias dificultades para llevar sustento a sus familias, lo que les obliga a utilizar estrategias de afrontamiento de crisis para conseguir alimentos, ya sea vendiendo sus activos (40%) o gastando sus ahorros (68%).	De abril hasta agosto de cada año corresponde el llamado período de hambre estacional en las zonas rurales del país que se dedican a la agricultura. En este periodo las reservas de granos básicos se agotan, lo que hace a los hogares dependientes de la compra cuando los precios al consumidor experimentan su mayor alza en el año; y la baja demanda de mano de obra agrícola limita su poder adquisitivo impactando el consumo de alimentos. Hogares de algunos departamentos vieron agotadas sus reservas de granos básicos más tempranamente a lo usual por las pérdidas de cultivos ocasionadas por las tormentas tropicales ETA y IOTA, a finales del 2020.	Las medidas de restricciones obligatorias en 2020 debido a la Pandemia del COVID-19 provocaron pérdidas de empleos. Para el periodo de mayo a agosto 2021 se espera una lenta recuperación de la economía, que a su vez plantea recuperación de empleo y salarios, y dinamización de las actividades económicas formales e informales.

Fuente: SESAN/PROGRESAN/SICA (2021)

Apartado 12. Protección social: retos identificados en la implementación de programas sociales

La ejecución de los programas sociales tuvo algunos problemas, especialmente al inicio. Si bien los programas fueron aprobados en el mes de abril por el Congreso de la República, su ejecución era mínima a casi tres meses de iniciadas las medidas de contención, con excepción de algunos de ellos (en particular, los existentes previo a la emergencia). Además, se dieron retos en cuanto a la accesibilidad de las personas en situación de mayor vulnerabilidad, por los procedimientos y requisitos formales establecidos (ONU, 2020a). Esta realidad pone en evidencia los grandes retos que tienen los Gobiernos en cuanto a la capacidad de ejecución de recursos y adecuación de los sistemas nacionales de protección social para atender los efectos de la COVID-19. Esto, sin duda, señala la necesidad de mejorar las capacidades del sector público a diferentes niveles en cuanto a capacidad de focalización, ejecución y eficiencia del gasto, entre otros, particularmente en el área de protección social.

El seguimiento a la ejecución de programas sociales implementados en 2020 da cuenta de los siguientes aspectos (ICEFI, 2021):

- El programa Bono de Apoyo al Comercio Popular, que beneficia a trabajadores informales y está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), tenía el objetivo de beneficiar a 200,000 hogares. Los registros oficiales reportaron ejecuciones financiera y física del cien por ciento, pero la meta física vigente al 31 de diciembre de 2020 era de solamente 100,000 personas. Es decir, la mitad de lo inicialmente anunciado.
- El Programa de Alimentación Escolar, preexistente, registró ejecución financiera y física muy cercana al cien por ciento, confirmando su efectividad y valor. No recibió recursos extraordinarios en las ampliaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso.
- El Programa Adulto Mayor, preexistente, tuvo una reducción presupuestaria (modificaciones internas en Q51.2 millones) casi igual al presupuesto incrementado asociado con el Programa COVID-19 (Q50 millones). Estos movimientos desvirtúan el mérito y valor de este último puesto que, por un lado, el presupuesto del programa preexistente se redujo casi en el mismo monto, mientras que el Programa COVID-19 se ejecutó solamente en un 46.2%.
- El Programa Fondo de Protección al Empleo, a cargo de los ministerios de Economía y Trabajo y Previsión Social y el Crédito Hipotecario Nacional (CHN), reportó una ejecución total de la asignación presupuestaria (Q2,000 millones). Sin embargo, el número de beneficiarios solamente alcanzó la cantidad de 191,110, un 68.9% de la meta vigente al final del año, que era de 277,500, por debajo de los 300,000 trabajadores anunciados inicialmente.

Apartado 13. Contexto político: conformación del Congreso 2020-2024

El Congreso de la República para el período 2020-2024 posee el mayor número de nuevos diputados en la historia de Guatemala. Únicamente 51 diputados fueron reelectos, mientras que un total de 109 diputados son considerados nuevos. Sin embargo, la mayoría de quienes lograron su reelección posee amplia experiencia legislativa y cuenta con liderazgo dentro de sus organizaciones políticas. De los 160 diputados, 31 son mujeres y solamente 3 son mujeres indígenas: representan el 19.38% del hemiciclo parlamentario. El porcentaje de diputadas aumentó levemente en comparación con la legislatura pasada, donde hubo solo 28 diputadas. La dinámica congresal estará, entonces, marcada por esta realidad. Las alianzas que se vayan conformando y reconfigurando,⁴⁶ y más importante aún, en función o con base en qué temáticas se conformen, serán un elemento central tanto en la dinámica política como en las condiciones de gobernabilidad que definan en los próximos años.

⁴⁶ Esta dinámica de alianzas está relacionada también con las fragmentaciones internas de los partidos políticos y con los procesos de cancelación de algunos de ellos. Por ejemplo, el partido UCN ya fue cancelado por el TSE, mientras que el proceso de cancelación de la UNE, el partido con mayor representación congresal, aún está en curso.

Apartado 14. Gobernabilidad: análisis de conflictividad

El análisis de conflicto realizado por el SNU en 2020 para el proceso de elegibilidad de Guatemala para el Fondo de Consolidación de la Paz identifica tres nudos críticos en la conflictividad territorial, a saber: (1). El derecho a la consulta y principio de consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas, que trasciende además el enfoque de inversión económica. La tensión que se produce aquí gira en torno a la autodeterminación de los pueblos indígenas versus una visión unidireccional del modelo de desarrollo. (2) La distribución de los beneficios del modelo que contribuya a mejorar las condiciones de vida de la población y que pueda trascender el enfoque de responsabilidad social empresarial y establecer un relacionamiento que tienda a construir una visión compartida del desarrollo entre empresa, comunidad y Estado. (3) La judicialización del derecho a la protesta e inclusión, con agresiones a defensores de derechos humanos y medioambiente que llegan muchas veces a atentar contra el derecho fundamental a la vida. La tensión está entre la gestión democrática del disenso dentro del Estado de derecho y la gestión coercitiva del disenso a través de diversas formas de criminalización que, en el caso de las mujeres, incrementa sus riesgos de enfrentar la violación sexual, mientras que los hombres podrían enfrentar privación de libertad. En la medida en que se avance hacia un abordaje consensuado de estas tres dimensiones, las condiciones para una gobernabilidad democráticamente irán mejorando.

Apartado 15. Gobernabilidad: condiciones y capacidades del Estado

Las condiciones de gobernabilidad democrática están relacionadas con la capacidad de respuesta real que tiene el Estado para hacer frente a una situación desafiante que, además, tome en cuenta las difíciles condiciones de vida que enfrenta gran parte de la población. En este sentido, la capacidad de respuesta del Estado depende de la fortaleza de sus instituciones para garantizar el ejercicio pleno de todos los derechos de sus habitantes acorde al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe del país. Para ello, tanto el financiamiento del Estado como la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública son centrales. Sin embargo, con niveles tan bajos de ingresos y gastos públicos (secciones 2.1 y 8.1) resulta difícil para el Gobierno de Guatemala superar sus debilidades en estas áreas.

Por otro lado, The Fund For Peace⁴⁷ considera varias otras dimensiones para medir la capacidad del Estado para responder a la necesidad de sus habitantes, como la pérdida del control físico de su territorio o un monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza; la erosión de la autoridad legítima para tomar decisiones colectivas; la baja capacidad para proporcionar servicios públicos razonables; la baja capacidad de interactuar con otros Estados como miembro de pleno derecho de la comunidad internacional. En este marco, The Fund For Peace elabora el Índice de Fragilidad Estatal, utilizando doce indicadores que cubren una amplia gama de elementos de riesgo de falla estatal, como la corrupción y el comportamiento criminal extensivo, la incapacidad de recaudar impuestos o recurrir al apoyo ciudadano, el desgobierno involuntario a gran escala de la población, fuerte declive económico, desigualdad grupal, persecución o discriminación institucionalizada, presiones demográficas severas, fuga de cerebros y deterioro ambiental.⁴⁸

Existe una relación entre la fragilidad del Estado y la conflictividad social en los diferentes países del mundo (CPD, 2019). La poca presencia y articulación de la institucionalidad pública derivan en una baja capacidad de respuesta adecuada frente a las expectativas ciudadanas de un Estado democrático. Esto abre una brecha de expresiones ciudadanas conflictivas que ponen desafíos importantes para la gobernabilidad democrática del país.

⁴⁷ Ver: <https://fragilestatesindex.org>

⁴⁸ Ver: <https://bit.ly/2TmBEpv>

Apartado 16. Igualdad de género: estadísticas del IDH 2020

El Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁴⁹ 2020 resalta los siguientes aspectos sobre la igualdad de género:

- El **IDH para mujeres** alcanzó 0.639 (leve incremento con respecto a 2019), frente a 0.679 en el caso de hombres y 0.755 en el caso de los países de LAC.
- Esta situación resulta en un **Índice de Desarrollo de Género (IDG) para Guatemala de 0.941**, el valor más bajo de los últimos 5 años (en 2015 alcanzó 0.948) y en tendencia decreciente, que clasifica al país en el grupo medio.⁵⁰
- El **Índice de Desigualdad de Género** disminuyó en 2020 a 0.479, mejorando la desigualdad medida en 2019 (0.503). El valor de 2020, sin embargo, se encuentra muy por encima del promedio en LAC (0.389).
- Entre los países de desarrollo humano medio, Guatemala tiene menos desigualdad de género y mayor valor en el IDG que el promedio de los otros países de este grupo. Existe una correlación entre el desarrollo humano y la igualdad de género, es decir, la igualdad entre mujeres y hombres es necesaria para que exista desarrollo.⁵¹

Apartado 17. Efectos seleccionados de la COVID-19 en las mujeres

Limitación de oportunidades laborales	Reducción de ingresos	Aumento en el trabajo de cuidados del hogar ⁵²
<p>La cuarentena redujo considerablemente las actividades económicas y de subsistencia de las mujeres. Las mujeres se vieron afectadas de manera diferenciada según el grado de escolaridad que poseen: el 62.0% de las mujeres que alcanzaron nivel básico o menos fueron suspendidas de su empleo, proporción significativamente mayor a las que alcanzaron nivel universitario o más (38.0%) (ONU Mujeres, 2020b).</p> <p>Las más afectadas fueron las que desarrollan actividades en los sectores de comercio (48.0%); turismo, hotelería y restaurantes (66.0%) y las trabajadoras domésticas (71.0%); estas últimas no cuentan con prestaciones laborales. Las trabajadoras del sector salud, aunque no tuvieron un impacto económico como en otros sectores, se vieron afectadas psicológicamente por el alto riesgo de contagio.</p>	<p>El 92.0% del total de familias entrevistadas reportó que sus ingresos han sido afectados principalmente porque algún miembro ha sido despedido, o por falta de transporte para ir a trabajar o vender sus productos.</p> <p>En este contexto, el 19% de las personas entrevistadas indicó que son las mujeres las que sostienen la economía familiar (lavando ropa ajena, crianza y venta de animales), el 58% afirmó que son ambos (hombres y mujeres quienes sostienen el hogar), y el 15% solo los hombres.</p>	<p>El aislamiento social aumentó la carga de trabajo de cuidados no remunerados para el 66.0% de las mujeres. Durante la pandemia, la redistribución del trabajo no remunerado tomó en cuenta solo a las mujeres y niñas. Además del trabajo de cuidados del hogar, ellas tienen que atender las tareas de la escuela de niñas y niños.</p> <p>Durante la pandemia, el uso del tiempo se ha modificado tanto para hombres como mujeres. El trabajo no remunerado según las personas entrevistadas se situó en 11.2 horas diarias para mujeres y en 5.4 horas diarias para los hombres. Asimismo, con base en las medidas de prevención e higiene recomendadas, las mujeres y niñas acarrear agua con mayor regularidad.</p>

⁴⁹ PNUD (2020).

⁵⁰ Los países se dividen en cinco grupos por desviación absoluta de la paridad de género en el IDH.

⁵¹ ONU Mujeres (2020b).

⁵² La OIT define el trabajo de cuidados no remunerado como «El trabajo de cuidados comprende dos tipos de actividades superpuestas: las actividades de cuidado directo, personal y relacional, como dar de comer a un bebé o cuidar de un cónyuge enfermo, y las actividades de cuidado indirecto, como cocinar y limpiar, en donde no se le paga al o la cuidadora».

<p>Incremento de la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes</p> <p>Los actos de violencia contra la mujer se incrementaron en frecuencia e intensidad durante el confinamiento. Asimismo, se limitaron las posibilidades de denunciar o pedir ayuda por las restricciones de transporte, falta de ingresos para pagar llamadas y la convivencia prolongada junto a su agresor. Esta situación se reflejó en la disminución del 30.0% de las denuncias en el Ministerio Público durante los meses de marzo y abril de 2020 en comparación con el mismo período del año anterior. El cambio de horarios en el Organismo Judicial afectó el acceso a la justicia de las mujeres víctimas.</p> <p>En 2020, el 38.0% de las denuncias ingresadas afectaron a mujeres y niñez.</p> <p>Se observó un limitado acceso a medidas de seguridad por la suspensión del trabajo de los juzgados móviles. También, un limitado acceso a servicios esenciales de salud, seguridad, justicia, protección social, protección especial.</p>	<p>Mayor xenofobia e inseguridad para mujeres, niñas y adolescentes en contexto migratorio</p> <p>Se han registrado tensiones sociales en algunos lugares y comunidades de retorno a raíz del preocupante aumento de episodios de discriminación y estigmatización, inclusive fomentados por la limitada información en las comunidades y declaraciones de funcionarios públicos que han asociado el aumento de casos de COVID-19 en el país con los vuelos de personas retornadas, en especial al inicio de la pandemia.</p> <p>En el caso específico de las mujeres migrantes, esta discriminación trae consecuencias como la falta de atención adecuada en centros de salud y otros lugares asistenciales que tienen directa relación con el hecho de ser mujeres (como la atención en embarazos, o la asistencia legal y psicosocial por violencia de género).</p>	<p>Limitaciones para ejercer la salud sexual y reproductiva</p> <p>Con el inicio de la pandemia se vio afectado el acceso a la anticoncepción; así, 57,667 mujeres guatemaltecas descontinuaron el uso de métodos anticonceptivos modernos. Si se considera que en el país había, antes de la COVID-19, alrededor de 2,038,100 usuarias de métodos anticonceptivos modernos, se puede concluir que la COVID-19 generará una reducción en la prevalencia de métodos anticonceptivos modernos por el orden del 3.0%.</p> <p>Por su parte, de acuerdo con estimaciones del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el hecho de que la pandemia dejara a 57,778 mujeres sin acceder a métodos de planificación familiar podría tener como consecuencia 7,526 embarazos no intencionales, lo que a su vez podría traducirse en 3,460 abortos, 13 muertes maternas y 173 fallecimientos de neonatos.</p> <p>Existe una reducción de la cobertura del parto institucionalizado.</p>
<p>Deterioro de la salud mental de las mujeres</p> <p>La pandemia generó en las mujeres cargas desproporcionadas en los distintos ámbitos de la vida, lo que al mismo tiempo repercute en el deterioro de su salud mental. La situación se ve representada en síntomas de ansiedad o estrés laboral, así como en síntomas de miedo a la COVID-19.</p> <p>Durante la primera y segunda ola de la COVID-19 las mujeres han tenido trastornos relacionados con el sueño, agotamiento, cansancio extremo y pocas energías. Los cuadros de depresión y ansiedad han aumentado y se continúan normalizando las discapacidades psicosociales, lo que repercute en un peligro en una sociedad sin políticas de salud mental con enfoque de derechos humanos.</p> <p>La pérdida de seres queridos, el paso por una enfermedad grave, el aislamiento, la pérdida de empleo o el temor a perderlo, la precariedad y la reducción de ingresos, las restricciones a la movilidad, el teletrabajo, las dificultades de la conciliación y el miedo al contagio son solo algunas de las múltiples causas del elevado impacto emocional de la pandemia sobre las mujeres.</p>		

Apartado 18. Derechos humanos y COVID-19: afectación a grupos en situación de vulnerabilidad

<p>MUJERES y NIÑAS</p> <p>Las mujeres y niñas enfrentaron un mayor riesgo de violencia como resultado del confinamiento y las restricciones a la libre circulación. Las mujeres indígenas, las mujeres afrodescendientes y las mujeres con discapacidad resultaron particularmente afectadas al sufrir aislamiento y afrontar mayores obstáculos para acceder al apoyo. Las instituciones de gobierno, incluidos el Ministerio de Gobernación, la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público lanzaron campañas públicas para difundir información sobre líneas telefónicas de apoyo y asistencia, y para alentar la presentación de denuncias.</p>	<p>NIÑEZ Y JUVENTUD</p> <p>Las niñas, niños y jóvenes enfrentaron barreras adicionales para acceder a la educación como resultado de la pandemia. El Ministerio de Educación implementó programas educativos en línea y televisados, pero estos no fueron universalmente accesibles, ya que, de acuerdo con datos del último censo, el 30.0% de los hogares del país no tiene televisión y un 83.0% carece de acceso a internet.</p>	<p>POBLACIÓN INDÍGENA Y AFRODESCENDIENTE</p> <p>La pandemia amenazó los medios de vida de los pueblos indígenas, quienes están sobrerrepresentados en el sector informal y tienen el doble de probabilidades de vivir por debajo del umbral de la pobreza en comparación con la población no indígena. La COVID-19 agravó la exclusión y discriminación histórica de los pueblos indígenas con respecto al acceso a servicios básicos, en particular las desigualdades en el acceso a los derechos a la salud, la alimentación, el agua y la educación. Las medidas sanitarias recomendadas estaban fuera del alcance de la mayoría de los pueblos indígenas, pero sus propios mecanismos de organización jugaron un papel importante en la prevención de la COVID-19 en territorios indígenas.</p>
<p>PERSONAS EN MOVILIDAD HUMANA</p> <p>Las personas deportadas que llegaron durante la pandemia fueron sometidas a una cuarentena obligatoria, y el Gobierno instaló albergues temporales para ese propósito. Esas personas sufrieron estigmatización, ya que su regreso se asoció con la trasmisión del virus en el país. Con el apoyo del SNU, el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala lanzó una campaña de radio para combatir el estigma y sensibilizar sobre los derechos de los migrantes. Un número de 37,600 guatemaltecos fueron retornados forzosamente desde México y los Estados Unidos de América entre enero y octubre de 2020.</p>	<p>PERSONAS CON DISCAPACIDAD</p> <p>Los mecanismos de derechos humanos expresaron preocupación por las condiciones de vida y la falta de acceso a una atención de la salud adecuada para las personas con discapacidad en el Hospital Nacional de Salud Mental Federico Mora.⁵³ El Estado emitió mensajes informativos sobre la COVID-19 en formatos accesibles, particularmente con interpretación en lenguaje de señas. También asesoró al Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad en la elaboración de una guía para la protección de las personas con discapacidad durante la crisis. El SNU apoyó al Ministerio de Educación en la elaboración del protocolo para la inclusión de estudiantes con discapacidad en la educación a distancia y proporcionó interpretación en lenguaje de señas para el programa educativo televisado «Aprendo en Casa».⁵⁴</p>	<p>PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD</p> <p>Las personas privadas de libertad tuvieron un mayor riesgo de contagio debido al hacinamiento crónico en los centros de detención. El 16 de marzo de 2020, el Sistema Penitenciario suspendió las visitas personales y adoptó un protocolo para la prevención de la COVID-19, en línea con las recomendaciones internacionales. Sin embargo, las deficiencias estructurales y la falta de recursos obstaculizaron una respuesta institucional integral, y se reportó escasez de medicamentos, productos de limpieza y equipos de protección. Algunas prisiones restringieron el acceso a áreas al aire libre, y las personas privadas de libertad no tuvieron medios de comunicación alternos con el mundo exterior.</p>

⁵³ Comunicación GTM 7/2020, de fecha 1 de julio de 2020.

⁵⁴ Ver: <http://aprendoencasa.mineduc.gob.gt>