

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

# La desigualdad social en Guatemala

Evolución y respuesta institucional

Adriana M. Velásquez



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

Documentos de Proyectos

# La desigualdad social en Guatemala

## Evolución y respuesta institucional

Adriana M. Velásquez



Este documento fue preparado por Adriana M. Velásquez, Consultora de la Unidad de Desarrollo Social de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, bajo la coordinación de Humberto Soto, Oficial de Asuntos Sociales de dicha Unidad.

Este documento contribuye a las actividades del proyecto "Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions for social policy coherence and integration to foster equality", financiado por el 11º tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2022/77  
LC/MEX/TS.2022/9  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2022  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.22-00421

Esta publicación debe citarse como: A. M. Velásquez, "La desigualdad social en Guatemala: evolución y respuesta institucional", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/77)-(LC/MEX/TS.2022/9), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

<b>Resumen</b> .....	11
<b>Abstract</b> .....	13
<b>Introducción</b> .....	15
<b>I. Igualdad socioeconómica</b> .....	17
A. Aumento en los ingresos por habitante que se ha acompañado de una pérdida de capacidad de la economía para crecer al ritmo de su población, bajo los parámetros de los países de renta media .....	17
B. Una reducción en diferentes indicadores de desigualdad por ingresos aún insuficiente ante la prevalencia de dinámicas regresivas en las diferentes fuentes de generación de ingreso .....	19
C. Una estructura poblacional predominantemente de bajos ingresos en donde aún persisten las peores formas de pobreza monetaria bajo parámetros internacionales .....	23
D. Una pobreza monetaria nacional altamente extendida en el marco de dos polos configurados en torno al eje geográfico-étnico .....	25
E. Recomendaciones para el fortalecimiento de las políticas públicas .....	30
<b>II. Desigualdad en el ciclo de vida</b> .....	33
A. Las brechas en la infancia para la garantía igualitaria de derechos básicos de las generaciones entrantes en materia de educación, tecnologías digitales, salud, alimentación y una vida libre de violencia.....	35
1. Educación.....	35
2. Tecnologías digitales .....	38
3. Alimentación .....	39
4. Salud .....	40
5. Violencia.....	42

B.	Las brechas en la juventud para la garantía igualitaria de derechos básicos en el tránsito del mundo educativo al laboral, el inicio de las dinámicas reproductivas, el desarrollo de una vida saludable y el disfrute de una vida libre de violencia .....	42
1.	Inclusión educativa y laboral .....	42
2.	Tecnologías digitales .....	46
3.	Embarazo en la juventud .....	47
4.	Mortalidad y violencia .....	48
C.	Las brechas en la adultez para la garantía igualitaria de derechos básicos en el desarrollo de una vida laboral decente, saludable, adaptada a la digitalización social y provisor de bienestar en los tiempos adecuados: participación económica de la población en edad de trabajar y educación a lo largo de la vida .....	50
1.	Acceso a empleo de calidad .....	52
2.	Acceso decreciente a tecnologías digitales con el paso de la edad adulta .....	54
3.	Salud: la muerte anticipada por enfermedades no transmisibles .....	55
D.	Las brechas en la vejez para la garantía igualitaria de derechos básicos en el desarrollo de una vida económicamente autónoma, saludable, confortable en términos de cuidado y adaptada a la digitalización social .....	56
1.	Autonomía económica .....	56
2.	Cuidado y salud .....	58
3.	TIC como claves para un mundo cambiante .....	61
E.	Recomendaciones para el fortalecimiento de las políticas públicas .....	62
<b>III.</b>	<b>Desigualdad por territorio-etnia .....</b>	<b>63</b>
A.	Los desequilibrios territoriales en la transición rural-urbana del siglo XXI .....	63
B.	Una transición etaria territorialmente diferenciada .....	65
C.	Disparidades territoriales en la concentración poblacional y la composición étnica .....	66
D.	Brechas territoriales en el acceso a diferentes derechos básicos, como los de educación, salud, empleo, vivienda y tecnología.....	69
1.	Asistencia escolar .....	69
2.	La obtención de logros educativos.....	72
3.	Empleo .....	74
4.	Vivienda .....	76
5.	Acceso a tecnologías digitales esenciales .....	81
E.	Recomendaciones para el fortalecimiento de las políticas públicas .....	83
<b>IV.</b>	<b>Desigualdad en contra de las mujeres.....</b>	<b>85</b>
A.	La convergencia del rezago en la participación política de las mujeres en la esfera pública y en la privada.....	85
B.	La desventaja de las mujeres en el acceso a ingresos propios, activos financieros y bienes inmuebles .....	87
C.	Los claros y oscuros de la participación de las mujeres en el mercado laboral.....	90
D.	Brechas en la calidad de vida según el perfil diferenciado de la esperanza de vida y la mortalidad entre hombres y mujeres .....	93
E.	Las fisuras en el disfrute pleno de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.....	94
F.	Los desafíos para el disfrute de una vida segura .....	96
G.	Recomendaciones para el fortalecimiento de las políticas públicas .....	98
<b>V.</b>	<b>Análisis de las políticas públicas a favor de la igualdad y recomendaciones para el fortalecimiento de las políticas públicas .....</b>	<b>99</b>

A.	Un plan nacional de desarrollo comprometido con la igualdad social, pero con dificultades para implementarse por la falta de cambios económico-fiscales estructurales .....	99
1.	La igualdad por ingresos promovida por el eje "Riqueza para todos y todas" .....	99
2.	La igualdad territorial como parte del eje "Guatemala urbana y rural" .....	101
3.	La igualdad multifactorial como parte del eje "Bienestar para la gente" .....	102
4.	La separación entre la visión estratégica y las condiciones político-fiscales de implementación .....	104
B.	La Política General de Gobierno 2016-2020 como el instrumento estratégico de lo posible en el corto y mediano plazo .....	104
C.	El papel de los programas insignia para el cumplimiento de los ODS, como marcos programáticos para la igualdad .....	106
D.	Recomendaciones para la atención de sus desafíos .....	107
1.	Igualdad socioeconómica .....	107
2.	Igualdad por ciclo de vida .....	107
3.	Igualdad por territorio-etnia .....	108
4.	Igualdad de género .....	108
<b>VI.</b>	<b>Institucionalidad social a favor de la igualdad desde la perspectiva de la protección social</b> .....	<b>109</b>
A.	Dimensión jurídico-normativa: un marco jurídico proigualdad pero con una selectividad narrativa que destaca a ciertos grupos poblacionales rezagados a expensas de dejar atrás a otros grupos vulnerables.....	110
B.	Dimensión organizacional: un diseño organizacional marcado por diferentes tensiones estructurales .....	112
C.	Dimensión técnico-operativa: la convergencia entre procesos consolidados de planificación-programación con procesos incipientes en evaluación, gestión de información y participación ciudadana .....	113
D.	Dimensión fiscal: la convergencia de la baja asignación del gasto público en protección social con desequilibrios hacia el componente contributivo, recortes presupuestarios y déficit de ejecución .....	114
E.	Recomendaciones para fortalecer las políticas públicas.....	116
<b>VII.</b>	<b>Conclusiones: perspectivas a futuro para una mayor igualdad</b> .....	<b>119</b>
	<b>Bibliografía</b> .....	<b>125</b>
<b>Cuadros</b>		
Cuadro 1	Guatemala: estimados poblacionales, por grupo de edad prioritario de acuerdo con el ciclo de vida.....	34
Cuadro 2	Guatemala: top 10 de causas de muertes en las personas de 15 a 29 años, 2020 .....	49
Cuadro 3	Guatemala: top 10 de las principales causas de muerte en la población de 30 a 59 años, 2019 .....	56
Cuadro 4	Guatemala: top 10 de comunidades lingüísticas mayas, por departamento, 2018 .....	68
Cuadro 5	Guatemala: top 5 de causas de inasistencia escolar en la población de 4 a 29 años, por área geográfica, 2018 .....	71
Cuadro 6	Guatemala: 10 principales causas de muerte en la población masculina y la femenina, en porcentaje del total de muertes, 2019. ....	94

Cuadro 7	Guatemala: desafíos diferenciados para la universalización del disfrute pleno de los derechos reproductivos, por nivel educativo, nivel de ingresos, área geográfica y etnia, 2015 .....	95
Cuadro 8	Guatemala: abordaje estratégico propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo: "K'atun, Nuestra Guatemala 2032 para la igualdad por ingresos "Riqueza para todas y todos" .....	100
Cuadro 9	Guatemala: abordaje estratégico propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 para la igualdad territorial "Guatemala urbana y rural" .....	101
Cuadro 10	Guatemala: abordaje estratégico propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo: "K'atun, Nuestra Guatemala 2032 para la igualdad social por medio de "Bienestar para la gente" .....	102
Cuadro 11	Guatemala: metas priorizadas en el Plan General de Gobierno 2016-2020 .....	105
Cuadro 12	Guatemala: variedad de instrumentos de política pública para la promoción del bienestar .....	106
Cuadro 13	Guatemala: instrumentos jurídicos secundarios principales para la promoción del desarrollo social inclusivo, vigentes a 2021 .....	111
Cuadro 14	Guatemala: metas priorizadas en el Plan General de Gobierno 2020-2014 .....	121
<b>Gráficos</b>		
Gráfico 1	Guatemala y países de renta media (relación economía-demografía): ingreso por habitante, 2000-2019 .....	18
Gráfico 2	Guatemala: productividad laboral y bono demográfico, 2000-2019 .....	18
Gráfico 3	Guatemala: evolución de indicadores internacionales para la medición de la desigualdad por ingresos, 2000-2019 .....	19
Gráfico 4	Guatemala: distribución de los ingresos de los hogares, por fuente y quintiles, 2000-2014 .....	20
Gráfico 5	Guatemala: impacto de la polarización socioeconómica en las generaciones entrantes y las salientes, 2000-2019 .....	22
Gráfico 6	Guatemala: estratificación socioeconómica, según la metodología calculada por la CEPAL, 2000-2014 .....	23
Gráfico 7	Guatemala: distribución de la población con ingresos medios, según metodología aplicada por la CEPAL, 2000-2014 .....	24
Gráfico 8	Guatemala: distribución de la población con ingresos bajos, según metodología aplicada por la CEPAL, 2000-2014 .....	25
Gráfico 9	Guatemala: incidencia de la pobreza monetaria, 2000-2014 .....	26
Gráfico 10	Guatemala: población en situación de pobreza por grupo poblacional estructurado en términos de sexo, área geográfica y edad .....	27
Gráfico 11	Guatemala: incidencia de la pobreza monetaria, por etnia, 2000-2014 .....	28
Gráfico 12	Guatemala: incidencia a la pobreza por diferentes características de los hogares y los jefes de hogar, 2000-2014 .....	29
Gráfico 13	Guatemala (olas etarias): distribución de la población total, por grupo de edad, 2000-2100 .....	33
Gráfico 14	Guatemala: aproximación a la transición etaria de la carga de dependencia de los hogares, 2000-2019 .....	34
Gráfico 15	Guatemala: volumen e incidencia de la exclusión educativa de las generaciones entrantes, en cantidad de la niñez y adolescencia de 6 a 17 años fuera del sistema educativo y su peso en la estructura poblacional total de 6 a 17 años, 2000-2019 .....	35



Gráfico 16	Guatemala: desafíos para la universalización de la asistencia escolar en la población de 4 a 18 años, 2018 .....	36
Gráfico 17	Guatemala: población de 4 a 18 años que asiste a la escuela, por presencia de discapacidad, 2018.....	37
Gráfico 18	Guatemala: diferencias en el porcentaje de asistencia escolar en población de 4 a 18 años del grupo étnico con respecto al de la población total, en puntos porcentuales, 2018 .....	38
Gráfico 19	Guatemala: incidencia del uso de las tecnologías digitales en la población de 7 a 18 años .....	39
Gráfico 20	Guatemala: extensión demográfica de diferentes formas de malnutrición en la primera infancia, como porcentaje de niñez menor de 5 años con sobrepeso, emaciación o retraso en el crecimiento, 2000-2015 .....	39
Gráfico 21	Guatemala: desigualdad social en la incidencia de diferentes formas de malnutrición, por sexo, área geográfica, edad y nivel de ingreso, 2015.....	40
Gráfico 22	Guatemala: tasa de mortalidad en la primera infancia, 2000-2019.....	41
Gráfico 23	Guatemala: tasa de homicidios en la niñez y adolescencia de 0 a 14 años, 2007-2014 y 2019.....	42
Gráfico 24	Guatemala: distribución de la población según el nivel educativo del grado más avanzado que ha logrado culminar, 2018.....	43
Gráfico 25	Guatemala: población de 15 a 24 años que no estudia ni forma parte del mundo laboral del país, 2000-2019.....	43
Gráfico 26	Guatemala: tasa de desempleo por grupo de edad, 2003-2004, 2006, 2010-2019.....	44
Gráfico 27	Guatemala: incidencia de problemas de calidad en la inserción laboral de la población joven de 15 a 24 años, 2010-2019 .....	45
Gráfico 28	Guatemala: incidencia del uso de las tecnologías digitales en la población de 7 a 18 años .....	46
Gráfico 29	Guatemala: incidencia de la maternidad en las mujeres jóvenes de 15 a 29 años, 2018.....	48
Gráfico 30	Guatemala: distribución de las muertes de población de 15 a 29 años, por causa, 2019.....	48
Gráfico 31	Guatemala: población que reporta que ha sido asaltado, agredido o víctima de un delito en los últimos doce meses, 2000-2019.....	49
Gráfico 32	Guatemala: tasa de participación económica en la población de 25 años o más, 2000-2019 .....	50
Gráfico 33	Guatemala: tasa de participación económica en la población de 25 años o más por grupo de edad y nivel educativo, 2019.....	51
Gráfico 34	Guatemala: distribución de la población en edad de trabajar de 25 a 59 años, por nivel educativo, 2018.....	51
Gráfico 35	Guatemala: tasa de desempleo de la población, 2000-2019.....	52
Gráfico 36	Guatemala: distribución de la población ocupada de 15 años o más, por sector económico, 2000-2019.....	53
Gráfico 37	Guatemala: empleados asalariados que cotizan a la seguridad social, 2000, 2010 y 2018 .....	54
Gráfico 38	Guatemala: incidencia del uso de las tecnologías digitales en la población de 25 a 64 años, 2018.....	54
Gráfico 39	Guatemala: distribución de las muertes, por causas, 2019 .....	55
Gráfico 40	Guatemala: autonomía económica de la población de 65 años o más, 2000-2019 .....	56
Gráfico 41	Guatemala: población adulta mayor de 60 años o más que se desempeña como jefa de hogar, 2018 .....	58

Gráfico 42	Guatemala: distribución de la población, según presencia de discapacidades, 2018 .....	59
Gráfico 43	Guatemala: salud y esperanza de vida al nacer, 2000-2019 .....	60
Gráfico 44	Guatemala: distribución de las muertes en población de 60 años o más, 2019 .....	60
Gráfico 45	Guatemala: incidencia del uso de las tecnologías digitales en la población adulta mayor de 60 años o más, 2018 .....	61
Gráfico 46	Guatemala: distribución de la población, 2000-2099 .....	63
Gráfico 47	Guatemala: población urbana a nivel departamental y municipal, 2018 .....	64
Gráfico 48	Guatemala: ranking de los departamentos con mayor heterogeneidad en los niveles municipales de urbanización, por valor de la desviación típica de población urbana .....	64
Gráfico 49	Guatemala: tasa de dependencia, 2000-2099 .....	65
Gráfico 50	Guatemala: tasa de dependencia a nivel departamental-municipal, 2018 .....	66
Gráfico 51	Guatemala: distribución de la población del país, por departamento, 2018 .....	67
Gráfico 52	Guatemala: distribución de la población por pueblo de pertenencia, 2018 .....	67
Gráfico 53	Guatemala: asistencia escolar en la población de 7 a 19 años, por área geográfica, 2018 .....	69
Gráfico 54	Guatemala: asistencia escolar en la población de 4 a 29 años, por área geográfica, 2018 .....	70
Gráfico 55	Guatemala: asistencia escolar en la población de 4 a 29 años, 2018 .....	71
Gráfico 56	Guatemala: población analfabeta de 7 años o más, 2018 .....	72
Gráfico 57	Guatemala: población de 15 años o más en edad de trabajar sin ningún grado de educación, por área geográfica, 2018 .....	72
Gráfico 58	Guatemala: incidencia departamental del analfabetismo en la población de 7 años o más, 2018 .....	73
Gráfico 59	Guatemala: polarización departamental en el nivel educativo de la población en edad de trabajar, como porcentaje de personas de 15 años o más que no tienen ningún grado educativo y los que han logrado cursar algún grado de la educación terciaria, 2018 .....	74
Gráfico 60	Guatemala: tasa de participación económica de la población de 15 años o más, 2005-2019 .....	75
Gráfico 61	Guatemala: brechas de género y nivel educativo en el porcentaje de inactividad económica en la población de 15 años o más por área geográfica, 2019 .....	75
Gráfico 62	Guatemala: incidencia de problemas en la calidad del empleo en la población de 15 años o más, 2010-2019 .....	76
Gráfico 63	Guatemala: distribución de los hogares, según el estado de tenencia de la vivienda de residencia, 2002 y 2018 .....	77
Gráfico 64	Guatemala: distribución de los hogares, según el tipo de alumbrado de la vivienda, 2002 y 2018 .....	78
Gráfico 65	Guatemala: distribución de los hogares, según el tipo de acceso a agua, en porcentajes. Guatemala, 2002 y 2018. ....	78
Gráfico 66	Guatemala: distribución de los hogares, según el tipo de servicio sanitario, 2002 y 2018 .....	79
Gráfico 67	Guatemala: distribución de los hogares, según el tipo de servicio de eliminación de basura, 2002 y 2018 .....	80
Gráfico 68	Guatemala: calidad de las viviendas, por área geográfica, 2002 y 2018 .....	80
Gráfico 69	Guatemala: incidencia del uso de las tecnologías digitales en la población de 7 años o más, por área geográfica, 2018 .....	82
Gráfico 70	Guatemala: incidencia del uso de las tecnologías digitales en la población de 7 años o más, por departamento, 2018 .....	83

Gráfico 71	Guatemala: acceso de las mujeres a cargos políticos, en condiciones de paridad con los hombres, 2000-2024 .....	86
Gráfico 72	Guatemala: incidencia de participación de las mujeres de 15 a 49 años en pareja en decisiones relevantes para la gestión de su vida privada, xxxx .....	86
Gráfico 73	Guatemala: población de 15 años o más sin ingresos propios por sexo, edad y área geográfica, 2000-2014 .....	87
Gráfico 74	Guatemala: mujeres de 15 años o más dedicadas de forma exclusiva a tareas en el hogar, por área geográfica, quintiles de ingreso y edad, 2000-2014.....	88
Gráfico 75	Guatemala: incidencia de la inclusión financiera en la población de 15 años o más 2017.....	89
Gráfico 76	Guatemala: incidencia en la titularidad de propiedades inmobiliarias, en porcentaje de población, 2017.....	89
Gráfico 77	Guatemala: inserción laboral de los hombres y las mujeres, (estimados modelados de la OIT), 2000-2019 .....	90
Gráfico 78	Guatemala: acceso a la vida económica del país, por sexo (estimados modelados de la OIT), 2005-2019 .....	90
Gráfico 79	Guatemala: calidad en la inserción laboral, por sexo, 2010-2019.....	91
Gráfico 80	Guatemala: ingresos mensuales nominales medios de la población ocupada de 15 años o más, 2010-2019 .....	92
Gráfico 81	Guatemala: esperanza de vida al nacer, por sexo, 2000-2019 .....	93
Gráfico 82	Guatemala: tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes (estimados de la OMS), 2000-2019 .....	94
Gráfico 83	Guatemala: dinámicas de la fecundidad (estimados y proyecciones), 2000-2099 .....	95
Gráfico 84	Guatemala: tasa de mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos, 2000-2017.....	96
Gráfico 85	Guatemala: percepciones de inseguridad diferenciadas por género, 2000-2018 .....	97
Gráfico 86	Guatemala: gasto público en protección social del gobierno central, 2000-2019 .....	115
Gráfico 87	Guatemala: desempeño de las finanzas públicas de las carteras sociales del Ejecutivo, 2010-2019.....	116
 <b>Mapa</b>		
Mapa 1	Guatemala: incidencia demográfica maya y ladina, 2018.....	68



## Resumen

En el presente documento se presenta un diagnóstico de las principales brechas de bienestar en Guatemala en el siglo XXI, asociadas a cuatro ejes estructurantes de la desigualdad: nivel socioeconómico, edad, territorio-etnia y género. Desde un análisis amplio de la información disponible, se identifica que las brechas de desigualdad más relevantes en el país son la de ingresos, reflejada en una importante polarización económica con gran parte de la población percibiendo ingresos bajos, así como la de acceso a los servicios de salud (sobre todo en materia de nutrición) y educación (particularmente en preescolar y educación media-superior) que se conjugan con la falta de acceso a tecnologías de información y comunicación, y se exacerban entre la población infantil, indígena y rural. También se observan brechas en las autonomías de las mujeres reflejadas en ámbitos de participación pero también en la falta de acceso a ingresos propios, en la excesiva carga de trabajo doméstico no remunerado y en el acceso insuficiente a servicios sexuales y reproductivos.

La revisión de las brechas se complementa con el análisis de las estrategias de política pública planteadas para la promoción de la igualdad a partir de la planificación de largo plazo y de la gestión pública de corto plazo. Se analiza la institucionalidad social a favor de la igualdad desde la perspectiva de la protección social, estudiando las componentes jurídico-normativas, organizacionales, técnico-operativas y fiscales en cuanto a su orientación proigualdad. En este sentido se aprecian importantes avances en materia de inclusión de la perspectiva de igualdad en la visión normativa, particularmente en la planificación estratégica, así como desafíos en la dimensión operativa ante un insuficiente reconocimiento explícito de los derechos de diversos grupos poblacionales excluidos, y una restringida cobertura de las acciones concretas, particularmente asociada a la escasez en la disponibilidad de recursos.



## Abstract

This document offers a review of the main inequality gaps in the 21<sup>st</sup> century in Guatemala, associated with four structuring axes of inequality: socioeconomic level, age, territory-ethnicity, and gender. From a broad analysis of the available information, it is identified that the most relevant inequality gaps in the country are income gap, reflected in an important economic polarization with a large part of the population perceiving low income, as well as gap on access to health services (especially in terms of nutrition) and education services (particularly in preschool and middle-higher education), combined with lack of access to information and communication technologies, and exacerbated among the child, indigenous and rural population. Also, gaps in the autonomy of women are identified as relevant, reflected in lack of participation but also in lack of access to their own income, and in the excessive burden of unpaid domestic work as well as in insufficient access to sexual and reproductive services.

The review of the gaps is complemented by the analysis of public policy strategies proposed for the promotion of equality based on long-term planning and short-term public management in the country. The social institutionality oriented to equality is analyzed from the perspective of social protection, including the legal-normative, organizational, technical-operational and fiscal components in terms of their pro-equality orientation. Significant progress is observed in terms of the inclusion of equality perspective in the normative framework, particularly in strategic planning. There are also challenges in the operational dimension due to insufficient explicit recognition of the rights of various excluded population groups, and a restricted scope of concrete actions, particularly associated with financial restrictions.





## Introducción

En este documento se presenta un estudio de caso sobre las realidades sociales de Guatemala, a partir del análisis comprensivo de: i) las brechas de desigualdad más relevantes en el país (conforme a la información disponible); ii) las políticas públicas desplegadas para promover la igualdad, y iii) la institucionalidad social, desde la perspectiva de la protección social como un campo de política pública estratégico para una mayor integración de las políticas sociales proigualdad.

En este contexto, este documento se estructura en torno a siete capítulos. En los primeros cuatro se expone una descripción de las tendencias en la configuración de las principales brechas de bienestar en el siglo XXI para la igualdad por nivel socioeconómico, género, edad y territorio. En el quinto se presenta un análisis de las políticas públicas a favor de la igualdad y se proveen recomendaciones para atender sus desafíos. En el sexto se describen los diferentes rasgos y desafíos de la institucionalidad social a favor de la igualdad, desde la perspectiva de la protección social y se dan recomendaciones para abordarlos. En el séptimo se hace una reflexión de cierre sobre las perspectivas a futuro de las políticas proigualdad.

Los hallazgos presentados a lo largo de estos capítulos se han identificado por medio del desarrollo de un proceso investigativo mixto que combina técnicas de recolección y análisis de información de carácter cuantitativo y cualitativo. Por un lado, ha implicado revisar diferentes bases de datos nacionales publicadas de forma oficial por el Instituto Nacional de Estadísticas de Guatemala como los censos de población y de vivienda, las encuestas de condiciones de vida, las encuestas de empleo e ingreso y las encuestas de salud y demografía disponibles para el período 2000-2019. A la vez, se han consultado fuentes internacionales como las estimaciones y proyecciones de población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas revisadas en 2019 y del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); la base de datos PovCalNet del Banco Mundial; la base de datos Estadísticas de Género del Banco Mundial; la base de datos Salud, Nutrición y Población del Banco Mundial; la base de datos Inclusión Financiera Global del Banco Mundial; la base de datos Sociómetro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la base de datos CEPALSTAT de la CEPAL.

También se consultó la base de datos ILOSTAT de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); el Centro de Datos del Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés); el repositorio de datos del Observatorio Global de la Salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS); la base de datos de Mortalidad de la Organización Panamericana de la Salud (OPS); la base de datos del Latinobarómetro de Corporación Latinobarómetro; la base de datos de homicidios de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés); la base de datos de delitos en contra de la seguridad ciudadana del Programa InfoSegura del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés). Por otro lado, ha supuesto la revisión documental de diferentes decretos legislativos y ejecutivos, documentos oficiales, memorias de labores, informes presupuestarios, informes de auditoría, entre otros documentos con información relevante sobre las tendencias de las brechas sociales en Guatemala, las políticas públicas de bienestar y la institucionalidad social.

## I. Igualdad socioeconómica

### A. Aumento en los ingresos por habitante que se ha acompañado de una pérdida de capacidad de la economía para crecer al ritmo de su población, bajo los parámetros de los países de renta media

En 2000-2019, el producto interno bruto (PIB) por habitante a precios actuales ha presentado una tendencia predominantemente creciente, en el marco de la cual casi se ha duplicado al pasar de 1.664,30 dólares en 2000 a 4.638,63 dólares en 2019. No obstante, esta tendencia favorable ha ocurrido en el marco de una pérdida de la ventaja internacional de la economía guatemalteca para crecer al ritmo de su demografía frente al equilibrio economía/demografía de los países de renta media. Desde una perspectiva internacional, se ha registrado una separación en la trayectoria de desarrollo internacional de la economía y la demografía de Guatemala. En el período 2000-2019, los ingresos per cápita de Guatemala han perdido relevancia frente al monto de los ingresos per cápita de los países de renta media<sup>1</sup> (véase el gráfico 1).

Este comportamiento está relacionado con el deterioro que ha tenido la productividad laboral del país como una economía de renta media ante la llegada del bono demográfico. Entre 2000 y 2019 se ha estancado el crecimiento de la riqueza producida por cada persona ocupada a medida que la tasa de dependencia ha caído por debajo del umbral del 100%<sup>2</sup>. En términos prospectivos, esta tendencia alerta sobre la capacidad que pueda tener el mercado laboral como principal fuente de recursos económicos de la población, para proveer ingresos en cantidades suficientes cuando el bono demográfico alcance

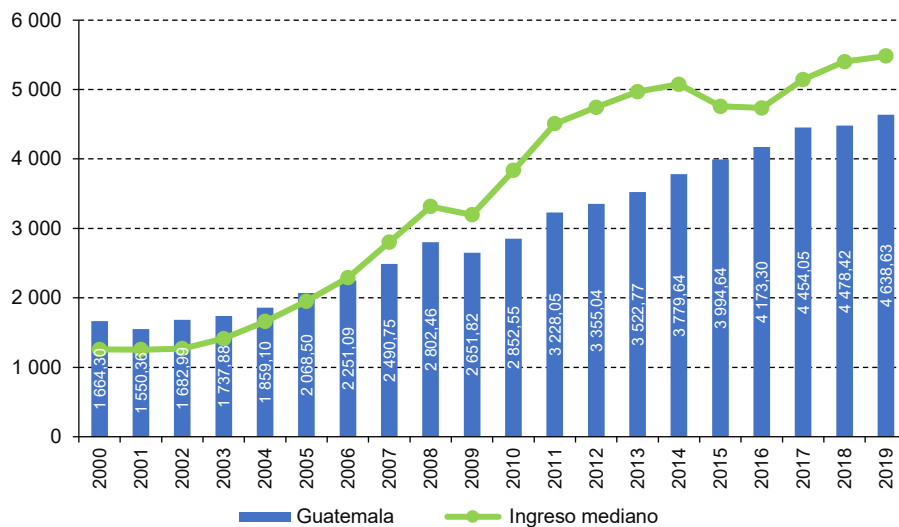
---

<sup>1</sup> De acuerdo con cifras de la base de datos "Indicadores para el desarrollo mundial" del Banco Mundial, el PIB por habitante a precios constantes de Guatemala representó el 132,4% de PIB por habitante en las economías de renta media en 2000, mientras que en 2019 fue del 84,6%.

<sup>2</sup> En términos demográficos, el bono demográfico representa una ventana de oportunidad de crecimiento económico que ocurre con descenso sostenido de la tasa de dependencia por debajo del 100% y alcanza niveles óptimos cuando alcanza valores inferiores al 66,67%.

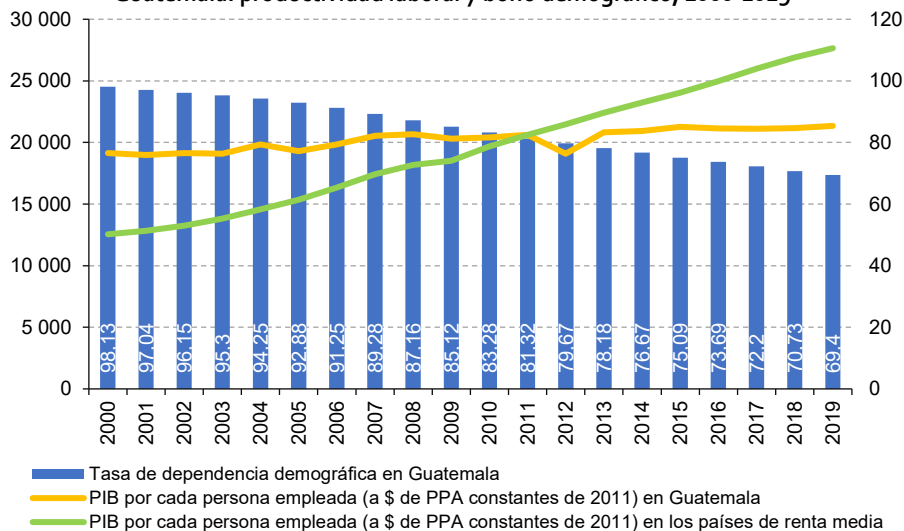
su momento óptimo y en consecuencia, la oferta de fuerza laboral alcance su punto máximo y se mantenga una elevada presión sobre los mercados hasta que por efecto del envejecimiento poblacional, la tasa de dependencia vuelva a subir sobre el umbral del 100%. Esta tendencia alerta sobre la manera en la que se está desaprovechando esta ventana de oportunidad demográfica para el desarrollo en las condiciones actuales (véase el gráfico 2).

**Gráfico 1**  
**Guatemala y países de renta media (relación economía-demografía): ingreso por habitante, 2000-2019**  
*(En dólares a precios actuales)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, "Indicadores del desarrollo mundial", 2021a [base de datos en línea] <https://databank.bancomundial.org/source/world-development-indicators>.

**Gráfico 2**  
**Guatemala: productividad laboral y bono demográfico, 2000-2019**

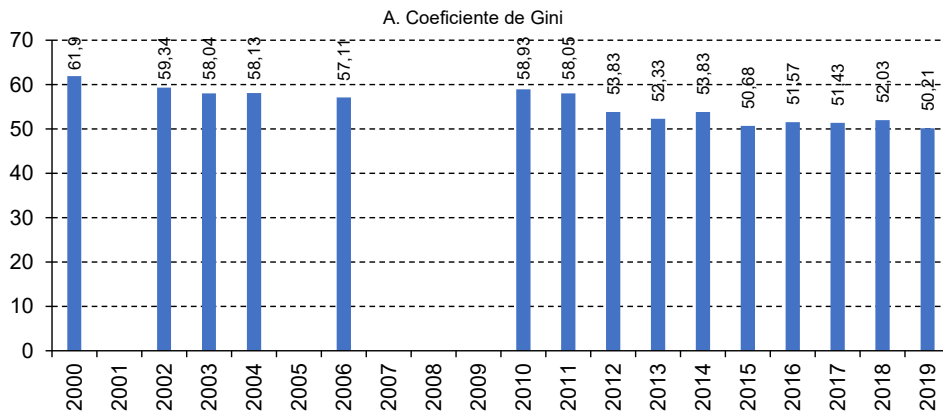


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, "Indicadores del desarrollo mundial", 2021a [base de datos en línea] <https://databank.bancomundial.org/source/world-development-indicators>.

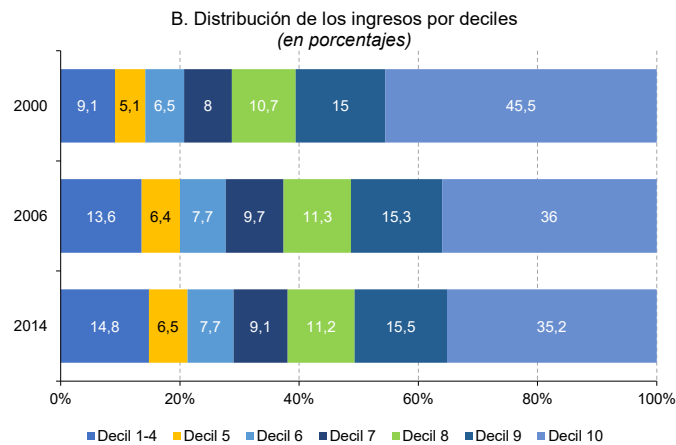
## B. Una reducción en diferentes indicadores de desigualdad por ingresos aún insuficiente ante la prevalencia de dinámicas regresivas en las diferentes fuentes de generación de ingreso

De acuerdo con cifras del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el coeficiente de Gini ha bajado más de 10 puntos porcentuales al pasar de 61,9 en 2000 a 50,21 en 2019. Asimismo, el porcentaje de ingresos captado por el 40% más pobre de la población ha subido 5,7 puntos porcentuales entre 2000 y 2014, mientras que el captado por el 10% más rico ha bajado más de 10 puntos porcentuales, según cifras calculadas por la CEPAL. Al contrastar estos datos con el comportamiento demográfico de la estratificación socioeconómica, se identifica que esta tendencia está asociada con la consolidación de un modelo de concentración de ingresos poblacionalmente más excluyente. Los más ricos acumulan mayor porcentaje del ingreso total en menos personas. En este contexto, el país aún enfrenta importantes desafíos para alcanzar una igualdad socioeconómica sustantiva. A finales de la década de 2010, el coeficiente de Gini, sin ajuste a cuentas nacionales o acceso a datos fiscales, estaba sobre el umbral del 0,50 que es, desde cualquier parámetro, muy alto (véase el gráfico 3).

**Gráfico 3**  
Guatemala: evolución de indicadores internacionales para la medición de la desigualdad por ingresos, 2000-2019



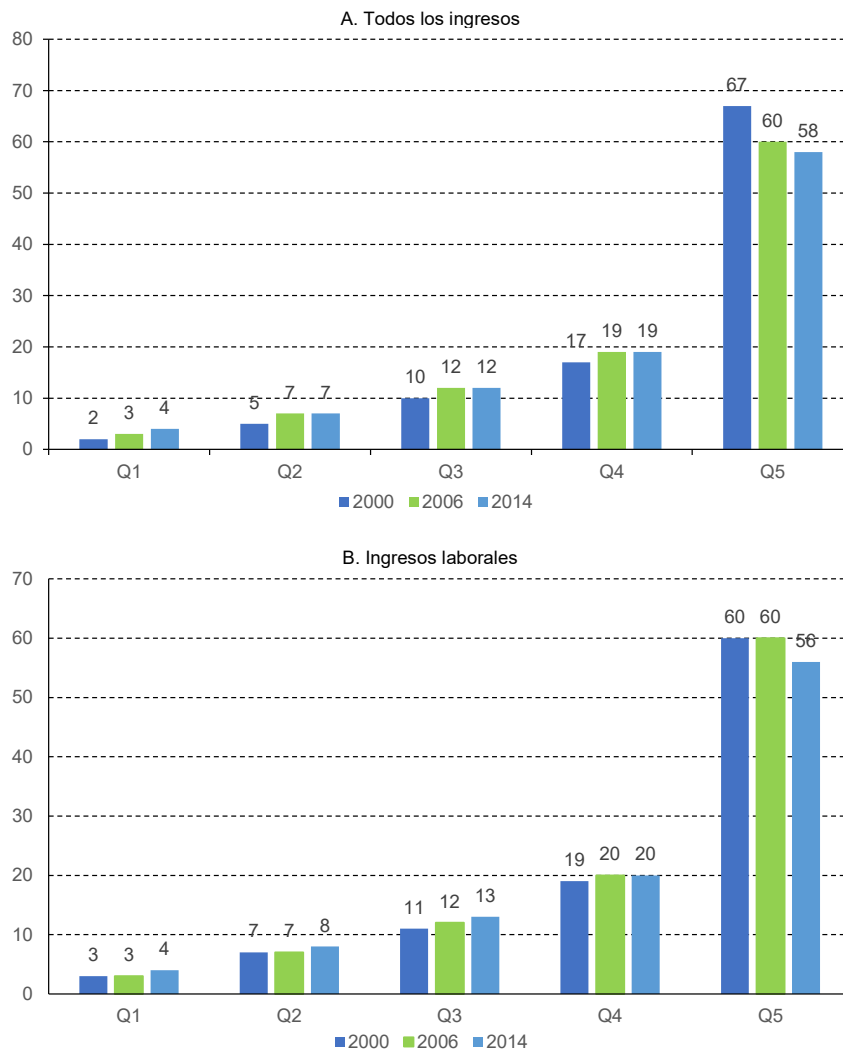
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sector social, "Sociómetro-BID: indicadores sociales de la población en América Latina y el Caribe", 2021 [en línea] <https://www.iadb.org/es/sociometro-bid/sociometro-bid>.  
Nota: Se presentan los datos disponibles para el período 2000-2019.

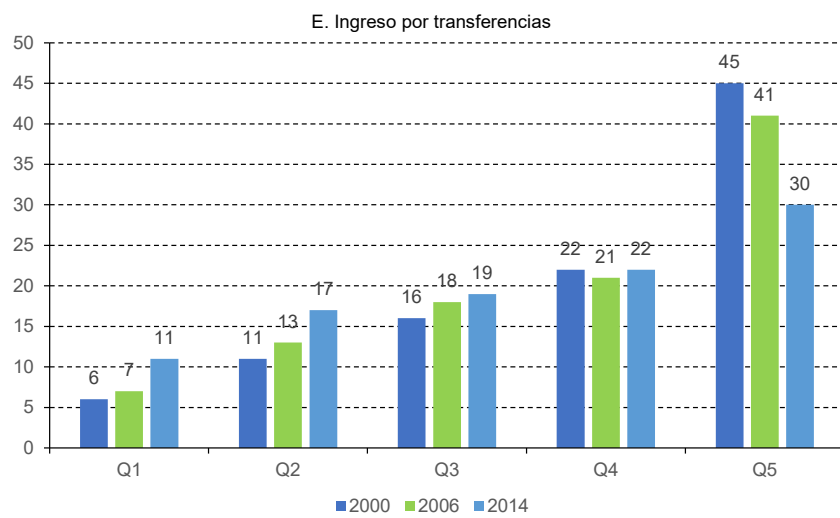
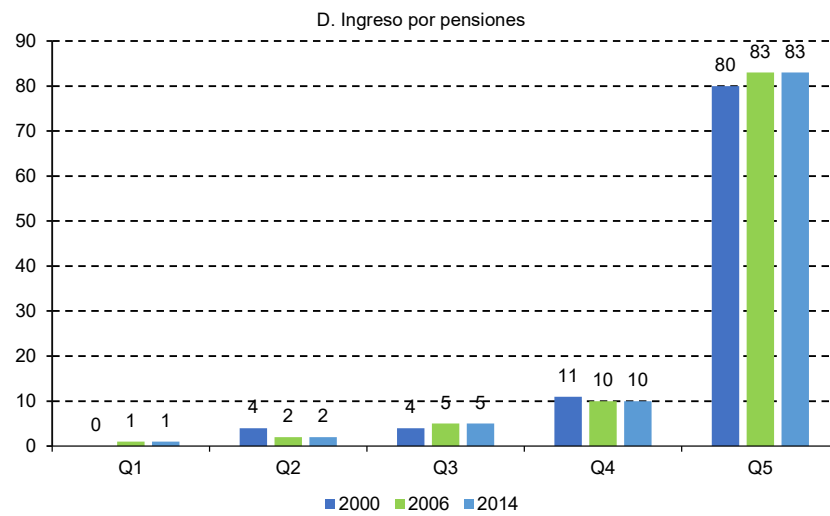
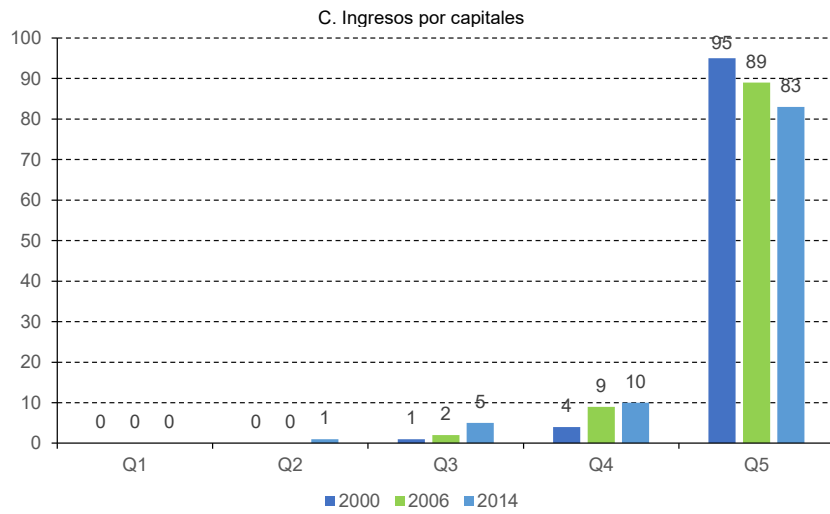


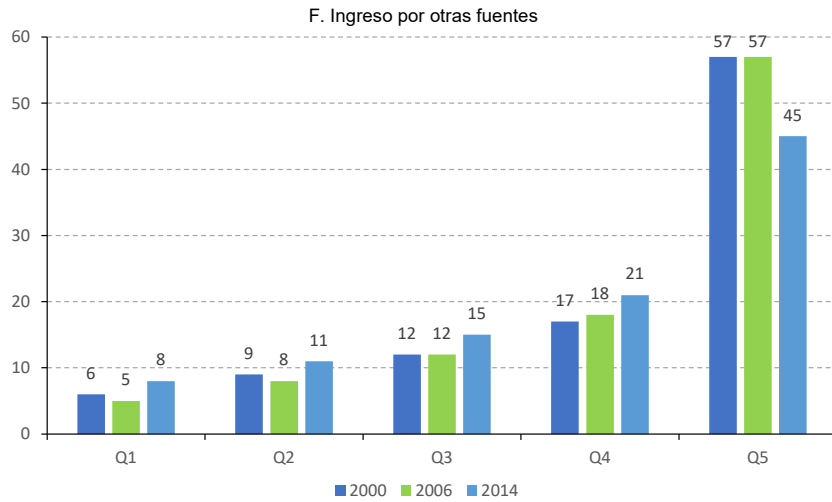
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe), CEPALSTAT, 2021a [base de datos en línea] [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e).  
Nota: Se presentan los datos disponibles para el período 2000-2019.

La atención de estos problemas de desigualdad requiere que se instauren mecanismos más progresivos en la generación y reparto de las diferentes fuentes de ingreso. De acuerdo con datos calculados por el Banco Mundial para el período 2000-2014, existen dinámicas regresivas en la distribución de las distintas fuentes de ingreso, en el marco de las cuales ha existido una brecha escalonada en la capacidad de cada uno de los quintiles de ingreso para apropiarse de la riqueza provista por el mercado laboral, el mercado de capitales, el sistema de pensiones, el sistema de transferencias estatales y familiares y otras fuentes. Si bien se ha reducido la capacidad de concentración de ingreso del quintil más rico reportada entre 2000 y 2014, aún persiste una notable brecha entre el quintil más rico (Q5) y su más próximo (Q4) (véase el gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Guatemala: distribución de los ingresos de los hogares, por fuente y quintiles, 2000-2014**  
*(En porcentajes)*







Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, "CEPALSTAT" 2019 [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/> y Banco Mundial, "Lab Equality Lab: Guatemala. Composition by quintile", 2019 [en línea] <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/income-inequality/composition-by-quintile>.

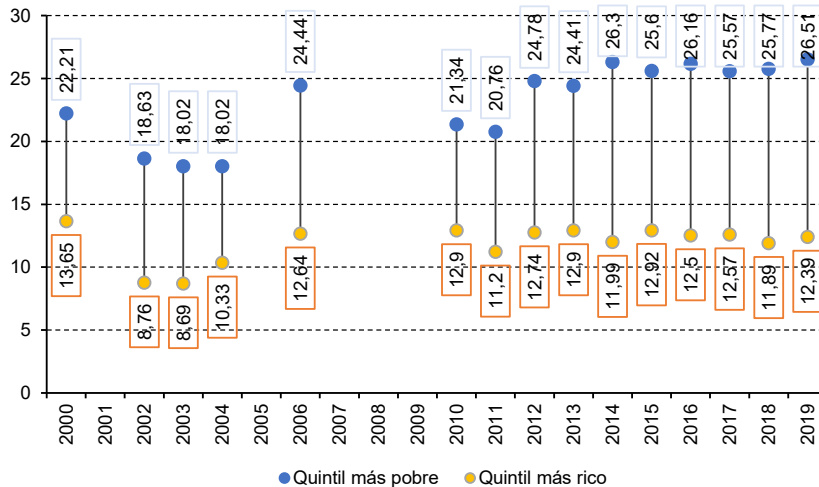
Nota: Se presentan los datos disponibles para el período 2000-2019.

Esta desigualdad socioeconómica está afectando de manera creciente a las generaciones entrantes menores de 18 años que, desde una perspectiva etaria, aún dependen materialmente de generaciones en una edad económica productiva cuyas oportunidades de movilidad social ascendentes se ven truncadas por las dinámicas regresivas presentes en las diferentes alternativas disponibles para la captación de ingresos. De acuerdo con las cifras del Sociómetro del BID, el porcentaje de personas de 18 años que vive en el quintil más pobre ha crecido del 22,21% al 26,51% (véase el gráfico 5). En los últimos años, la polarización socioeconómica ha comenzado a afectar las dinámicas de inclusión social de las generaciones salientes mayores de 64 años. En la década de 2010, ha aumentado el porcentaje de población mayor de 64 años que forma parte del quintil más rico (al pasar del 18,1% en 2010 al 24,7% en 2019), pero también ha incrementado el que forma parte del quintil más pobre (al pasar del 14,9% en 2010 al 19,9% en 2019).

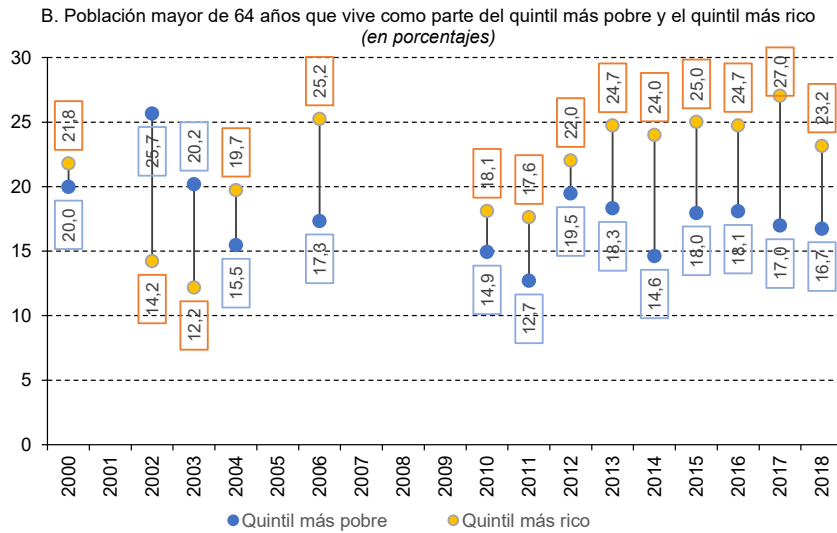
Gráfico 5

Guatemala: impacto de la polarización socioeconómica en las generaciones entrantes y las salientes, 2000-2019

A. Población menor de 18 años que vive como parte del quintil más pobre y el quintil más rico (en porcentajes)





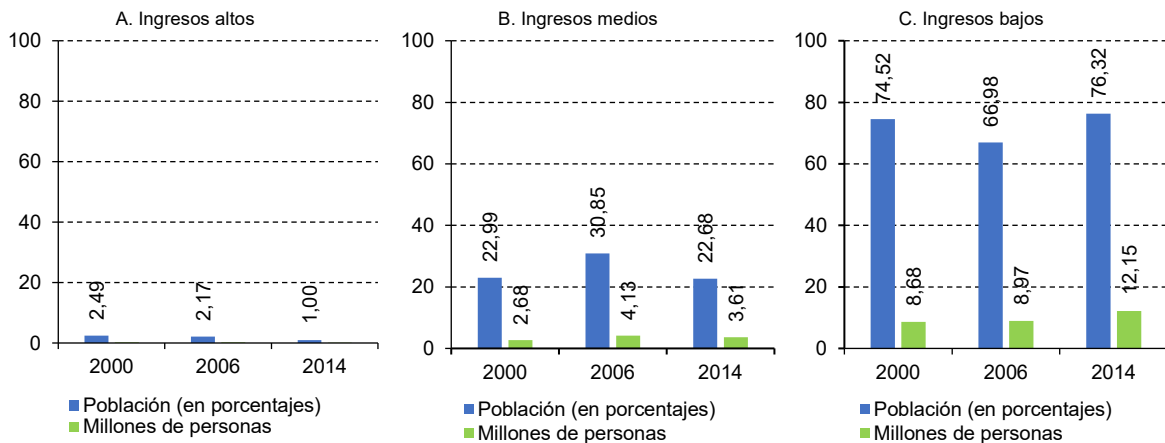


Fuente: Elaboración propia, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sector social, "Sociómetro-BID: indicadores sociales de la población en América Latina y el Caribe", 2021 [en línea] <https://www.iadb.org/es/sociometro-bid/sociometro-bid>.

### C. Una estructura poblacional predominantemente de bajos ingresos en donde aún persisten las peores formas de pobreza monetaria bajo parámetros internacionales

En el marco de esta desigualdad socioeconómica se ha consolidado una estratificación social predominada por la población de bajos ingresos. Según la serie de información disponible para el período 2000-2019 calculada por la CEPAL para medir una estratificación socioeconómica latinoamericana comparable, más del 65% de la población del país se ha ubicado en el estrato de ingresos bajos (véase el gráfico 6).

Gráfico 6  
Guatemala: estratificación socioeconómica, según la metodología calculada por la CEPAL, 2000-2014

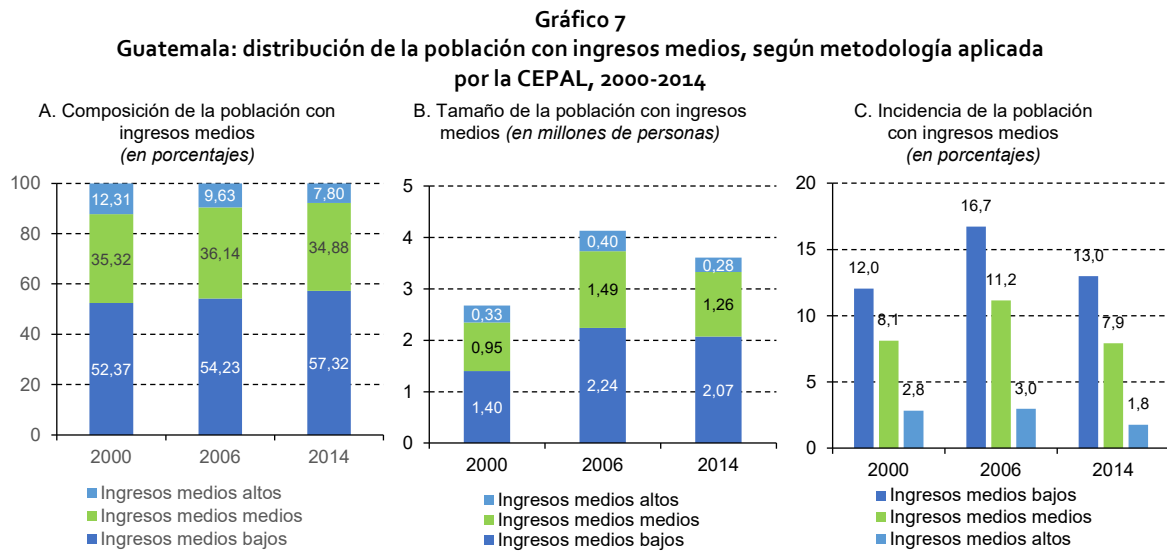


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), cifras ajustadas a los estimados poblacionales del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), *Estimados y proyecciones: archivos Excel, Guatemala-Revisión 2019* [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-excel>.

<sup>a</sup> La serie de datos disponible para el período 2000-2019 llega hasta 2014, por la falta de continuidad de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI).

De acuerdo con la serie de datos generados a partir de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida para el período 2000-2019, los avances reportados en la reducción de la desigualdad de ingresos en el período 2000-2014 (ya sea desde la perspectiva del coeficiente de Gini como del porcentaje de ingreso captado por el 40% más pobre) se debieron más a la reducción de la relevancia del estrato alto y medio que a un descenso en la del estrato más bajo. Entre 2000 y 2014, el porcentaje de la población con ingresos altos descendió ubicándose en torno al 1%, mientras que el porcentaje de población con ingresos medios bajó del 23% en 2000 al 22,7% 2014, después de que en 2006 subiera por encima del 30%. Como resultado de estas reducciones, la participación del estrato de bajos ingresos en la estructura poblacional subió del 74,5% al 76,3%.

Estas variaciones en la estructura poblacional alertan sobre la existencia de un proceso proigualdad estructurado en torno a una movilidad social descendente de los estratos más privilegiados (lo que hace alusión a un proceso de concentración de riqueza aún más excluyente) y los estratos medios más que en una movilidad social ascendente de la población ubicada en el estrato más bajo (lo que haría referencia a un proceso de asignación de riqueza más inclusivo desde la perspectiva de los sectores poblacionales más rezagados) (véase el gráfico 7).



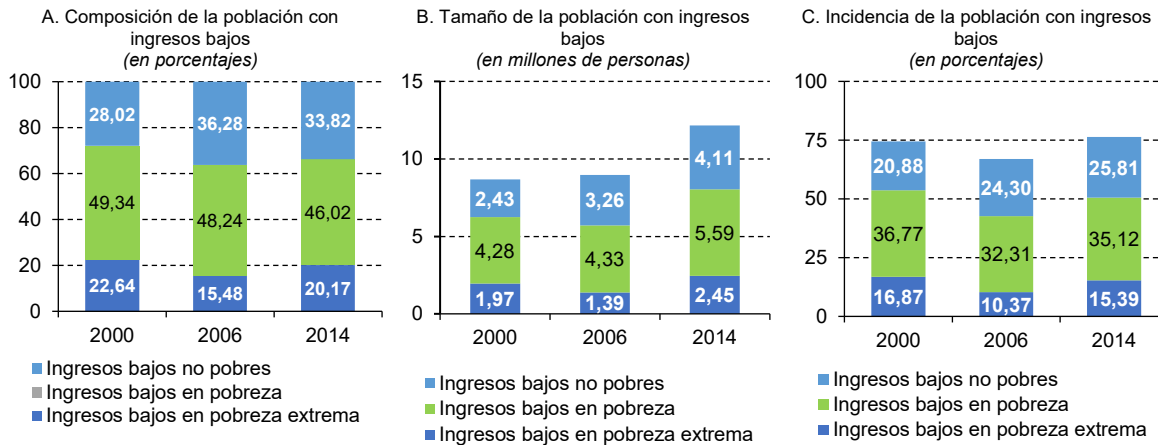
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), cifras ajustadas a los estimados poblacionales del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), *Estimados y proyecciones: Archivos Excel, Guatemala-Revisión 2019* [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-excel>.

Nota: La serie de datos disponible para el período 2000-2019 llega hasta 2014, por la falta de continuidad de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI).

El ensanchamiento del estrato de bajos ingresos está asociado con el debilitamiento de los estratos medios, como resultado del aumento del peso de las personas con ingresos medio-bajo y el descenso de las personas con ingresos medios de estratos superiores, que se conjuga con la ampliación demográfica del estrato de población de bajos ingresos en riesgo de caer en pobreza (no pobre). Entre 2000 y 2014, la huella demográfica del estrato no pobre en la estructura poblacional total ha subido del 20,9% al 25,8% y el de la población de ingresos medios-bajos, del 12% al 13%. En este contexto, el crecimiento demográfico experimentado en las primeras dos décadas del siglo XXI se ha acompañado de un aumento en el volumen de personas de bajos ingresos en riesgo de caer en pobreza (un alza de 1,86 millones entre 2000 y 2014), de las de ingresos bajos en situación de pobreza (un alza de 1,31 millones entre 2000 y 2014) y de las de ingresos bajos en situación de pobreza extrema (un alza de 0,49 millones entre 2000 y 2014) (véase el gráfico 8).

Gráfico 8

## Guatemala: distribución de la población con ingresos bajos, según metodología aplicada por la CEPAL, 2000-2014



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), cifras ajustadas a los estimados poblacionales del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), *Estimados y proyecciones: archivos Excel, Guatemala-Revisión 2019* [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-excel>.

Nota: La serie de datos disponible para el período 2000-2019 llega hasta 2014, por la falta de continuidad de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI).

La reducción de la desigualdad socioeconómica experimentada en el período 2000-2014 ha contribuido a bajar la huella demográfica del estrato que vive en las condiciones más precarias (pobreza extrema). No obstante, ha mantenido una estructura de poder adquisitivo polarizada entre el 15,4% de la población que vive como parte del estrato más bajo y el 1% de la población que vive como parte del estrato más alto. Asimismo, se ha visto marcada por la fragilidad de los resultados obtenidos en la mejora del poder adquisitivo de la población, en el marco de una estructura económica que no logra ampliarse de forma proporcional a su estructura demográfica. A su vez, alerta sobre la vulnerabilidad existente frente a crisis sociales como las vividas por la pandemia por COVID-19.

## D. Una pobreza monetaria nacional altamente extendida en el marco de dos polos configurados en torno al eje geográfico-étnico

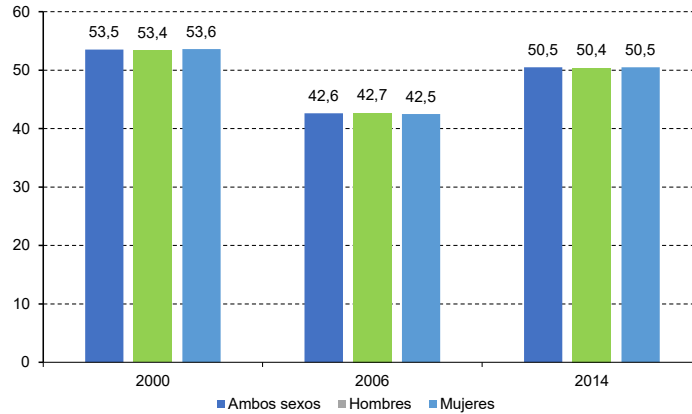
En el marco de la distribución inequitativa de ingresos, la última medición disponible en el país para la década de 2010 señala que la mitad de la población del país vivía en situación de pobreza para 2014. Si bien la incidencia de la pobreza monetaria de 2014 es ligeramente menor a la del 2000 (solo tres puntos porcentuales), es mayor a la reportada en 2006 por casi 8 puntos porcentuales. Esta variación temporal alerta sobre la falta de sostenibilidad de los logros alcanzados en la reducción de la pobreza monetaria en el escenario económico y demográfico antes descrito.

La reversión de esta tendencia volátil demanda que se consideren las divergencias demográficas en la incidencia de la pobreza por las desigualdades prevalecientes en razón de otros factores de desigualdad social como el sexo, el área geográfica y la edad. Desde una perspectiva de género, la extensión poblacional de la pobreza afecta a hombres y mujeres con la misma amplitud. En el período 2000-2014, la diferencia en la incidencia de la pobreza en la población masculina y la femenina ha sido menor al 1%. Desde una perspectiva territorial, la incidencia de la pobreza ha tenido una extensión notablemente asimétrica, marcada por la brecha de al menos 30 puntos porcentuales entre la población rural y la urbana en los 3 puntos de medición disponibles para el período 2000-2014. Desde una perspectiva etaria, la incidencia a la pobreza tiende a ser más alta en las generaciones entrantes de o a

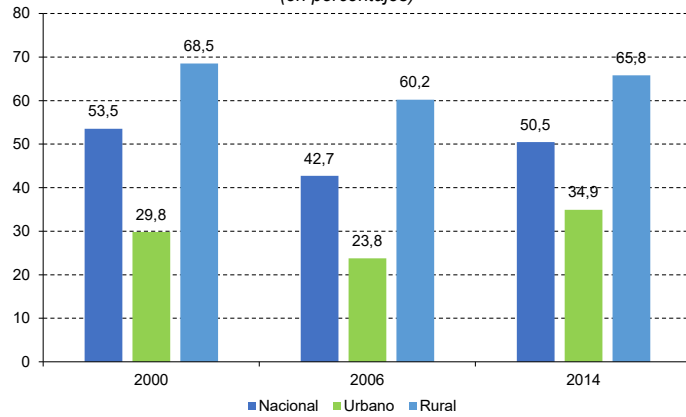
14 años, disminuyendo a medida que se eleva la edad en las generaciones en edad productiva de 15 a 64 años y aumentando nuevamente en las generaciones salientes de 65 años o más (véase el gráfico 9).

**Gráfico 9**  
**Guatemala: incidencia de la pobreza monetaria, 2000-2014**

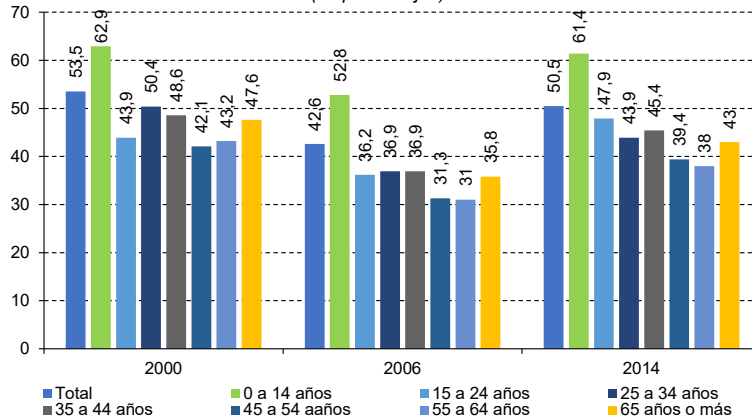
A. Población en situación de pobreza conforme a parámetros nacionales, por sexo (en porcentajes)



B. Población en situación de pobreza conforme a parámetros nacionales, por área geográfica (en porcentajes)



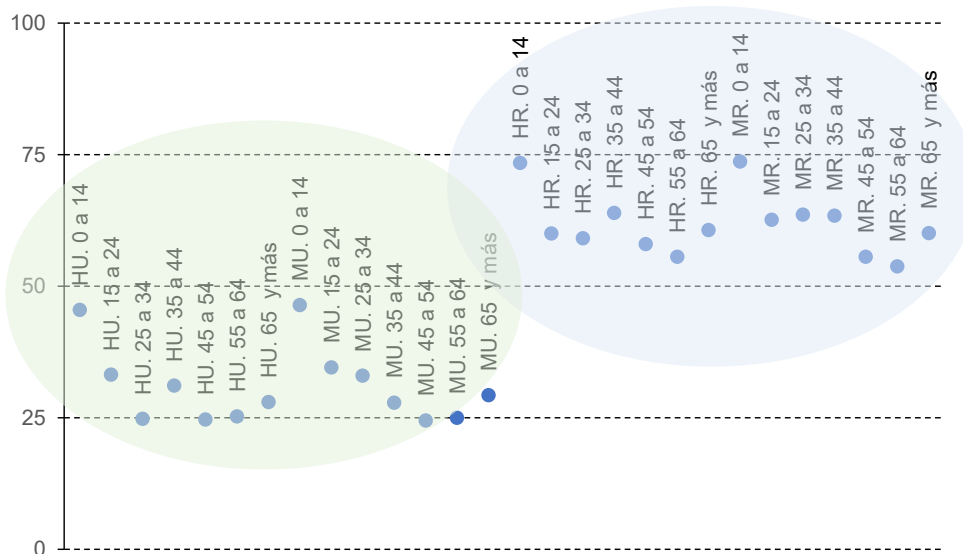
C. Población en situación de pobreza conforme a parámetros nacionales, por grupo de edad (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPALSTAT, 2012a [base de datos en línea] [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e).

A partir de la convergencia de estos tres factores de desigualdad social, los datos cruzados de la incidencia de la pobreza monetaria permiten identificar que en 2014: i) sin importar el género o la edad, el territorio marca una fisura social en la extensión demográfica de la pobreza en torno a la frontera del 50% (la incidencia a la pobreza en todos los grupos poblacionales rurales es superior al 50%, pero en los grupos poblacionales urbanos está por debajo de este umbral), y ii) en el marco de esa fisura territorial, la incidencia de la pobreza es más alta en las generaciones femeninas entrantes (mujeres de 0 a 14 años) y luego, por las masculinas (hombres de 0 a 14 años). De este modo, la extensión demográfica más amplia de la pobreza se identifica en las generaciones entrantes de mujeres y hombres del área rural (véase el gráfico 10).

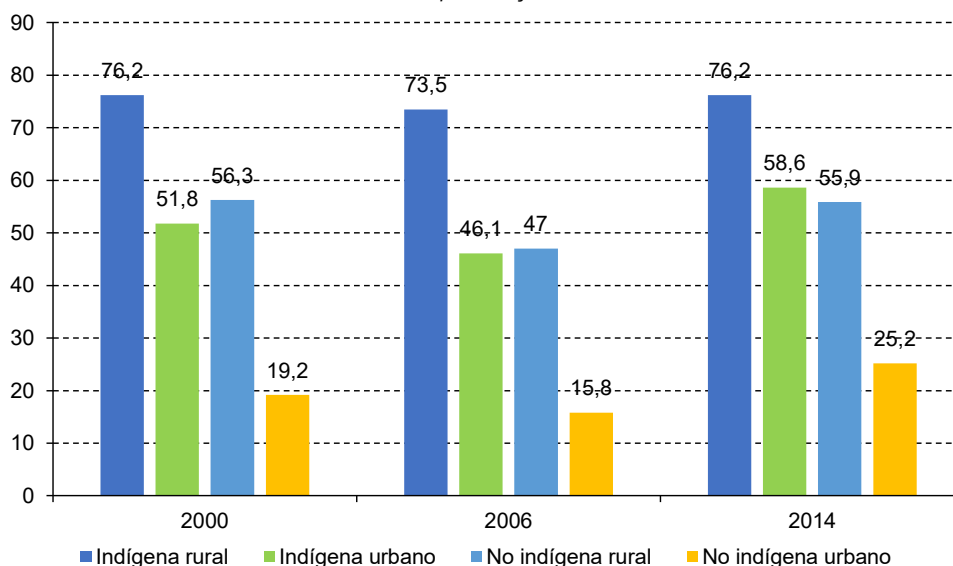
**Gráfico 10**  
**Guatemala: población en situación de pobreza por grupo poblacional estructurado en términos de sexo, área geográfica y edad**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPALSTAT, 2021a [base de datos en línea] [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e).  
 Nomenclatura: HR = Hombres rurales; HU = Hombres urbanos; MR = Mujeres rurales; y MU = Mujeres urbanas.

La configuración de estos polos socioespaciales en la estructuración de la incidencia de la pobreza monetaria es traspasada por los efectos de la desigualdad étnica. En 2014, la incidencia de la pobreza en la población indígena ha sido más extendida en la población no indígena, sin importar el área geográfica. Ante este efecto transversal es importante retomar las complejidades de la inclusión étnica en el desarrollo de estrategias territorialmente diferenciadas para la reducción de la pobreza monetaria (véase el gráfico 11).

**Gráfico 11**  
**Guatemala: incidencia de la pobreza monetaria, por etnia, 2000-2014**  
 (En porcentajes)



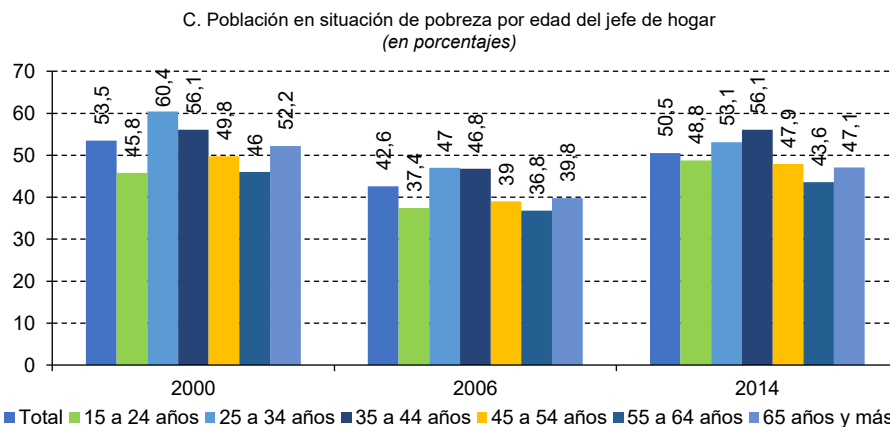
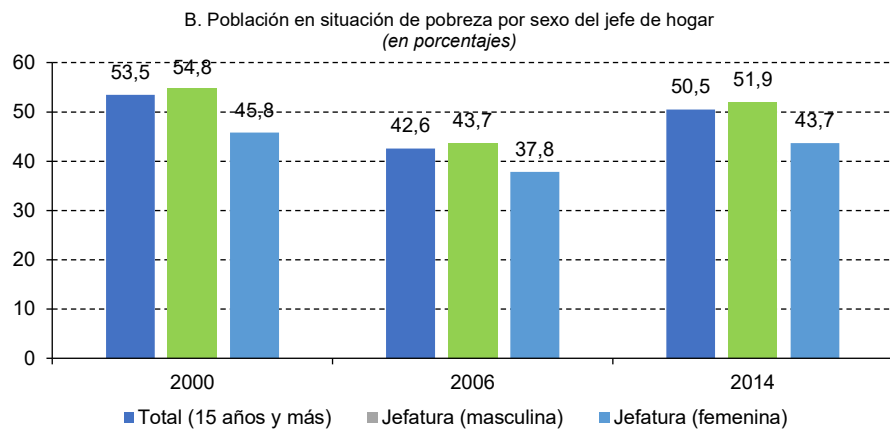
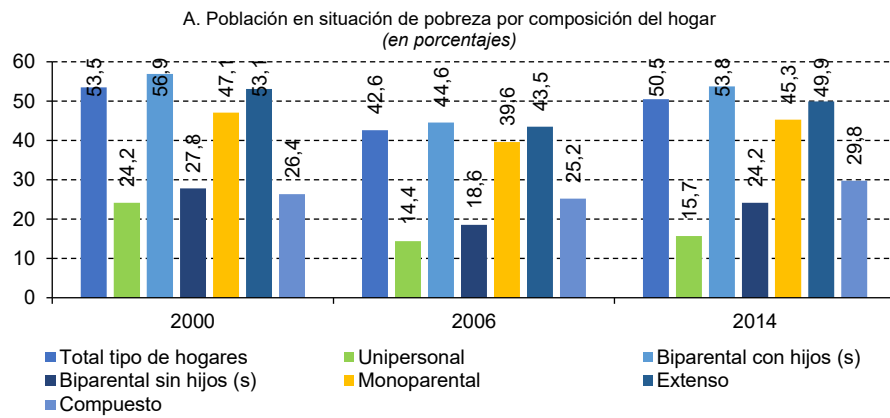
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe), CEPALSTAT, 2011a [base de datos en línea] [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e).

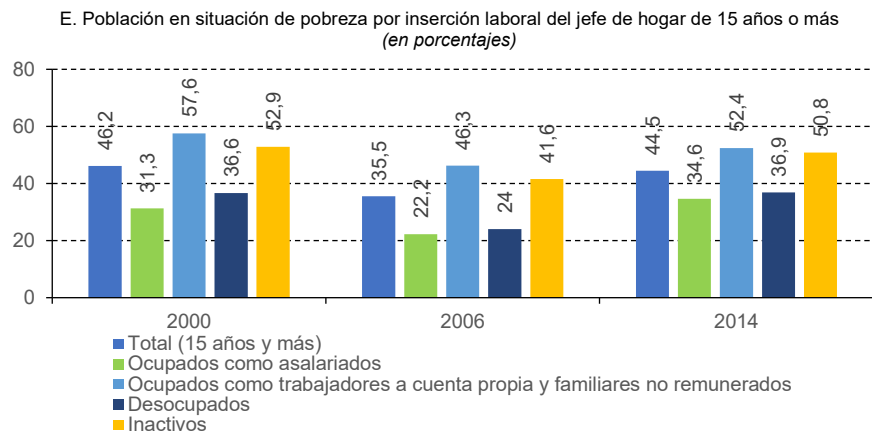
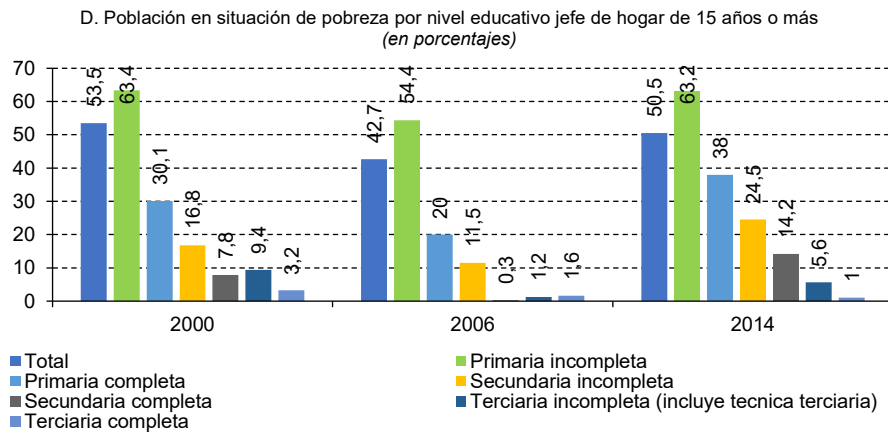
Adicionalmente, es relevante también comprender diferentes situaciones particulares al interior de los hogares. A lo largo del período 2000-2014, la incidencia de la pobreza monetaria ha sido más alta en los hogares biparentales con hijos, los extensos y los monoparentales (por encima del 35%) que en los unipersonales, los biparentales sin hijos y los compuestos (por debajo del 35%). Asimismo, la incidencia de la pobreza ha presentado matices diferentes de acuerdo con el perfil demográfico, educativo y laboral de sus jefes de hogar (véase el gráfico 12):

- i) Género del jefe de hogar. En el período 2000-2014, la extensión poblacional de la pobreza ha sido más alta en los hogares con jefatura masculina (por encima del parámetro nacional) que en los de jefatura femenina (por debajo del parámetro nacional), en buena medida por los desincentivos a la participación económica plena de las mujeres en los hogares biparentales, extensos y compuestos con jefatura masculina. En 2014, la incidencia a la pobreza solo fue mayor en los hogares con jefatura femenina que en la masculina si estos eran monoparentales (INE, 2016).
- ii) Edad del jefe de hogar. Entre 2000 y 2014 se habrían consolidado los riesgos materiales de sostener un hogar al inicio y al final de la vida productiva, en la medida que la incidencia a la pobreza aumenta conforme se eleva la edad de los jefes de hogar de 15 a 44 años; tiende a reducirse a medida que se aumenta la edad de las personas de 45 a 64 años y se eleva nuevamente en los jefes de hogar de 65 años o más.
- iii) Nivel educativo del jefe de hogar. En el período 2000-2014, la incidencia de la pobreza ha sido mayor entre los jefes de hogar con primaria incompleta (sobre el umbral del 50%) y se ha acentuado el poder de la educación como una fuerza de movilidad ascendente. En 2014, a medida que aumenta el nivel educativo de los jefes de hogar se reduce progresivamente la incidencia de la pobreza.

- iv) Inserción laboral del jefe de hogar. La incidencia de la pobreza ha sido más alta en los jefes de hogar ocupados en posiciones vulnerables del mercado laboral (como trabajadores a cuenta propia y familiares no remunerados) o los excluidos de forma permanente del mundo laboral (como las inactivas) que aquellos que se encuentran en posiciones laborales a cuenta ajena (como los asalariados) o desconectados temporalmente del mercado laboral (como los desocupados) y pueden recurrir a la economía informal, como una estrategia de supervivencia.

**Gráfico 12**  
**Guatemala: incidencia a la pobreza por diferentes características de los hogares y los jefes de hogar, 2000-2014**





Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe), CEPALSTAT, 2021a [base de datos en línea] [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e).

## E. Recomendaciones para el fortalecimiento de las políticas públicas

En Guatemala los ingresos por habitante han subido a un ritmo relativamente sostenido, pero su expansión se encuentra por debajo del nivel alcanzado por el conjunto de países de renta media, debido a la separación entre el ritmo de la ampliación económica y la demográfica. Asimismo, el tamaño de los ingresos no se ha logrado expandir de manera equitativa entre la población.

Si bien el coeficiente de Gini ha bajado en el período 2000-2019, el quintil más rico aún no deja de acumular más de la mitad de los ingresos obtenidos por los hogares, mientras prevalece una dinámica regresiva en las diferentes alternativas de generación de ingresos. En el marco de estas dinámicas distributivas inequitativas, prevalece una estratificación socioeconómica caracterizada por el predominio de la población de bajos ingresos conforme a parámetros internacionales y la expansión de la población en situación de pobreza internacional. Si bien se ha reducido la incidencia de las peores formas de pobreza internacional, la insuficiencia de los esfuerzos para erradicarlas polariza aún más la estructura social del país. Esta tarea se vuelve compleja ante la falta de dinamismo de las fuerzas de movilidad social ascendente.

Más de la mitad de la población está encerrada en la trampa nacional de la pobreza estructurada en torno a un eje geográfico étnico, conforme al cual se potencia el efecto de la dualidad urbano-rural y la indígena-no indígena en la amplificación de la extensión poblacional de la pobreza. Los primeros afectados por esta fuerza generadora de pobreza monetaria son las generaciones entrantes de 0 a 14 años. A estas fuerzas estructurales de origen territorial, étnico y etario, se suman otras más



vinculadas con las características de los hogares, especialmente las vinculadas con el perfil demográfico, educativo y laboral del jefe de hogar como principal fuente de ingreso.

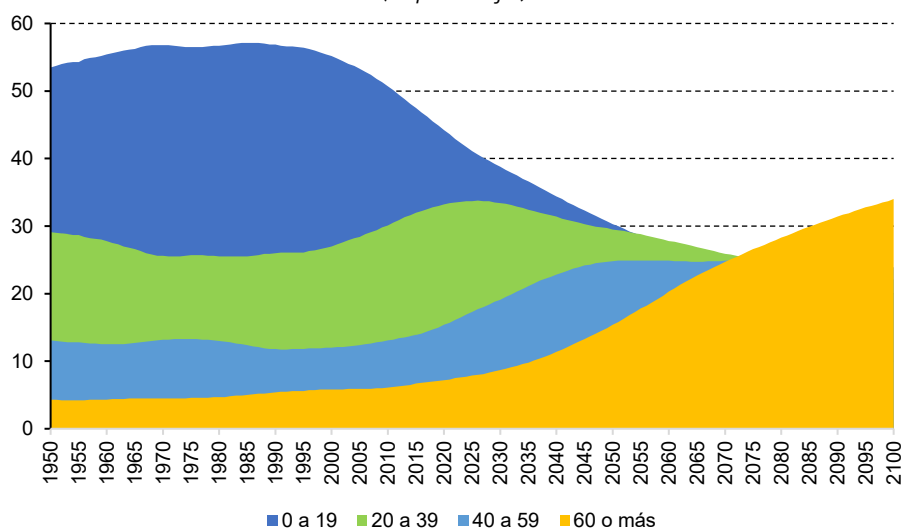
En este contexto, se hace necesario promover aún más las dinámicas proigualdad en la generación de ingresos, a partir de la adopción de medidas que faciliten una participación más extendida de los quintiles más pobres en el reparto de los ingresos generados no solo en el mercado laboral sino también por el mercado de capitales, el desarrollo de un sistema tributario más progresivo a partir de la corrección de los diferentes desequilibrios con efecto regresivo y la entrega de apoyos estatales más robustos para el desarrollo económico de los quintiles más pobres. Asimismo, sobresale la importancia de fortalecer el abordaje de la cuestión étnica en el desarrollo de políticas territoriales diferenciadas de reducción de la pobreza monetaria que puedan adaptarse a las particularidades de las características de los hogares según el perfil de sus jefaturas y sus miembros.



## II. Desigualdad en el ciclo de vida

A lo largo del siglo XXI, la población de Guatemala se transformará en términos etarios como resultado de la transición demográfica. Hasta 2053, el principal grupo etario en la estructura poblacional será la población de 0 a 19 años (era de la niñez y adolescencia); entre 2054 y 2072, la población de 20 a 39 años (era de adultez joven); y desde 2073, la población de 60 años o más (ola de adultez mayor) (véase el gráfico 13).

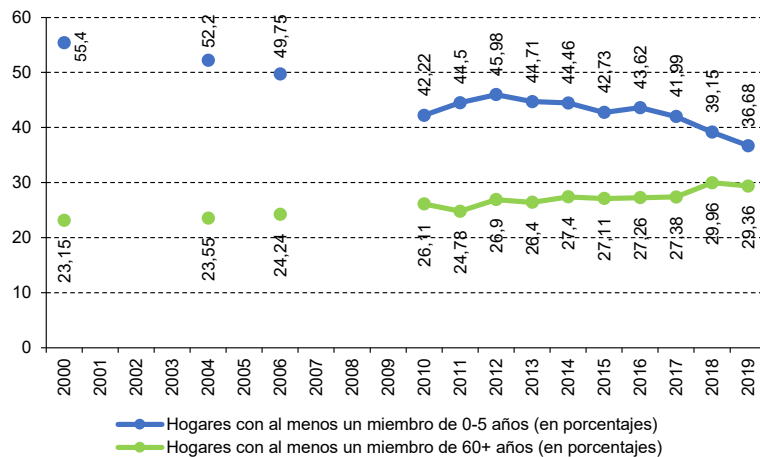
**Gráfico 13**  
**Guatemala (olas etarias): distribución de la población total, por grupo de edad, 2000-2100**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de estimados y proyecciones demográficas del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), *Estimados y proyecciones: Archivos Excel, Guatemala-Revisión 2019* [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-excel>.

Con el paso de estas olas se modificará el desequilibrio en la relación de la población potencialmente en edad productiva (15 a 64 años) y en edad dependiente en términos económicos (o a 14 años y de 60 años o más); y, por ende, la tasa de dependencia (potencial). Asimismo, se modificará la composición de la población en edad de dependencia. De este modo, la primera mitad del siglo XXI estará determinada por las presiones asociadas con la niñez y la adolescencia como el grupo etario más voluminoso; la creciente presión demográfica sobre el mercado laboral que se vivirá como parte del incremento relativo de la población en edad de trabajar y la dualidad ascendente en el perfil etario de la carga de dependencia (a medida que el peso de la población adulta mayor de 65 años o más aumente con relación a la población de 0 a 14 años) (véase el gráfico 14).

**Gráfico 14**  
Guatemala: aproximación a la transición etaria de la carga de dependencia de los hogares, 2000-2019



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sector social, "Sociómetro-BID: indicadores sociales de la población en América Latina y el Caribe", 2021 [en línea] <https://www.iadb.org/es/sociometro-bid/sociometro-bid>

Bajo esta lógica, será importante favorecer políticas dirigidas a la garantía de derechos sociales, económicos y culturales de la infancia, por su amplio volumen en la estructura poblacional, pero también del resto de grupos etarios. En este contexto, la juventud y la adultez juegan un papel crucial en el sostén de la población económicamente dependiente y la adultez mayor, como una población cuyo peso crece de manera invisiblemente sostenida en una estructura poblacional joven<sup>3</sup> (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1**  
Guatemala: estimados poblacionales, por grupo de edad prioritario de acuerdo con el ciclo de vida

Etapa del ciclo de vida	2020		2025		2030		2035		2040		2045		2050	
	(en millones de personas)	(en porcentajes)	(en millones de personas)	(en porcentajes)	(en millones de personas)	(en porcentajes)	(en millones de personas)	(en porcentajes)	(en millones de personas)	(en porcentajes)	(en millones de personas)	(en porcentajes)	(en millones de personas)	(en porcentajes)
Primera infancia (de 0 a 5 años)	2,47	13,78	2,53	12,90	2,54	11,97	2,52	11,08	2,49	10,25	2,45	9,54	2,40	8,92
Niñez (de 6 a 11 años)	2,35	13,12	2,44	12,45	2,50	11,81	2,53	11,09	2,52	10,38	2,49	9,69	2,45	9,08
Adolescencia (de 12 a 18 años)	2,72	15,17	2,70	13,81	2,80	13,18	2,89	12,67	2,93	12,07	2,93	11,42	2,90	10,77

<sup>3</sup> A lo largo del período 2000-2015, la edad mediana de la población de Guatemala pasará de 17,7 a 33 años (CELADE, 2019).

Etapas del ciclo de vida	2020		2025		2030		2035		2040		2045		2050	
	(en millones de personas)	(en porcentajes)	(en millones de personas)	(en porcentajes)	(en millones de personas)	(en porcentajes)	(en millones de personas)	(en porcentajes)	(en millones de personas)	(en porcentajes)	(en millones de personas)	(en porcentajes)	(en millones de personas)	(en porcentajes)
Juventud (de 15 a 29 años)	5,36	29,91	5,61	28,64	5,74	27,08	5,84	25,63	6,01	24,77	6,14	23,94	6,19	22,98
Adultez (de 25 a 64 años)	7,29	40,69	8,52	43,52	9,80	46,20	10,94	48,04	11,99	49,44	12,94	50,45	13,74	51,04
Adultez (mayor de 60 años o más)	1,30	7,23	1,54	7,86	1,84	8,68	2,24	9,83	2,76	11,40	3,42	13,32	4,14	15,37

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de estimados y proyecciones demográficas de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA), "Population estimates and projections. 2019 review", 2019, Nueva York [base de datos en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

<sup>a</sup> Los tramos etarios del ciclo de vida se han identificado conforme a los lineamientos propuestos por la CEPAL en su caja de herramientas para la generación de políticas proigualdad.

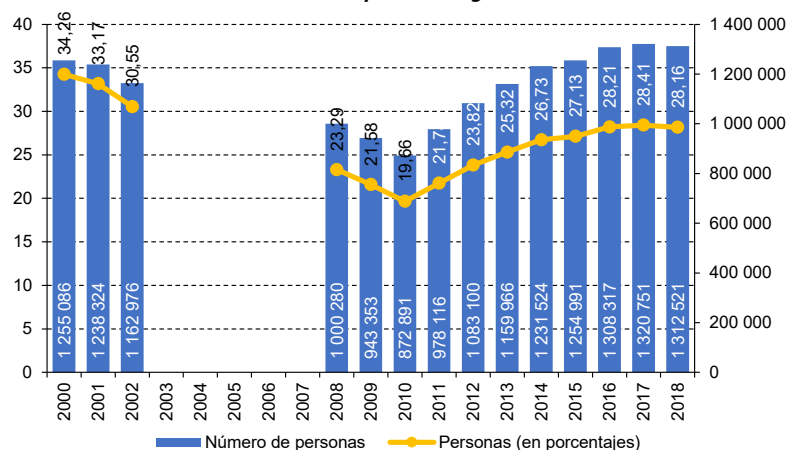
<sup>b</sup> La suma de los porcentajes de los diferentes grupos etarios supera el umbral del 100% por las yuxtaposiciones etarias entre diferentes etapas del ciclo de vida como la adolescencia-juventud, la juventud-adultez y la adultez-adultez mayor.

## A. Las brechas en la infancia para la garantía igualitaria de derechos básicos de las generaciones entrantes en materia de educación, tecnologías digitales, salud, alimentación y una vida libre de violencia

### 1. Educación

Entre 2000 y 2019, al menos un 20% de la población de 6 a 17 años aproximadamente no ha asistido a la escuela (véase el gráfico 15). Si bien, se ha reducido el volumen y peso de la exclusión escolar de la niñez y la adolescencia entre 2000 y 2019, el camino recorrido ha sido volátil. Desde 2013, más del 25% de la población de 6 a 17 años estaba fuera del sistema educativo formal (véase el gráfico 15).

**Gráfico 15**  
Guatemala: volumen e incidencia de la exclusión educativa de las generaciones entrantes, en cantidad de la niñez y adolescencia de 6 a 17 años fuera del sistema educativo y su peso en la estructura poblacional total de 6 a 17 años, 2000-2019

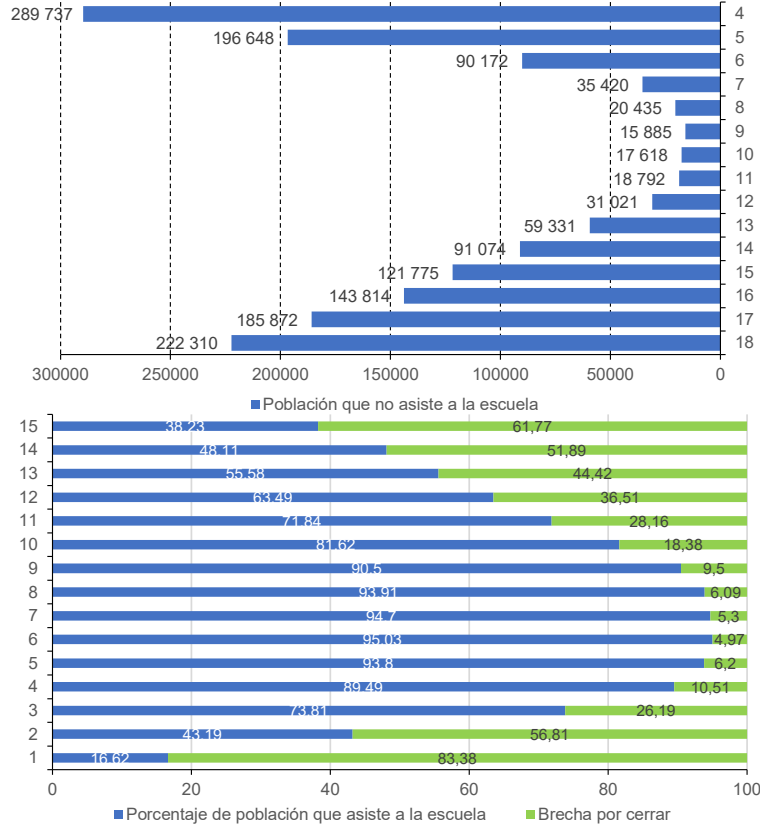


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los estimados de la población de 6 a 17 años ubicada fuera del sistema educativo, proporcionados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *UNESCO Institute for Statistics (UIS)*, 2021 [en línea] <http://data.uis.unesco.org/> y los estimados poblacionales por edad calculados por Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA), "Population estimates and projections. 2019 review", Nueva York [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

De acuerdo con los datos censales sobre la asistencia escolar por edad para 2018, el rezago en el acceso a la escuela es más alto al inicio y al final de la edad escolar formal. En 2018, la población excluida de la vida escolar más extensa era la niñez de 4 años, seguida por la población de 18 años (véase el gráfico 16).

**Gráfico 16**  
**Guatemala: desafíos para la universalización de la asistencia escolar en la población de 4 a 18 años, 2018**

A. Brecha por cerrar para el logro de una asistencia escolar universal en la población de 4 a 18 años, por año de vida.



B. Top 10 de causas de inasistencia escolar en la población de 4 a 18 años, 2018  
(en porcentajes)

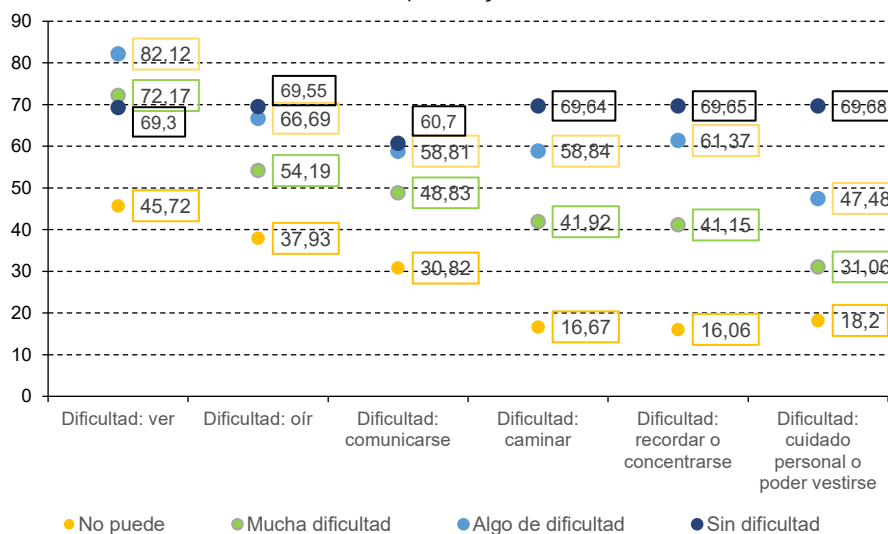
	Población de 4 a 6 años		Población de 7 a 12 años		Población de 13 a 18 años	
1	Los padres consideran que aún no tiene la edad	74,53	No le gusta/no quiere ir	26,04	Falta de dinero	38,06
2	Falta de dinero	2,39	Falta de dinero	23,93	No le gusta/no quiere ir	26,72
3	No le gusta / no quiere ir	1,63	Los padres consideran que aún no tiene la edad	12,45	Tiene que trabajar	9,53
4	Los padres / pareja no quieren	1,13	Enfermedad o discapacidad	5,89	Se casó o se unió	4,33
5	Falta de maestro	0,66	Los padres/pareja no quieren	2,94	Quehaceres del hogar	2,05
6	No hay escuela, instituto o universidad	0,51	Cambio de residencia	2,44	Enfermedad o discapacidad	1,68
7	Enfermedad o discapacidad	0,46	Tiene que trabajar	1,91	Los padres/pareja no quieren	1,55
8	Cambio de residencia	0,19	No hay escuela, instituto o universidad	1,58	Ya terminó sus estudios	0,95
9	Algún tipo de violencia	0,05	Falta de maestro	0,82	No hay escuela, instituto o universidad	0,86
10	Quehaceres del hogar	0,02	Algún tipo de violencia	0,78	Embarazo	0,75
	Otras causas	18,41	Otras causas	21,21	Otras causas	13,51
	Total	100,00	Total	100,00	Total	100,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

Esta dinámica etaria de exclusión educativa responde a diferentes causas. Según el Censo 2018, cerca de un 75% de la niñez en edad de cursar la educación preescolar (4 a 6 años) no asiste a la escuela por falta de apoyo parental, ya que los padres consideran que aún no tienen la edad. En la niñez en edad de cursar la educación primaria (7 a 12 años) y en la adolescencia en edad de cursar la educación secundaria (13 a 18 años), la universalización de la cobertura mayormente de una causa subjetiva asociada al desgrado estudiantil y otra más material, vinculada con la precariedad financiera. Si bien la presencia de alguna forma de discapacidad no figura entre las tres principales razones de asistencia escolar, sí es una de las 10 mayores causas reconocidas de manera explícita por los distintos grupos poblacionales analizados.

Según los datos censales de 2018, la población de 4 a 18 años que no puede ver, oír, comunicarse, caminar, recordar o concentrarse o realizar tareas básicas de autocuidado (como expresión del nivel más complejo de discapacidad) presenta un nivel de asistencia escolar inferior al de la población que carece de dificultades. Asimismo, la presencia de alguna o mucha dificultad auditiva, comunicacional, motora o cognitiva ya es causal de rezago en la asistencia escolar, excepto en la visual, en donde los problemas para ver (diferentes a la ceguera) pueden ser atendidos con tratamientos más accesibles en la edad escolar (como las gafas) (véase el gráfico 17).

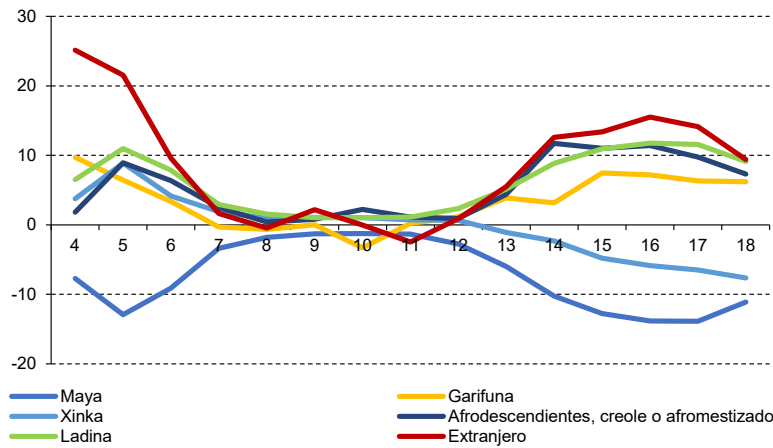
**Gráfico 17**  
**Guatemala: población de 4 a 18 años que asiste a la escuela, por presencia de discapacidad, 2018**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

Esta dinámica etaria de exclusión educativa en la niñez y la adolescencia converge con las barreras de acceso a la escuela vinculadas con factores étnico-lingüísticos. Según datos del Censo 2018, la población perteneciente al pueblo maya, xinca y garífuna ha tenido en las diferentes edades escolares un nivel de asistencia inferior a la de la población total, mientras que la población perteneciente a los pueblos afrodescendientes, ladinas y extranjeras, un nivel mayor. Las brechas de cobertura son más amplias en las edades escolares preescolares (4 a 6 años), se reducen en las edades escolares primarias (7 a 12 años) y se vuelven a ampliar en las edades escolares secundarias (13 años en adelante) (véase el gráfico 18).

**Gráfico 18**  
**Guatemala: diferencias en el porcentaje de asistencia escolar en población de 4 a 18 años del grupo étnico con respecto al de la población total, 2018**  
*(En puntos porcentuales)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

A esta brecha de acceso se suman los desafíos que enfrentan la niñez y la adolescencia en la educación primaria y secundaria que accede al sistema escolar para hacerlo en la edad correspondiente. De acuerdo con cifras de la UNESCO, la tasa neta de matrícula ha estado por encima del 80% a lo largo del período 2000-2019. En el marco de este comportamiento histórico, la década de 2000 estuvo marcada por avances sustantivos en la universalización del acceso oportuno a la educación primaria, en la medida que la tasa neta de matrícula en este nivel educativo básico subió casi 10 puntos porcentuales al pasar del 85,7% en 2000 al 95,5% en 2008. Solo faltaban 5 de cada 100 infantes en edad de cursar la primaria para lograr una cobertura universal oportuna. Sin embargo, la década de 2010 ha estado marcada por el retroceso en los avances alcanzados. Entre 2011 y 2019, la tasa neta de matrícula en la educación primaria bajó del 95,5% al 89,3% y desde 2014 se ha mantenido por debajo del umbral del 90%. En 2019 se presentan valores inferiores a los niveles de cobertura alcanzados en 2004.

Las brechas existentes en el acceso oportuno a los servicios educativos formales convergen con los desafíos de la sobrevivencia en el sistema escolar. De acuerdo con los datos de la esperanza de vida escolar calculada por la UNESCO (2021), la extensión del tránsito por la primaria suele tener una duración superior al umbral deseable establecido por el sistema educativo (duración teórica) a lo largo del período 2000-2019, debido a las trayectorias escolares marcadas por la deserción-repitencia. En cambio, la extensión del tránsito por la educación preprimaria y la secundaria suele ser menor a la duración reglamentaria. En el caso de la educación preprimaria esta extensión está más vinculada con una incorporación tardía y en el caso de la secundaria, con un abandono anticipado.

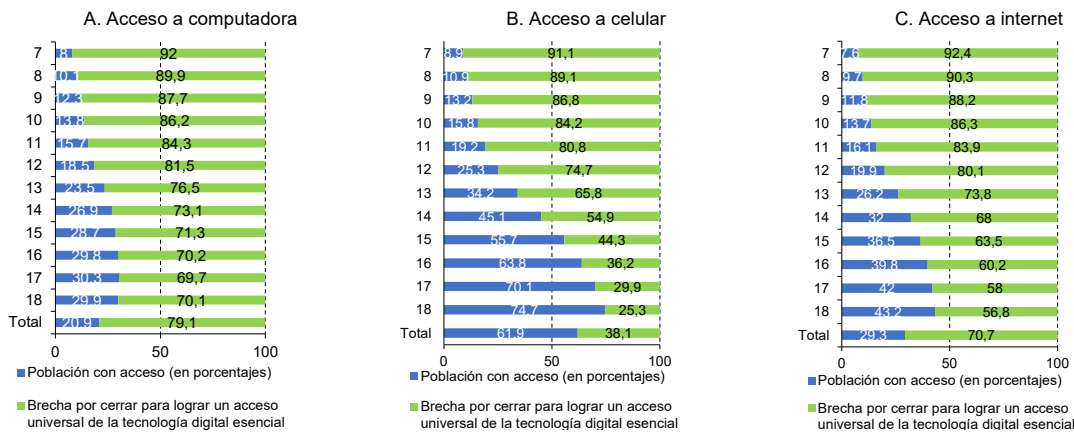
## 2. Tecnologías digitales

De acuerdo con las cifras censales de 2018, el acceso de la población de 7 a 18 años a tecnologías digitales esenciales como la computadora, el celular y el internet crece a medida que se eleva la edad. De esta tendencia favorable resalta, por un lado, la importancia de que la población con acceso a tecnologías digitales pueda contar con los apoyos necesarios para ser parte del mundo digital libre de riesgos para su bienestar físico y mental (como el acoso cibernético o la adicción a los videojuegos) y aprovechar sus ventajas para el disfrute de sus derechos (como educación, salud y cultura). Por otro lado, destaca la urgencia de acelerar el cierre de la brecha de acceso entre las generaciones entrantes y



evitar que el acceso a las tecnologías digitales se vuelva, desde el inicio de la vida, un campo más de exclusión multidimensional en sociedades cada vez digitales (véase el gráfico 19).

**Gráfico 19**  
Guatemala: incidencia del uso de las tecnologías digitales en la población de 7 a 18 años

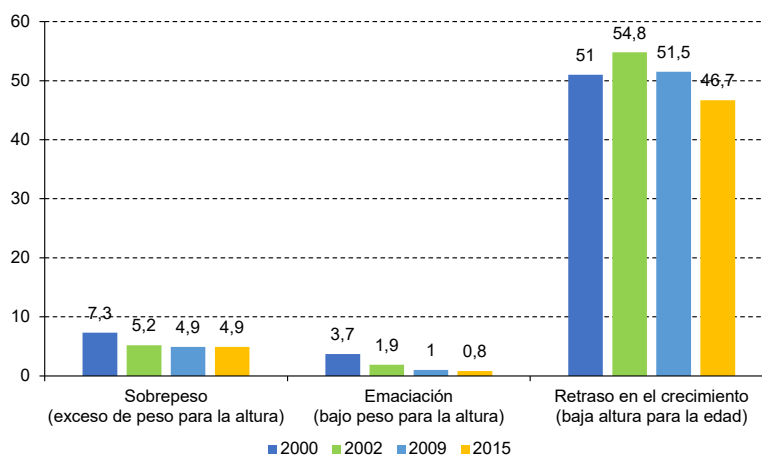


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

### 3. Alimentación

Entre 2000 y 2015, la incidencia de diferentes formas de malnutrición en la primera infancia del país ha bajado, desde la perspectiva del sobrepeso, la emaciación y el retraso en el crecimiento. No obstante, los avances logrados presentan diferentes matices. En 2015, la incidencia del sobrepeso se ha logrado controlar por debajo del 5% y la emaciación por debajo del 1%. Si bien esta dimensión representa un punto de partida favorable para su erradicación, no puede dejarse de lado la dificultad de lograr este cometido, a partir de la lucha contra los mecanismos de malnutrición aún persistentes y la expansión de sus efectos por diferentes crisis amenazantes para la seguridad alimentaria y nutricional de la primera infancia (como las económicas y las climáticas) (véase el gráfico 20).

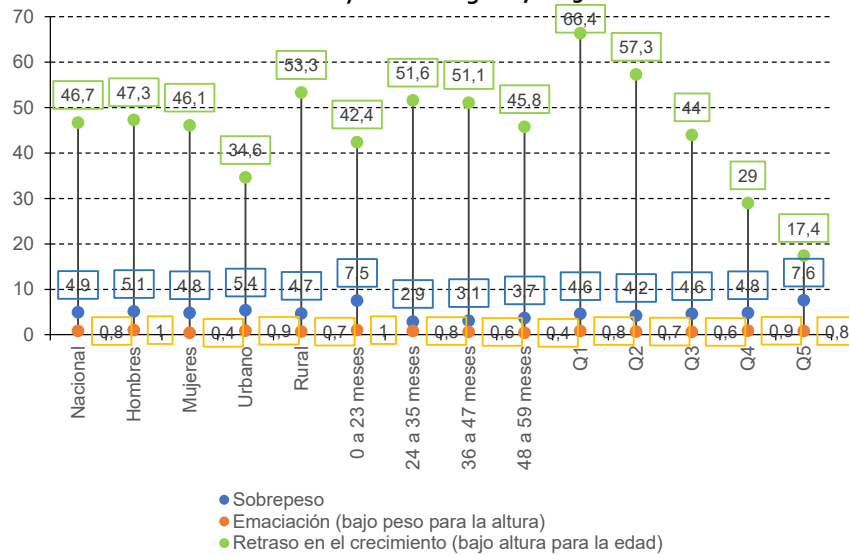
**Gráfico 20**  
Guatemala: extensión demográfica de diferentes formas de malnutrición en la primera infancia, como porcentaje de niñez menor de 5 años con sobrepeso, emaciación o retraso en el crecimiento, 2000-2015



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Organización Mundial de la Salud/Banco Mundial (UNICEF/OMS/Banco Mundial), "Joint Child Malnutrition Estimates (JME) Group released new data for 2021", Nueva York [en línea] <https://www.who.int/news/item/06-05-2021-the-unicef-who-wb-joint-child-malnutrition-estimates-group-released-new-data-for-2021>.

Asimismo, la amplitud persistente del retraso en el crecimiento en la primera infancia da cuenta de la exposición crónica a la inseguridad alimentaria y nutricional con la que se comienza la vida en el país. Entre 2000 y 2015, la incidencia de esta forma de malnutrición no ha logrado distanciarse de manera significativa del umbral del 50%. En 2015, 47 de cada 100 menores de 5 años aún tenía baja altura para su edad. Los matices de los logros alcanzados para 2015 (como año de partida para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculados con la erradicación del hambre) se complejizan aún más si se toman en cuenta las brechas existentes en algunos ejes de la desigualdad social (véase el gráfico 21).

**Gráfico 21**  
**Guatemala: desigualdad social en la incidencia de diferentes formas de malnutrición, por sexo, área geográfica, edad y nivel de ingreso, 2015**



A. Diferencias en la incidencia de distintas formas de malnutrición en la niñez menor de 5 años según ejes de desigualdad

Eje de desigualdad	Sobrepeso	Emaciación	Retraso en el crecimiento
Género	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayor en la población masculina que en la femenina</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayor en la población masculina que en la femenina</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayor en la población femenina que en la masculina</li> </ul>
Área geográfica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayor en la población urbana que en la rural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayor en la población urbana que en la rural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayor en la población rural que en la urbana</li> </ul>
Edad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Más alta en los dos primeros años de vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Más alta en los dos primeros años de vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Más alta en la población de 24 a 47 meses de edad</li> </ul>
Nivel de ingreso	<ul style="list-style-type: none"> <li>Más alta en el quintil más rico que en el pobre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Valores relativamente homogéneos entre quintiles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A tendencia claramente regresiva ya que desciende a medida que se eleva el nivel de ingreso</li> </ul>

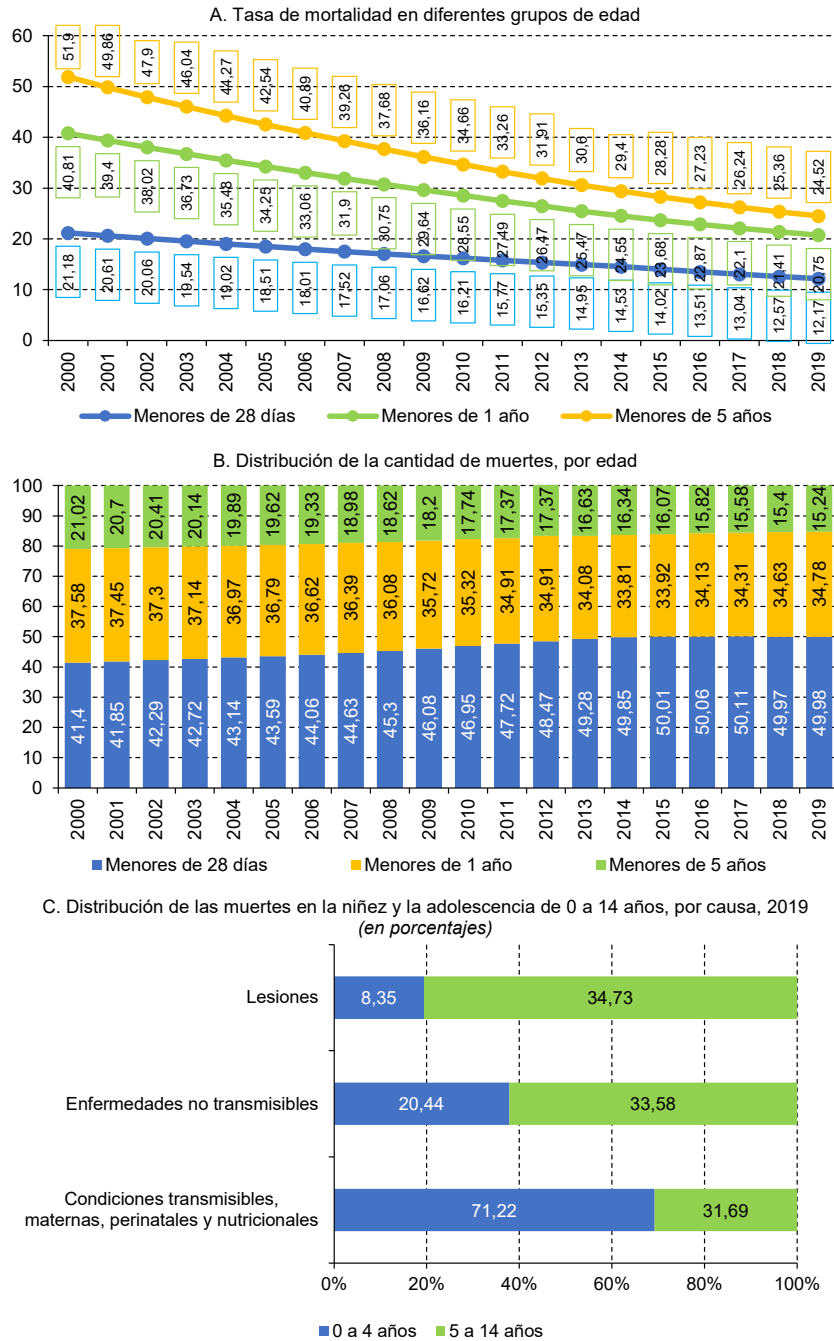
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Organización Mundial de la Salud/Banco Mundial (UNICEF/OMS/Banco Mundial), "Joint Child Malnutrition Estimates (JME) Group released new data for 2021", Nueva York [en línea] <https://www.who.int/news/item/06-05-2021-the-unicef-who-wb-joint-child-malnutrition-estimates-group-released-new-data-for-2021>.

#### 4. Salud

De acuerdo con los estimados de UNICEF (2020), la mortalidad en la primera infancia ha bajado progresivamente entre 2000 y 2019, en los diferentes grupos etarios de interés para la política sanitaria: los neonatos (menores de 28 días), infantes (menores de 1 año) y la niñez de 0 a 4 años. Si bien esta tendencia es favorable, se ha acompañado de una concentración progresiva del riesgo de morir antes de cumplir 28 días de vida y luego, sobrevivir antes de 1 año. En 2019, casi la mitad de las muertes en menores de 5 años eran neonatales. En coherencia con esta configuración de la mortalidad en los menores de 5 años, más del 70% de las muertes de personas de 0 a 4 años se debieron a condiciones

transmisibles, maternas, perinatales y nutricionales en 2019. En la niñez de 5 a 14 años, las causas de muerte presentan una composición más equilibrada entre enfermedades transmisibles, enfermedades no transmisibles y las lesiones. Por lo tanto, la preservación de una vida saludable al pasar la frontera de la primaria infancia requiere la existencia de un sistema de salud capaz de brindar servicios de prevención y tratamiento a diferentes amenazas para la vida de la niñez y la adolescencia (véase el gráfico 22).

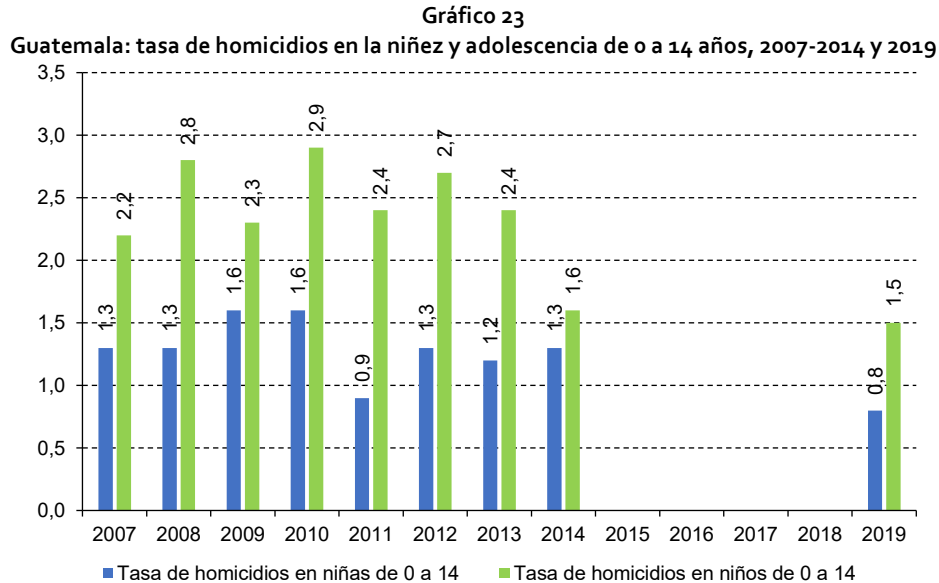
**Gráfico 22**  
**Guatemala: tasa de mortalidad en la primera infancia, 2000-2019**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF (UNICEF), *UNICEF Data: Monitoring the situation of children and women*, 2020 [base de datos en línea] <https://data.unicef.org/>.

## 5. Violencia

En Guatemala, el desarrollo de la niñez y adolescencia es afectado por diferentes formas de violencia. El alcance endémico de la violencia homicida que ha experimentado el país a lo largo del siglo XXI también se ha extendido a la niñez y la adolescencia, pero en una dimensión menor. De acuerdo con los datos de UNODC (2019) y el Proyecto InfoSegura (2020), la exposición de la niñez a la violencia homicida ha presentado una tendencia volátil en la que sobresale la masculinización de su incidencia y una tendencia predominantemente a la baja desde inicios de la década de 2010, tanto en la población masculina como en la femenina (véase el gráfico 23).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "Data UNODC; Homicide by sex and age group", 2019 [base de datos en línea] <https://dataunodc.un.org/data/homicide/Homicide%20by%20sex%20and%20age%20group>.

En contraste a esta tendencia favorable, la incidencia de la violencia sexual contra las mujeres ha sido más alta en las menores de 14 años que en el resto de los grupos etarios (Ramirez, 2018). En este contexto, la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas de Guatemala (2020) reporta 1.982 embarazos en niñas menores de 14 años en 2019. Asimismo, la niñez y la adolescencia se han visto afectadas por la violencia social que las obliga a migrar fuera del país como solicitantes de asilo, ya sea en compañía de adultos familiares o solos (ACNUR/UNICEF, 2021).

### **B. Las brechas en la juventud para la garantía igualitaria de derechos básicos en el tránsito del mundo educativo al laboral, el inicio de las dinámicas reproductivas, el desarrollo de una vida saludable y el disfrute de una vida libre de violencia**

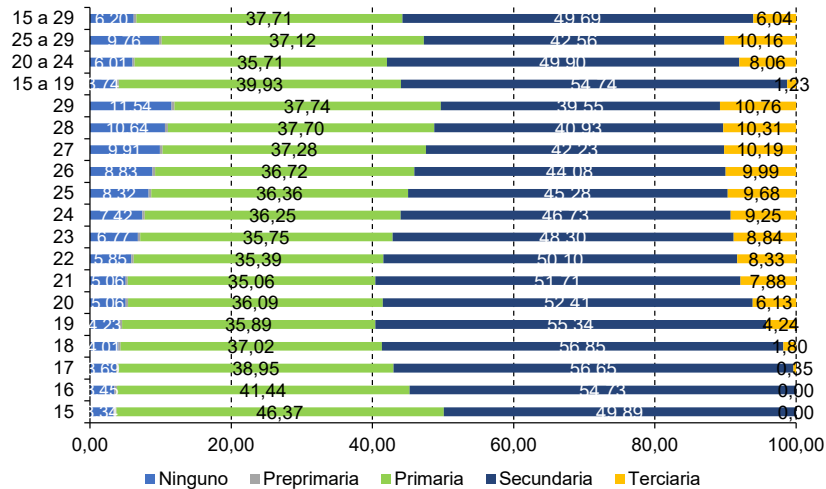
#### **1. Inclusión educativa y laboral**

De acuerdo con las cifras censales de 2018, el 6,19% de la población joven de 15 a 29 años no había logrado terminar ningún grado de la educación formal, mientras que el 37,71% solo había alcanzado a culminar algún grado de la primaria. Este rezago en la obtención de logros educativos se expande a medida que aumenta la edad. En ese sentido, la incidencia de la población sin ningún grado de educación formal en las adultas jóvenes de 25 a 29 años es cercana al 10%, mientras que en las jóvenes

adolescentes de 15 a 19 años es inferior al 4%. Esta tendencia desfavorable converge con el acceso altamente excluyente de la educación terciaria. En la población de 20 a 24 años, menos del 10% había logrado cursar algún año de la educación terciaria y en la población de 25 a 29 años, un poco más del 10%. De conformidad con este patrón, las generaciones jóvenes interactúan socialmente en el marco de una asimetría educativa que viene desde la adolescencia (en la población de 15 a 19 años ya hay un porcentaje de la población sin educación formal y otro que ha logrado llegar a la cima del sistema educativo) y se perpetúa en la adultez (a medida que se amplía el porcentaje de la población sin educación formal y el que ha logrado llegar a la educación terciaria) (véanse los gráficos 24 y 25).

Gráfico 24

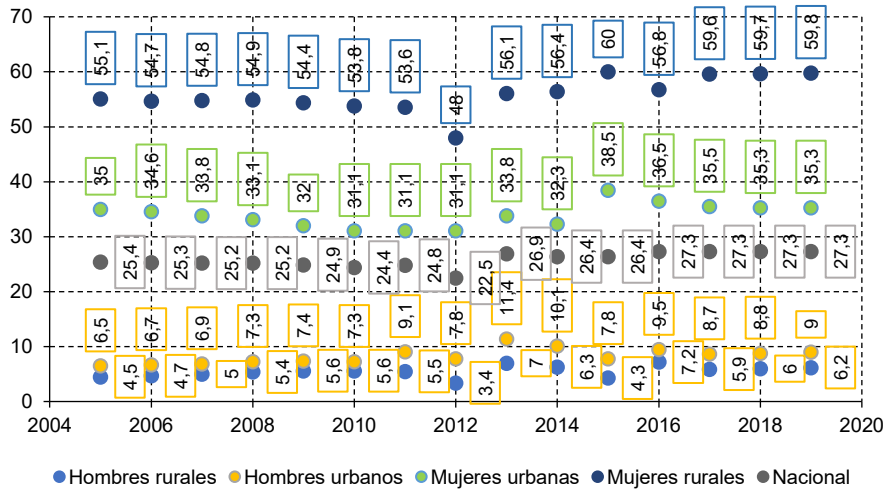
Guatemala: distribución de la población según el nivel educativo del grado más avanzado que ha logrado culminar, 2018



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

Gráfico 25

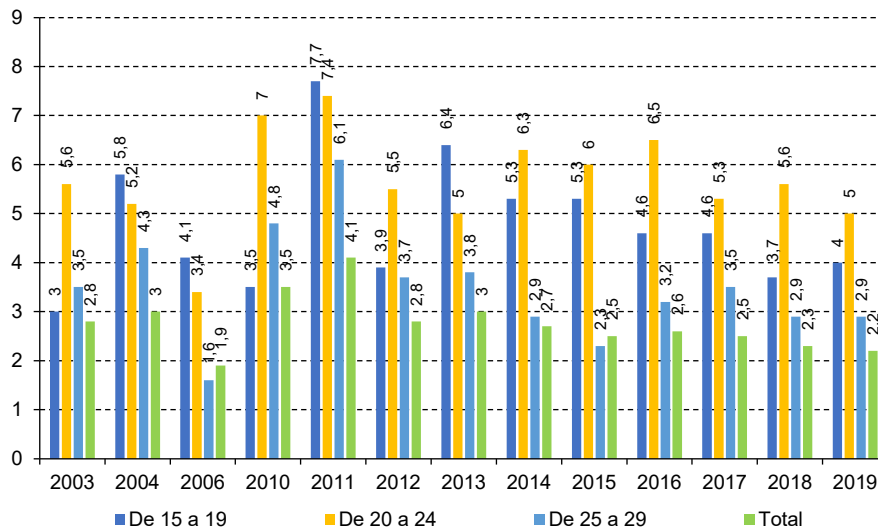
Guatemala: población de 15 a 24 años que no estudia ni forma parte del mundo laboral del país, 2005-2019 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT Explorer, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer2/>.

Entre 2005 y 2019, el porcentaje nacional de jóvenes de 15 a 24 años que no estudia ni forma parte del mundo laboral se ha mantenido por encima del 20%. Sin embargo, en las mujeres rurales ha sobrepasado el umbral del 50%, excepto en 2012, cuando fue del 48%, mientras que en los hombres rurales es menor al 10%. En las áreas urbanas, las mujeres presentan mayores niveles de exclusión educativa-laboral que los hombres (valores de más de 30 puntos porcentuales en contraposición a valores inferiores al 15%). Sin importar el área geográfica, las mujeres jóvenes tienen mayores riesgos de quedar fuera del sistema escolar y el mercado laboral. A diferencia de los hombres, las mujeres tienen un mayor protagonismo en el mundo del trabajo doméstico y reproductivo no remunerado, a pesar de que este papel implique truncar sus proyectos de autonomía económica basados en la obtención de logros educativos-mercantiles. No obstante, el área geográfica importa entre la equidad de pares. Las mujeres rurales tienen mayor exposición a esta exclusión dual que sus pares en el área urbana. A diferencia de esta tendencia geográfica, los hombres rurales tienen una menor exposición que sus pares urbanos (véase el gráfico 26).

**Gráfico 26**  
Guatemala: tasa de desempleo por grupo de edad, 2003-2004, 2006, 2010-2019  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT Explorer, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer2/>.

Si bien la prioridad de la inclusión social de las personas jóvenes 15 a 24 años debería ser la obtención de logros educativos secundarios y terciarios, la precariedad socioeconómica aún obliga a las personas jóvenes a formar parte de la población económicamente activa. Según las estimaciones de la OIT, la tasa de participación económica de las personas de 15 a 19 años bajó del 48,2% en 2000 al 42% en 2019, mientras que la de 20 a 24 años subió ligeramente del 65,4% al 65,7% (ILOSTAT, 2021). Ante este panorama, el acceso a un empleo de calidad representa una prioridad de primer orden para la juventud que comienza de manera anticipada su vida como parte de la fuerza laboral, especialmente para quienes lo hacen sin ser mayores de edad (18 años) y su inserción laboral debería realizarse bajo un estatus especial de protección.

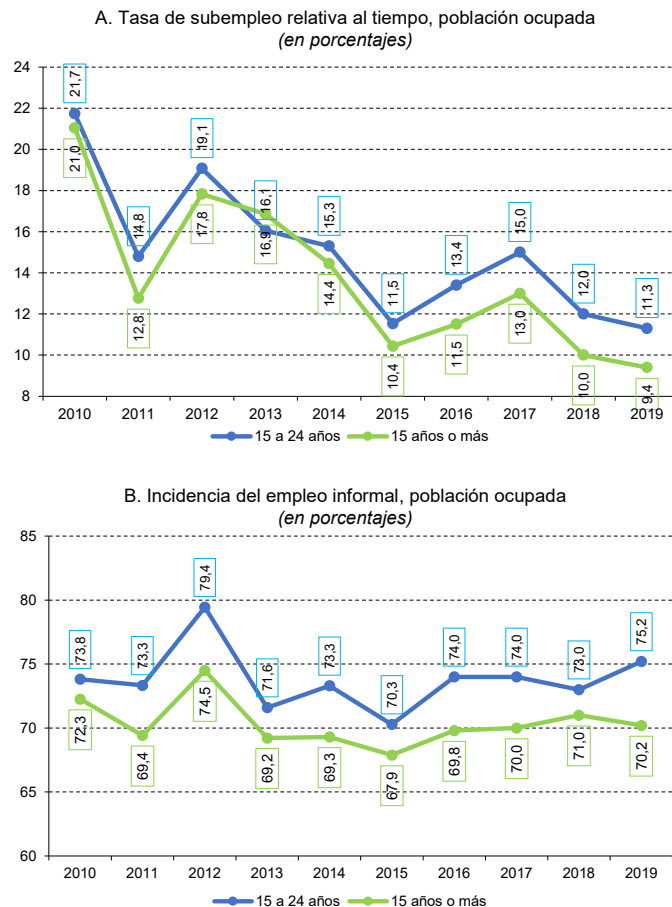
A las presiones socioeconómicas que empujan a la juventud de 15 a 24 años a buscar un camino laboral sobre uno educativo se suman las asociadas con las dificultades diferenciadas que enfrentan para acceder a un empleo de calidad. A lo largo del período 2003-2019, las tasas de desempleo de las personas de 15 a 24 años han estado por encima de la tasa de desempleo de la fuerza laboral total

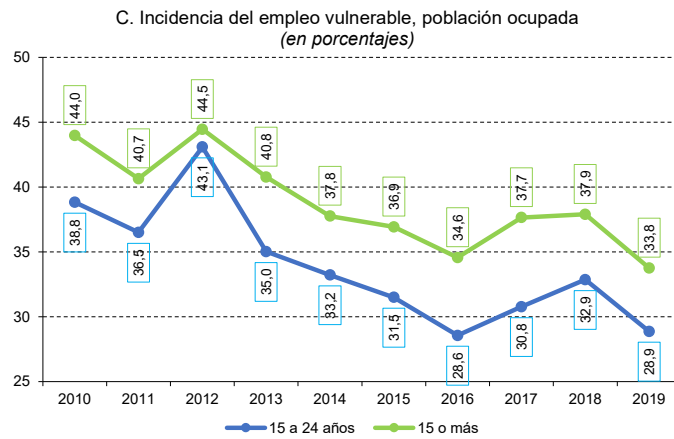
(15 años o más). Ante estas barreras estructurales, la existencia de tasas de desempleo inferiores en las personas de 15 a 19 años que en las personas de 20 a 24 años alerta sobre el riesgo de la juventud adolescente (15 a 19 años) a ocupar un puesto de trabajo a pesar de su déficit de calidad.

Las barreras de acceso al mercado laboral que afectan a la juventud comienzan a atenuarse hasta los 25 años. La tasa de desempleo de la población joven adulta de 25 a 29 años ha sido menor a la de la población de 20 a 24 años. Sin embargo, ha tendido a estar por encima de la tasa de desempleo de la población de 15 años o más. Este rezago da cuenta de los riesgos de ingreso tardío al mercado de trabajo que enfrenta la fuerza laboral de 25 años o más y que afectan el pleno aprovechamiento de los primeros años de vida plenamente productiva (25 a 29 años). La prevalencia de esta tendencia a lo largo del tiempo alerta de forma retrospectiva sobre la existencia de múltiples generaciones de fuerza laboral con trayectorias de vida productivas marcadas por inicios demorados y de forma prospectiva, sobre los desafíos del mercado laboral para expandirse a un ritmo compatible con la presión demográfica derivada del aumento de la cantidad de población joven inserta en la economía.

Como estrategia adaptativa a sus problemas diferenciados de acceso a empleo, la población joven ha tendido a subemplearse u ocuparse en empleos del sector informal a una proporción más amplia que la población empleada de 15 años y más. Aunque la incidencia de la inserción laboral en empleos con ingresos vulnerables como trabajadores a cuenta propia y familiares no remunerados en las personas jóvenes ha estado sobre el umbral del 25%, a lo largo de 2000-2019 es menor a la experimentada por la población ocupada de 15 años o más (véase el gráfico 27).

**Gráfico 27**  
**Guatemala: incidencia de problemas de calidad en la inserción laboral de la población joven de 15 a 24 años, 2010-2019**





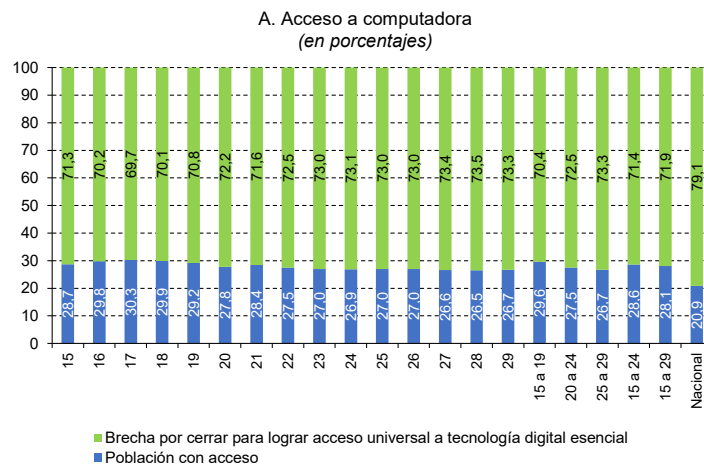
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE), *Estadísticas de empleo*, 2021 [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/> y Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT Explorer, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer2/>.

Esta exposición diferenciada a los empleos de mala calidad antes de los 25 años (como punto de partida de la vida plenamente productiva) eleva las preocupaciones sobre los costos sociales del desaprovechamiento potencial educativo de su población joven en el largo plazo. En vez de incrementar su formación como capital humano (y con ello, sus oportunidades de movilidad social ascendente), las personas jóvenes se sumergen de forma temprana en economías de subsistencia en donde obtienen ingresos para sobrevivir en el hoy, pero no para vivir mejor en el futuro.

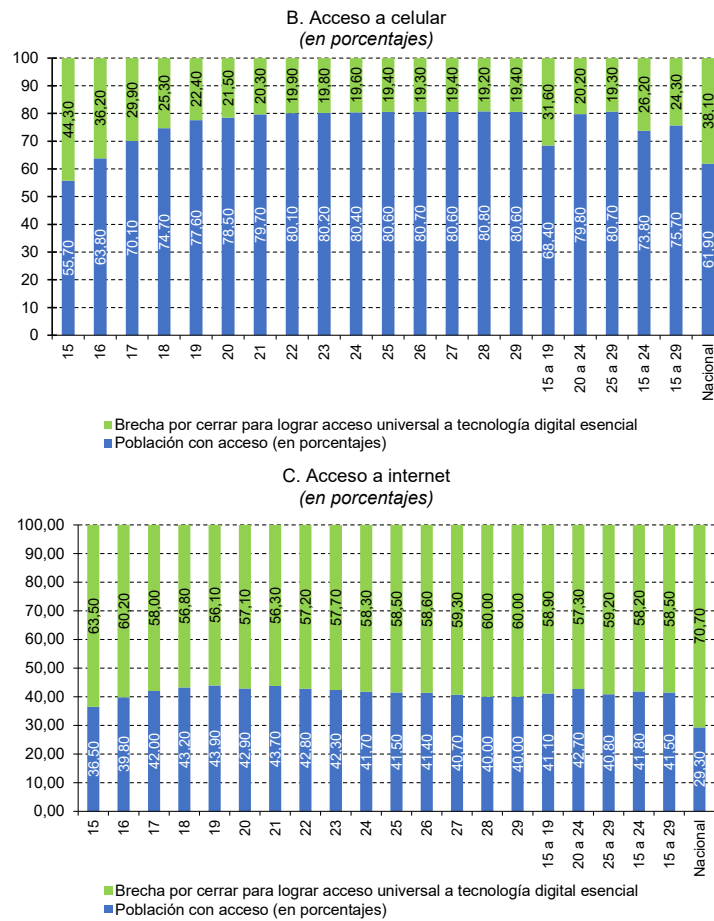
## 2. Tecnologías digitales

De acuerdo con las cifras censales de 2018, el acceso de la población de 15 a 29 años a tecnologías digitales esenciales como la computadora, el celular y el internet es más alto que el de la población total. Sin embargo, los niveles de acceso difieren entre la población joven, por su edad y por la tecnología en cuestión. El acceso a computadoras es más alto en la población joven de 15 a 19 años y menor en la población de 25 a 29 años. El acceso a celular aumenta a medida que sube la edad. De este modo, es mayor en la población de 15 a 19 años y menor en la de 25 a 29 años. El acceso a internet es más alto en la población de 20 a 24 años y menor en la población de 25 a 29 años (véase el gráfico 28).

Gráfico 28  
Guatemala: incidencia del uso de las tecnologías digitales en la población de 7 a 18 años







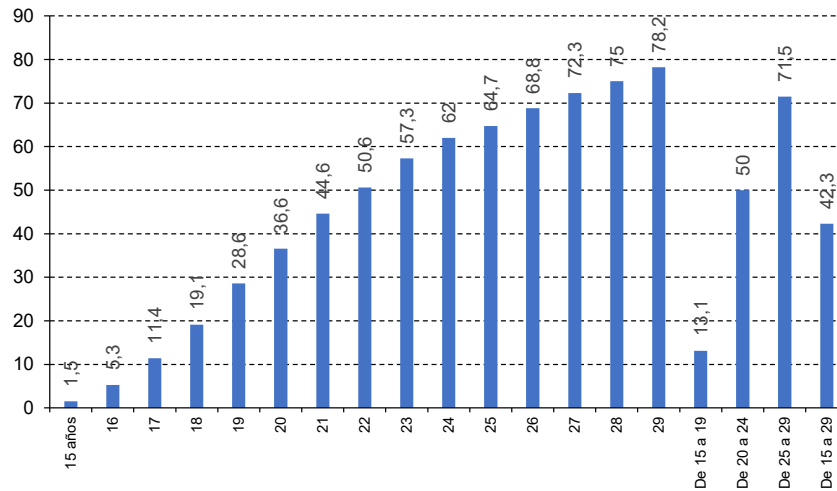
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

### 3. Embarazo en la juventud

Entre 2000 y 2019, la tasa de fertilidad en jóvenes adolescentes ha presentado una caída progresiva (al pasar de 111,5 a 68,6 nacimientos por cada 1000 mujeres de 15 a 19 años), como parte del descenso en la tasa de fecundidad global reportado como parte de la transición demográfica (véase el gráfico 29). La incidencia de la maternidad aumenta a medida que las mujeres jóvenes ganan edad, especialmente en el momento que transitan de su juventud adolescente a su juventud adulta. En 2018, cerca del 15% de las mujeres jóvenes adolescentes de 15 a 19 años ya eran madres; en las del grupo de 20 a 24 años eran cerca del 50% y en las de 25 a 29 años eran más del 70%. En este contexto, 4 de cada 10 mujeres jóvenes de 15 a 29 años ya habían tenido al menos 1 hijo.

Desde una perspectiva etaria, la maternidad en la juventud es predominantemente precoz. Más del 50% de las mujeres madres de 15 a 29 años tuvieron a su primer hijo cuando eran adolescentes de 19 años o menos. Aunque la mayoría de estos nacimientos ocurrieron cuando las madres tenían de 15 a 19 años, resulta preocupante la presencia de mujeres jóvenes que fueron madres desde la niñez, ya que tuvieron su primer hijo cuando tenían de 10 a 14 años.

**Gráfico 29**  
**Guatemala: incidencia de la maternidad en las mujeres jóvenes de 15 a 29 años, 2018**  
*(En porcentajes)*

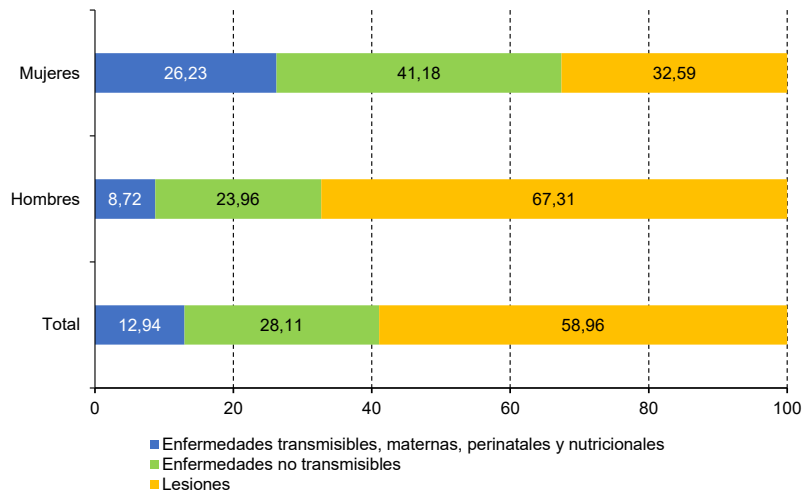


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

#### 4. Mortalidad y violencia

De acuerdo con estimaciones de la OMS (2020), más del 50% de las muertes registradas en la población de 15 a 29 años fueron masculinas y más del 50% fueron por lesiones ocasionadas por violencia interpersonal, accidentes de tránsito, actos no intencionales, autolesiones y contactos con objetos mecánicos. En los hombres el peso de esta clase de muertes es mayor que en las mujeres (véase el gráfico 30).

**Gráfico 30**  
**Guatemala: distribución de las muertes de población de 15 a 29 años, por causa, 2019**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), "Who Mortality Database", Departamento de Datos y Análisis, 2020 [base de datos en línea] <https://platform.who.int/mortality>.

En la juventud, la mortalidad de las mujeres al igual que la de los hombres se configura a partir del peso de las lesiones no intencionales y las intencionales. Sin embargo, las muertes asociadas con

enfermedades se configuran de manera diferenciada entre hombres y mujeres por el peso más elevado que tienen las enfermedades no transmisibles (como las cardiovasculares, los neoplasmas malignos, las enfermedades respiratorias, las enfermedades digestivas, las enfermedades genitourinarias y las condiciones neurológicas) en la población femenina más que en la masculina (véase el cuadro 2).

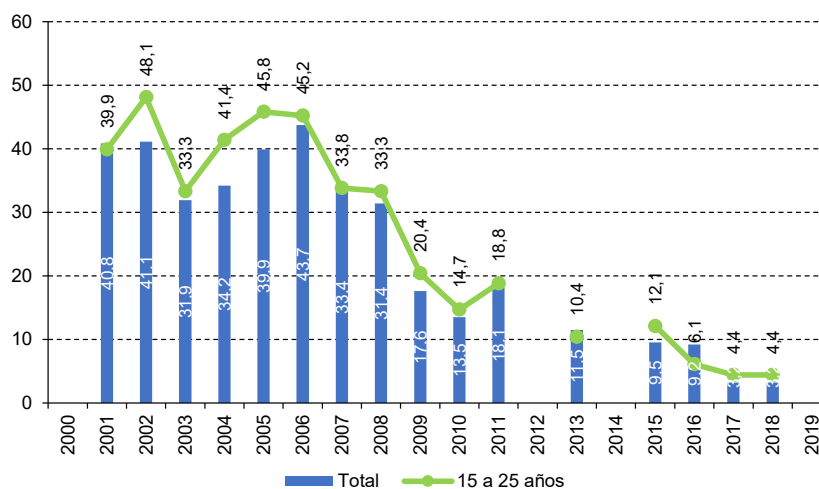
**Cuadro 2**  
**Guatemala: top 10 de causas de muertes en las personas de 15 a 29 años, 2020**  
*(En porcentajes)*

Hombres	Total de muertes	Mujeres	Total de muertes
Lesiones no intencionales	38,8	Lesiones intencionales	16,8
Lesiones intencionales	28,5	Lesiones no intencionales	15,8
Enfermedades digestivas	6,1	Condiciones maternas	10,1
Enfermedades respiratorias	4,2	Lesiones cardiovasculares	8,1
Enfermedades cardiovasculares	4,1	Enfermedades infecciosas y parasitarias	7,6
Desórdenes mentales y uso de sustancias	4,0	Neoplasmas malignos	7,5
Enfermedades infecciosas y parasitarias	3,9	Enfermedades respiratorias	7,1
Neoplasmas malignos	2,8	Enfermedades digestivas	7,0
Enfermedades genitourinarias	2,6	Enfermedades genitourinarias	6,3
Condiciones neurológicas	1,5	Condiciones neurológicas	2,8
Otras	3,4	Otras	10,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), "Who Mortality Database", Departamento de Datos y Análisis, 2020 [base de datos en línea] <http://platform.who.int/mortality>.

En Guatemala, la violencia homicida ha bajado en la década de 2010, en la medida que la tasa total de homicidios pasó de 41,8 de 2010 a 21,5 en 2019 (Programa InfoSegura, 2021). No obstante, se ha mantenido la alta exposición de la juventud. En 2019 casi la mitad de las víctimas de muertes violentas ocurridas en 2019 fueron jóvenes de 18 a 30 años. Asimismo, la juventud ha presentado niveles de victimización más altos que la población total frente a diferentes formas de actos violentos, a lo largo del período 2001-2018. Entre estos actos figuran no solo hechos delincuenciales comunes sino también hechos de violencia sexual. Las mujeres jóvenes son uno de los grupos etarios con mayor exposición a la violencia sexual (Ramírez, 2018) (véase el gráfico 31).

**Gráfico 31**  
**Guatemala: población que reporta que ha sido asaltado, agredido o víctima de un delito en los últimos doce meses, 2000-2019**  
*(En porcentajes)*



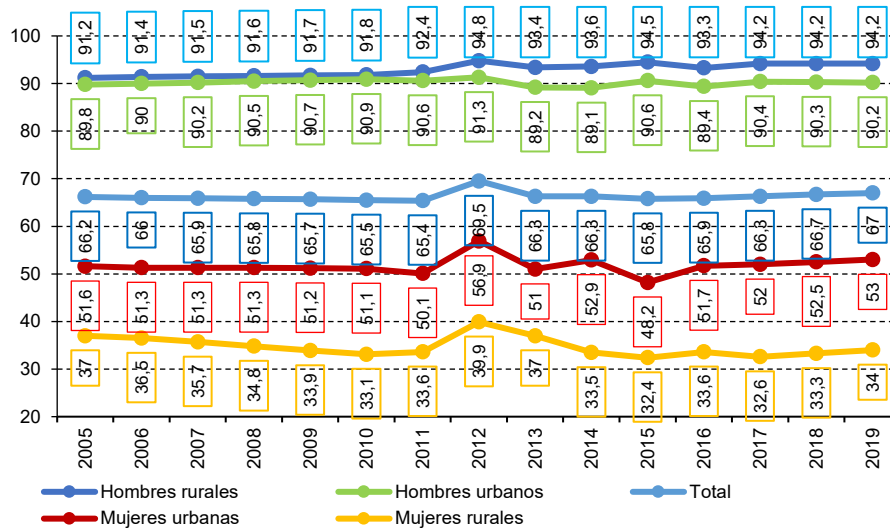
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Corporación Latinobarómetro, Latinobarómetro, 2021 [base de datos en línea] <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

Nota: Se presentan los datos disponibles en el período 2000-2019.

### C. Las brechas en la adultez para la garantía igualitaria de derechos básicos en el desarrollo de una vida laboral decente, saludable, adaptada a la digitalización social y provisora de bienestar en los tiempos adecuados: participación económica de la población en edad de trabajar y educación a lo largo de la vida

Entre 2005 y 2019, la participación económica de la población adulta de 25 años o más se ha mantenido sobre el umbral del 65%, en el marco de una tendencia con altos y bajos que se ha estructurado a partir de importantes brechas de género y territorio. En la población masculina rural, más del 90% se ha insertado económicamente y en la población masculina urbana, más del 89%. En la población femenina urbana, los niveles de participación económica se han mantenido sobre el umbral del 50% y en la rural, por debajo del 40% (véase el gráfico 32).

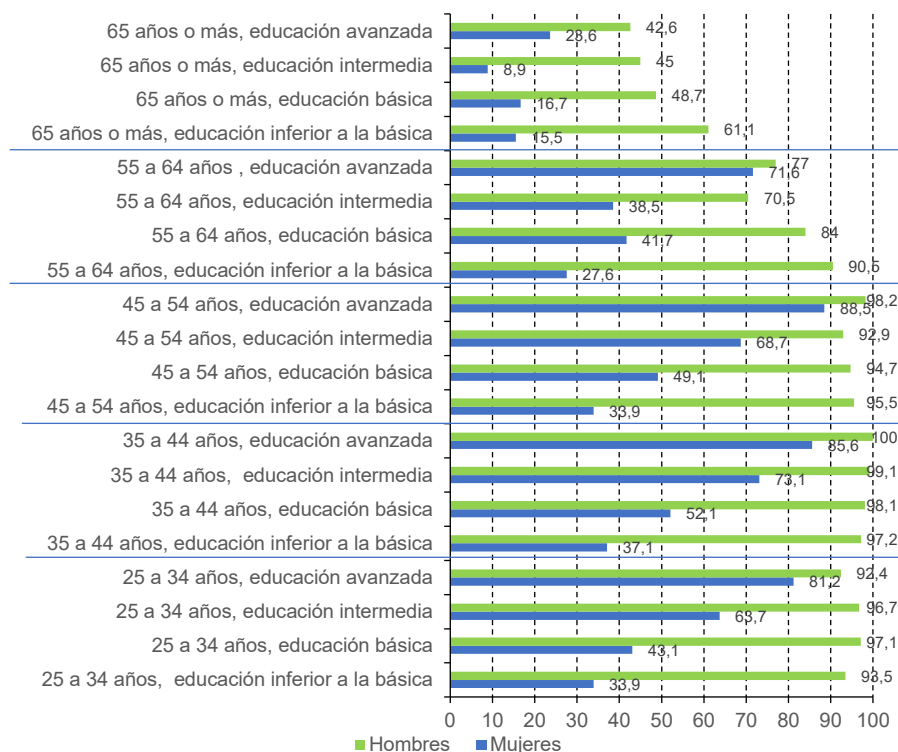
**Gráfico 32**  
Guatemala: tasa de participación económica en la población de 25 años o más, 2005-2019  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT Explorer, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer2/>.

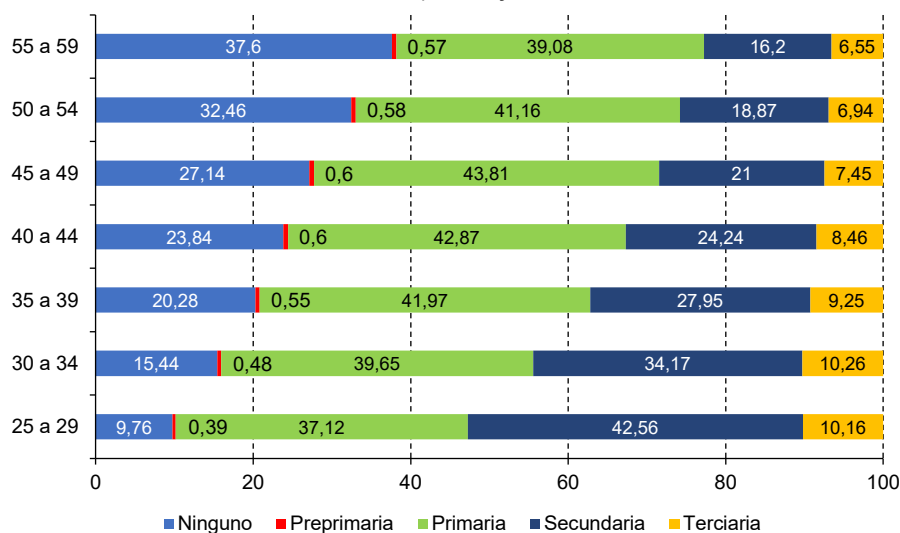
De acuerdo con las cifras de 2019, la brecha de participación económica entre hombres y mujeres de los diferentes tramos se reduce de manera progresiva a medida que aumenta el nivel educativo (véase el gráfico 33). Cualquier esfuerzo orientado al aumento de los niveles educativos de la población en edad de trabajar debe considerar las deudas educativas con las distintas generaciones. De acuerdo con los datos del Censo 2018, el peso de las personas que no cuentan con ningún grado de educación formal aumenta con la edad. En las personas de 25 a 29 años, representaban cerca del 10%, mientras que en las personas de 55 a 59 años, más del 35%. En coherencia con esta tendencia, el peso de las personas con educación terciaria desciende con la edad. En las personas de 25 a 29 años, representaban cerca del 10%, mientras que en las personas de 55 a 59 años, un poco más del 5% (véase el gráfico 34).

**Gráfico 33**  
**Guatemala: tasa de participación económica en la población de 25 años o más por grupo de edad y nivel educativo, 2019**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT Explorer, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer2/>.

**Gráfico 34**  
**Guatemala: distribución de la población en edad de trabajar de 25 a 59 años, por nivel educativo, 2018**  
*(En porcentajes)*

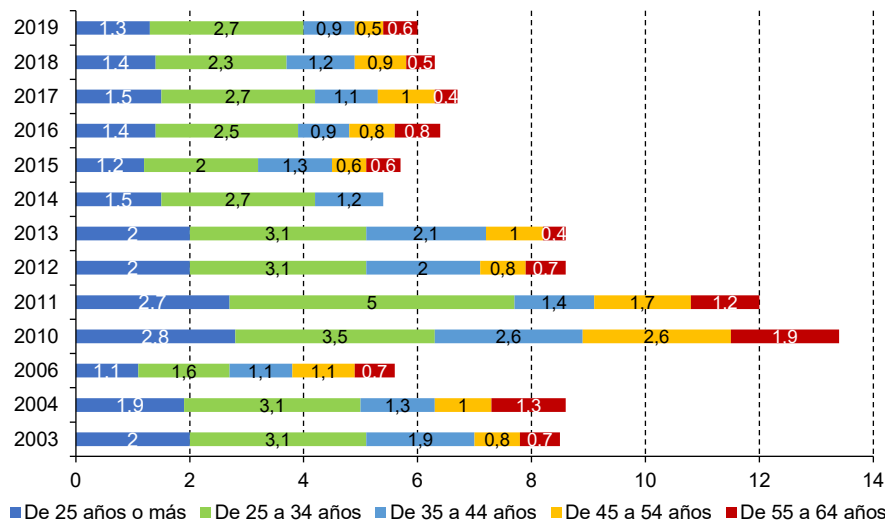


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

## 1. Acceso a empleo de calidad

Entre 2003 y 2019, el mercado laboral guatemalteco se ha caracterizado por tener niveles elevados de acceso a empleo, pero a expensas de elevados niveles de deficiencias en la calidad de los puestos laborales existentes. A lo largo del período 2003-2019, la tasa de desempleo de la población de 25 años o más se ha mantenido por debajo del 3%. No obstante, es más alta entre la población de 25 a 34 años. En cambio, ha sido más baja en las personas que se encuentran al final de su vida potencialmente productiva (55 a 65 años), a lo largo del período 2003-2019 (véase el gráfico 35).

**Gráfico 35**  
Guatemala: tasa de desempleo de la población, 2000-2019  
(En porcentajes)

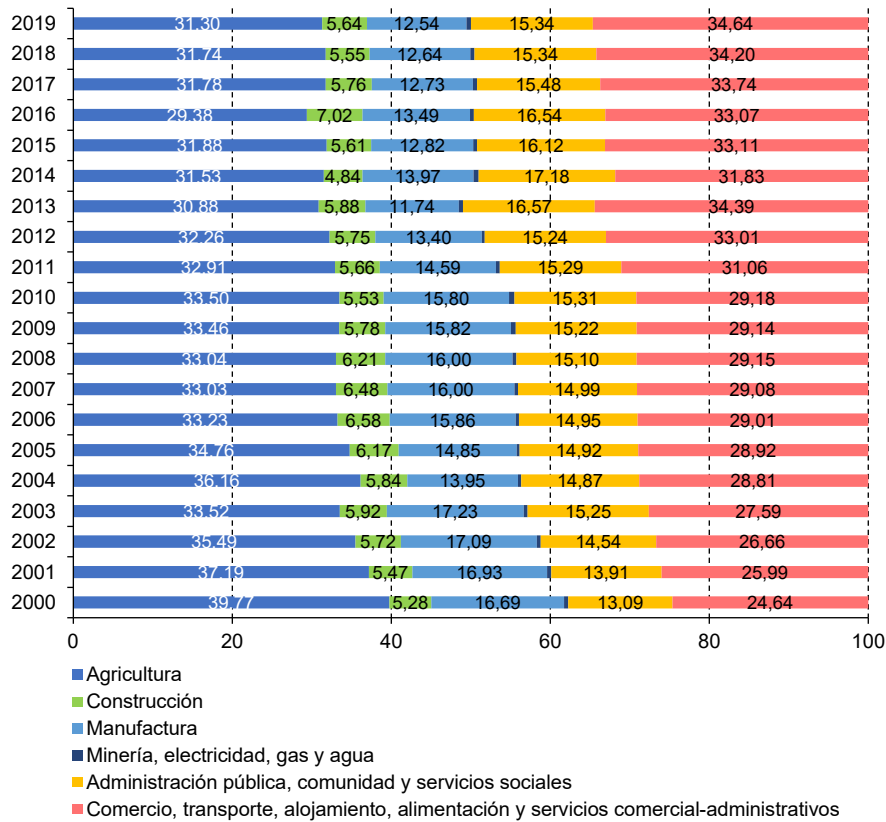


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT Explorer, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorerz/>.

Entre 2003 y 2019, cerca del 10% de la población de 25 años o más ha trabajado menos del tiempo deseado como subempleadas. Además, el porcentaje de población de 25 años o más que se ha ocupado de forma informal ha sido mayor al 75%. Si bien la incidencia de la población empleada en puestos con ingresos vulnerables, como trabajadores a cuenta propia o trabajadores familiares no remunerados ha bajado, más de un tercio de la población ocupada de 25 años o más estaba inserta en esta modalidad en 2019.

Esta estructura del mercado laboral predominada por los empleos de mala calidad ha prevalecido a pesar de que las dinámicas de generación de espacios laborales se han transformado entre 2000 y 2019, como resultado del peso ganado por las actividades económicas terciarias (como las vinculadas con el comercio, transporte, alojamiento, alimentación, servicios comerciales-administrativos, administración pública, comunidad y servicios sociales) como fuentes de empleo, y el peso perdido por las actividades económicas agrícolas. Esta tendencia sirve para alertar sobre la deuda de impacto de la transformación productiva en la mejora de la calidad del mundo laboral (véase el gráfico 36).

**Gráfico 36**  
**Guatemala: distribución de la población ocupada de 15 años o más, por sector económico, 2000-2019**  
*(En porcentajes)*

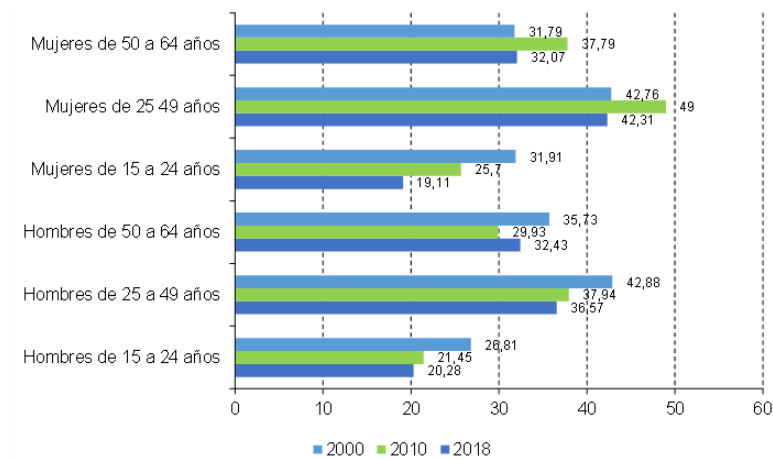


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT Explorer, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer2/>.

Como parte del deterioro prevalente en la calidad del empleo en Guatemala, ha descendido la cobertura de la vinculación entre el empleo asalariado y la seguridad social, especialmente entre las generaciones de fuerza laboral más jóvenes. Entre 2000 y 2018, el porcentaje de población ocupada como asalariada que cotiza a la seguridad social ha bajado 6,53 puntos porcentuales en el caso de los hombres de 15 a 24 años, 6,31 puntos en los hombres de 25 a 49 años, 3,30 en los hombres de 50 a 64 años, 12,8 puntos en las mujeres de 15 a 24 años y 0,45 puntos en las mujeres de 25 a 49 años. No obstante, ha subido 0,28 puntos en las mujeres de 50 a 64 años (véase el gráfico 37).

En este contexto, el porcentaje de personas de 15 a 24 años que comienzan a cotizar a la seguridad social desde la etapa inicial de su vida productiva no solo se ha mantenido bajo en comparación a los otros grupos etarios, sino que también es cada vez menor con el paso del tiempo, tanto en hombres como en las mujeres. Asimismo, el porcentaje de asalariados que se mantiene cotizando al final de su vida potencialmente productiva (de 50 a 64 años) se ha mantenido por debajo del porcentaje que cotiza durante la plenitud de su edad laboral (de 25 a 49 años). Este rezago de vinculación con el sistema de seguridad social que se observa al inicio y al final de la vida potencialmente productiva tiene efectos negativos en la acumulación del mínimo de años de cotización exigido para el acceso a una pensión por jubilación, que presenta un matiz desfavorable para la igualdad de género. En 2018, el porcentaje de mujeres asalariadas cotizantes de 15 a 24 años y de 50 a 64 años era menor al de los hombres.

**Gráfico 37**  
**Guatemala: empleados asalariados que cotizan a la seguridad social, 2000, 2010 y 2018**  
 (En porcentajes)

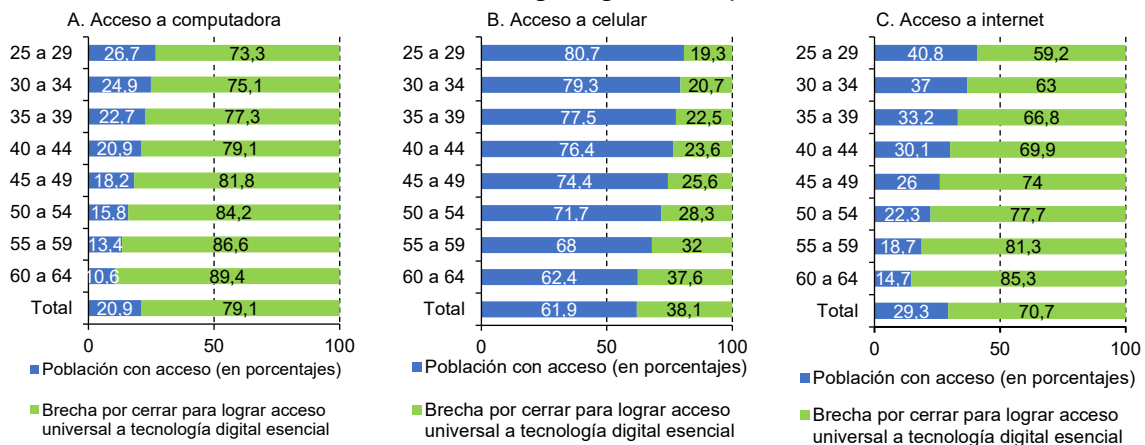


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sector social, "Sociómetro-BID: indicadores sociales de la población en América Latina y el Caribe", 2021 [en línea] <https://www.iadb.org/es/sociometro-bid/sociometro-bid>.

## 2. Acceso decreciente a tecnologías digitales con el paso de la edad adulta

En el marco de las transformaciones sociales experimentadas por la creciente digitalización, los datos recopilados por el Censo 2018 revelan la existencia de brechas generacionales en el acceso de la población de 25 a 64 años a tecnologías digitales esenciales, debido a que los niveles de acceso descienden a medida que aumenta la edad de la población. Así, las personas de 25 a 44 años suelen acceder a una computadora e internet en mayor proporción que la población total, pero aún con altas brechas para la universalidad del acceso. En la población joven adulta de 25 a 29 años, como el grupo con los niveles más altos de acceso a tecnologías digitales, cerca del 75% de la población no tiene computadora y cerca del 60% no tenía internet. No obstante, todos los grupos de edad de 25 a 64 años tienen acceso a un celular, superior al del valor nacional. Por lo tanto, el celular es un dispositivo clave en la ampliación de la inclusión digital de la población adulta en edad de trabajar de 25 a 64 años (véase el gráfico 38).

**Gráfico 38**  
**Guatemala: incidencia del uso de las tecnologías digitales en la población de 25 a 64 años, 2018**



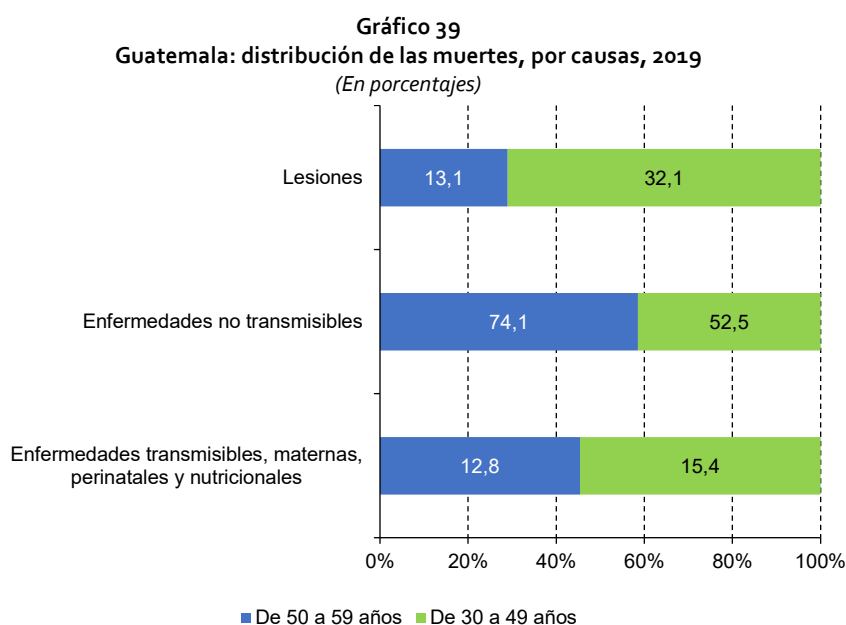
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.



La presencia de estas brechas no solo supone un desafío para la incorporación laboral de la población adulta en edad de trabajar, sino también para gestionar diferentes procesos digitales asociados con la gestión de servicios vinculados con el disfrute de diferentes derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales.

### 3. Salud: la muerte anticipada por enfermedades no transmisibles

En 2019, más de la mitad de las muertes de personas de 30 a 49 años y más de tres cuartos de las muertes de personas de 50 a 59 años fueron causadas por enfermedades no transmisibles. En cambio, más del 30% las muertes de personas de 30 a 49 años fueron ocasionadas por lesiones (intencionales y no intencionales), mientras que, en la población de 50 a 59 años, menos del 15%. En ambos grupos etarios, más del 10% de las muertes fueron ocasionadas por enfermedades transmisibles, maternas, perinatales y nutricionales (véase el gráfico 39).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), "Who Mortality Database", Departamento de Datos y Análisis, 2020 [base de datos en línea] [http: https://platform.who.int/mortality](https://platform.who.int/mortality).

En este contexto, el perfil de morbilidad entre la población adulta que se encuentra en su edad productiva plena de 30 a 49 años es diferente al de las personas que van culminando su edad potencialmente productiva de 50 a 59 años. Por un lado, las lesiones no intencionales y las intencionales figuran como parte de las tres mayores causas de muerte en la población adulta de 30 a 49 años. Según datos del Proyecto InfoSegura (2020), la tasa de homicidios en la población de 30 a 50 años fue la segunda más alta en 2019 (59,6 muertes por cada 100.000 habitantes), solo superada por la de las personas jóvenes de 18 a 29 años (67,9 muertes por cada 100.000 habitantes). En cambio, las tres principales causas de muerte en la población de 50 a 59 años son las enfermedades digestivas, las cardiovasculares y las cancerígenas. Según datos de la OPS (2021), la población de 30 a 69 años tiene el 24,2% de probabilidades de morir por enfermedades crónicas no transmisibles antes de cumplir los 70 años (véase el cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Guatemala: top 10 de las principales causas de muerte en la población de 30 a 59 años, 2019**  
*(En porcentajes)*

Personas de 30 a 49 años		Total de muertes	Personas de 50 a 59 años		Total de muertes
1	Lesiones no intencionales	18,32	Enfermedades digestivas		15,68
2	Enfermedades digestivas	14,26	Enfermedades cardiovasculares		14,51
3	Lesiones intencionales	13,77	Neoplasmas malignos		13,72
4	Neoplasmas malignos	9,32	Diabetes <i>mellitus</i>		12,84
5	Enfermedades cardiovasculares	8,63	Enfermedades genitourinarias		9,79
6	Infecciones parasitarias	8,32	Lesiones no intencionales		9,12
	Trastornos mentales y por uso de		Infecciones parasitarias		
7	sustancias	6,56			6,01
8	Diabetes <i>mellitus</i>	5,57	Infecciones respiratorias		5,78
9	Enfermedades genitourinarias	4,88	Lesiones intencionales		3,97
1	Infecciones respiratorias		Trastornos mentales y por uso de		
0		4,60	sustancias		3,84
Otras		5,76	Otras		4,75

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), "Who Mortality Database", Departamento de Datos y Análisis, 2020 [base de datos en línea] [http://platform.who.int/mortality](https://platform.who.int/mortality).

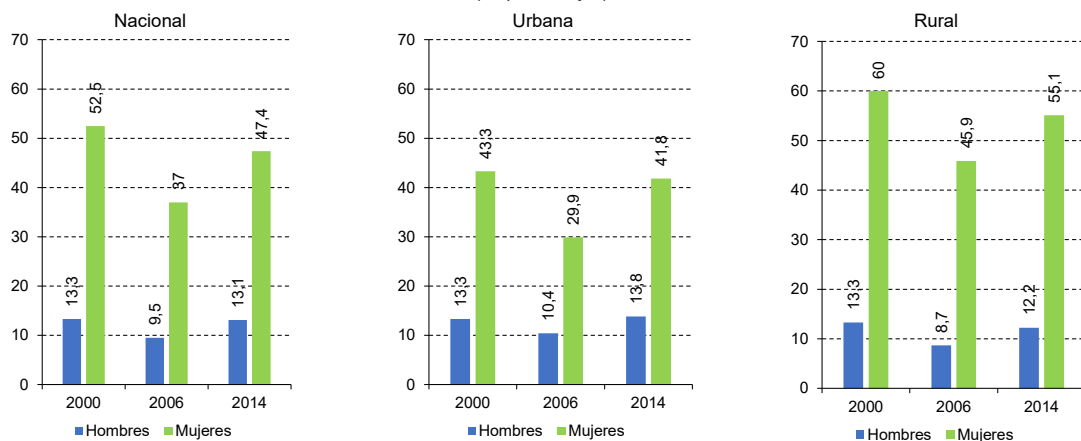
## D. Las brechas en la vejez para la garantía igualitaria de derechos básicos en el desarrollo de una vida económicamente autónoma, saludable, confortable en términos de cuidado y adaptada a la digitalización social

### 1. Autonomía económica

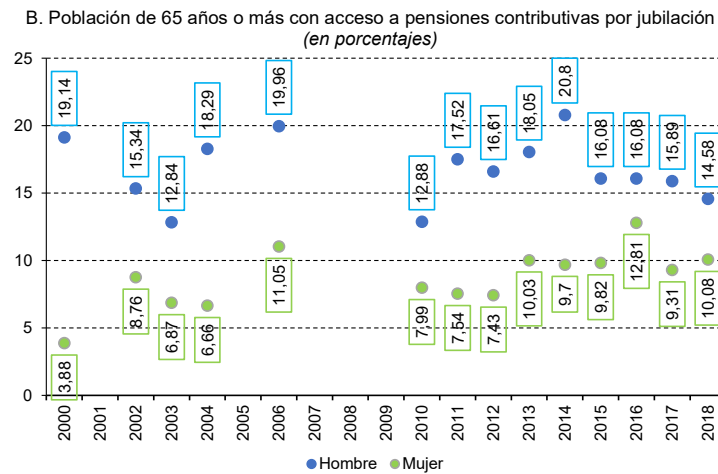
Entre 2000 y 2014, el porcentaje de personas adultas mayores de 60 años o más sin ingresos propios ha bajado, tanto en la población femenina como en la masculina. Sin embargo, la falta de autonomía económica en la adultez mayor ha alcanzado al menos a un tercio de las mujeres a lo largo del período 2000-2014 (valores superiores al 35%). En la población rural femenina, dicho valor es cercano a la mitad. Esta desprotección material está asociada con la baja cobertura de las pensiones contributivas por jubilación. Entre 2000 y 2019, el porcentaje de hombres con acceso a este beneficio se mantuvo generalmente por debajo del 20%; y en las mujeres, por debajo del 15% (véase el gráfico 40).

**Gráfico 40**  
**Guatemala: autonomía económica de la población de 65 años o más, 2000-2019**

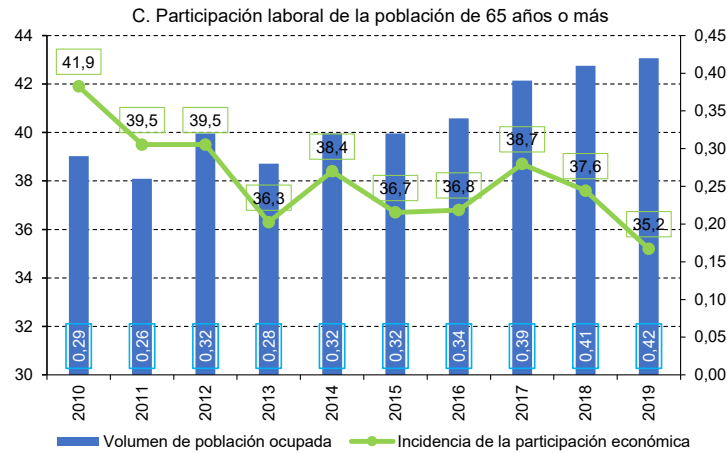
A. Población de 65 años o más sin ingresos propios  
*(en porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe), CEPALSTAT, 2021a [base de datos en línea] [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e).

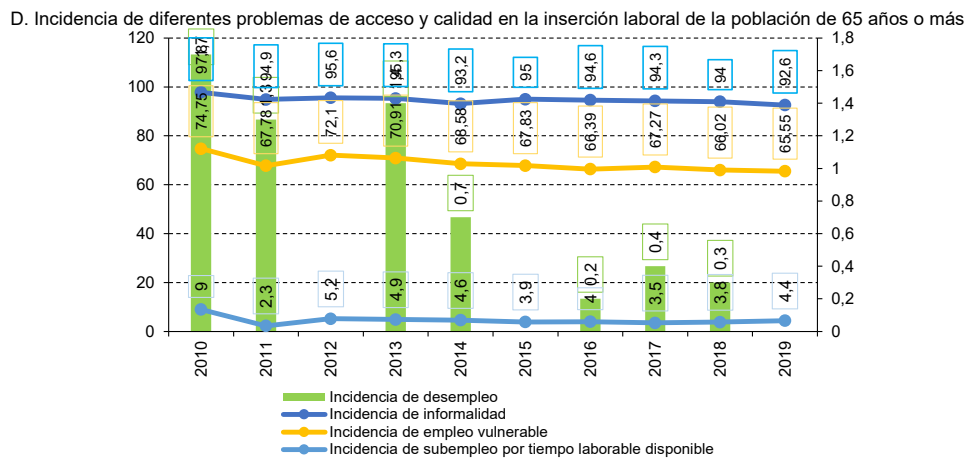


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sector social, "Sociómetro-BID: indicadores sociales de la población en América Latina y el Caribe", 2021 [en línea] <https://www.iadb.org/es/sociometro-bid/sociometro-bid>.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT Explorer, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer2/>.

Nota: No se presenta la información para el período 2000-2009 por la escasez de una serie completa para la década.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT Explorer, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer2/>.

Nota: No se presenta la información para el período 2000-2009 por la escasez de una serie completa para la década.

Este fenómeno se conecta con la prevalencia de la extensión de la vida laboral en edades posteriores a la edad potencialmente productiva, pese a la precariedad de los puestos de trabajo ocupados por la adultez mayor. Entre 2010 y 2019, la tasa de participación económica en la población de 65 años o más descendió, como resultado de la elevación en la tasa de participación de las generaciones más jóvenes. Sin embargo, subió la cantidad de personas ocupadas de 65 años o más, en el marco del aumento de la base poblacional adulta mayor. A lo largo del período 2010-2019, la fuerza laboral adulta mayor de 65 años o más ha tenido elevada incorporación en el mercado laboral (la tasa de desempleo se ha mantenido por debajo del 2%), pero a expensas de la inserción concentrada de manera mayoritaria en espacios informales y vulnerables.

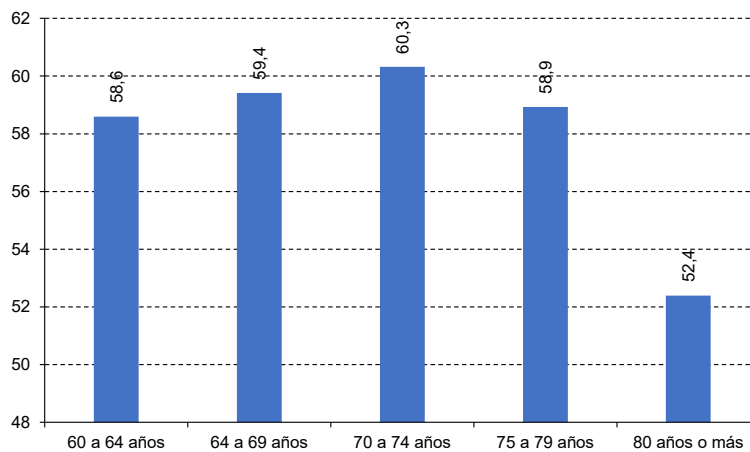
En el período 2010-2019, más del 90% de la población adulta mayor de 65 años o más se ocupó en empleos informales y más del 65% en espacios con ingresos vulnerables como trabajadores a cuenta propia o familiares no remunerados. Asimismo, se mantuvo un pequeño porcentaje (inferior al 5%) de fuerza laboral adulta mayor subempleada. Esta precariedad laboral puede ser contraproducente en un momento de la vida en la que los adultos mayores aún poseen responsabilidades sociales como jefes de hogar y responsabilidades crecientes con su salud por el deterioro de la calidad en la esperanza de vida posterior a los 60 años.

Esta tendencia destaca diferentes discusiones en torno al envejecimiento digno. Por un lado, pone en el foco la importancia de garantizar una inclusión económica en la vejez que sea una expresión de una elección vocacional y no el resultado de una trayectoria de vida de subsistencia que obliga a las personas a trabajar aún en su edad de jubilación por la escasez de recursos. Por otro lado, pone sobre la mesa la necesidad de fomentar una conciliación más adecuada entre las responsabilidades familiares y las estatales durante la vejez.

## 2. Cuidado y salud

De acuerdo con la información censal de 2018, más del 58% de la población adulta mayor de 60 años o más era jefa de hogar. La incidencia de estas responsabilidades sociales tiende a crecer a medida que sube la edad en la población de 60 a 74 años. En este sentido, al menos 6 de cada 10 personas adultas mayores de 70 a 74 años eran jefas de hogar. Si bien la incidencia de las jefaturas de hogar se reduce a medida que sube la edad en la población de 75 años o más, en la población de 80 años o más, más de la mitad de la población aún es jefa de hogar (véase el gráfico 41).

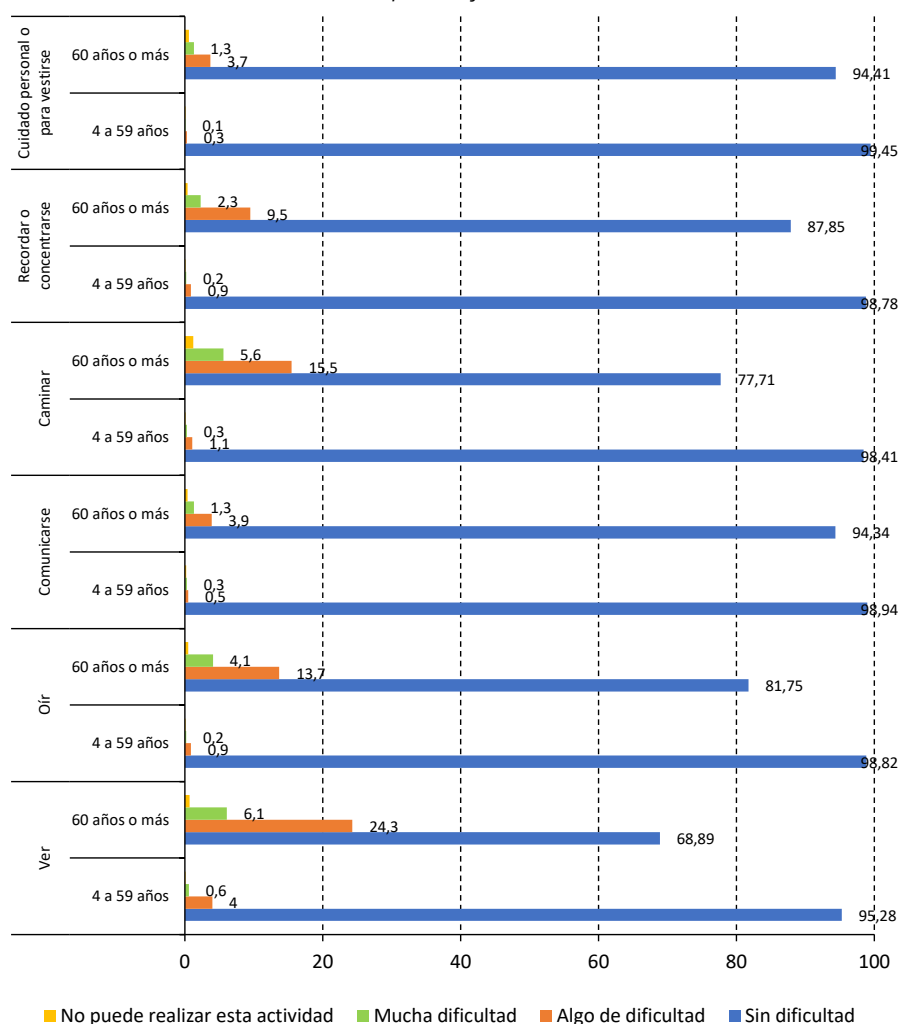
**Gráfico 41**  
Guatemala: población adulta mayor de 60 años o más que se desempeña como jefa de hogar, 2018  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

Frente a este perfil de responsabilidad como agentes de provisión familiar de protección social en un escenario laboral precario para la fuerza laboral envejeciente, contrasta el perfil de dependencia de la adultez mayor con diferentes dificultades funcionales. Según las cifras censales de 2018, el porcentaje de la población que no puede ver, oír, comunicarse, caminar, recordar, concentrarse o realizar tareas de cuidado de personal es más alta en las personas de 60 años o más que en las de 4 a 59 años. La incidencia de dificultades que se encuentra más extendida en la adultez mayor es la visual (ver) seguida por la motora (caminar) y la auditiva (oír), (véase el gráfico 4.2).

**Gráfico 4.2**  
**Guatemala: distribución de la población, según presencia de discapacidades, 2018**  
*(En porcentajes)*

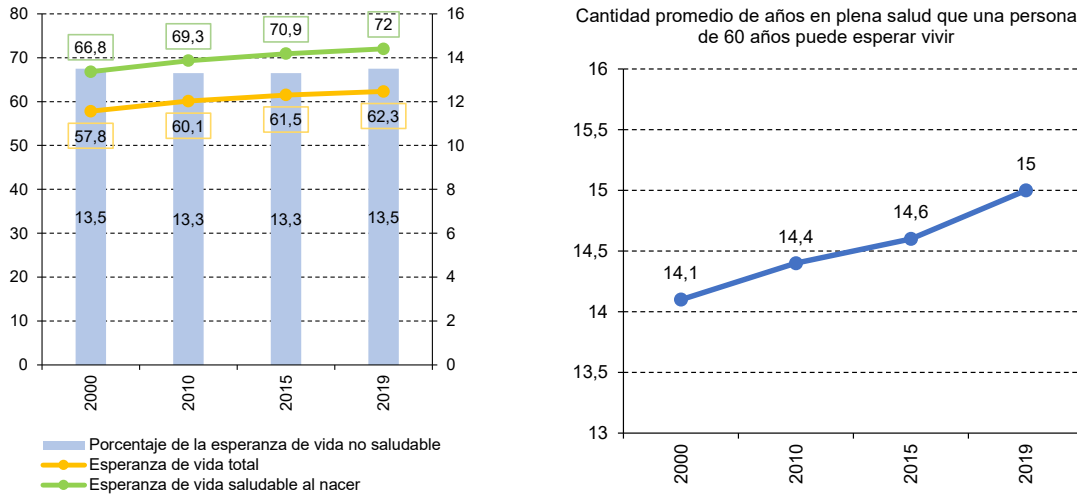


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

El paso por la adultez mayor está marcado por el deterioro de la calidad en la esperanza de vida por diferentes problemas de salud. Aunque el alza en la esperanza de vida al nacer se ha acompañado de un alza en la cantidad de años de vida saludable, el porcentaje de años vividos de forma no saludable se ha incrementado entre 2000 y 2019. La cantidad de años de vida que una persona de 60 años puede

esperar a vivir de forma saludable ha subido menos de 1 año a lo largo del período 2000-2019. Esta tendencia no solo acentúa los desafíos del envejecimiento para los sistemas de salud y las familias, sino también la importancia de promover una gestión de la salud preventiva a lo largo de la vida, como una garantía para una futura vejez saludable (véase el gráfico 43).

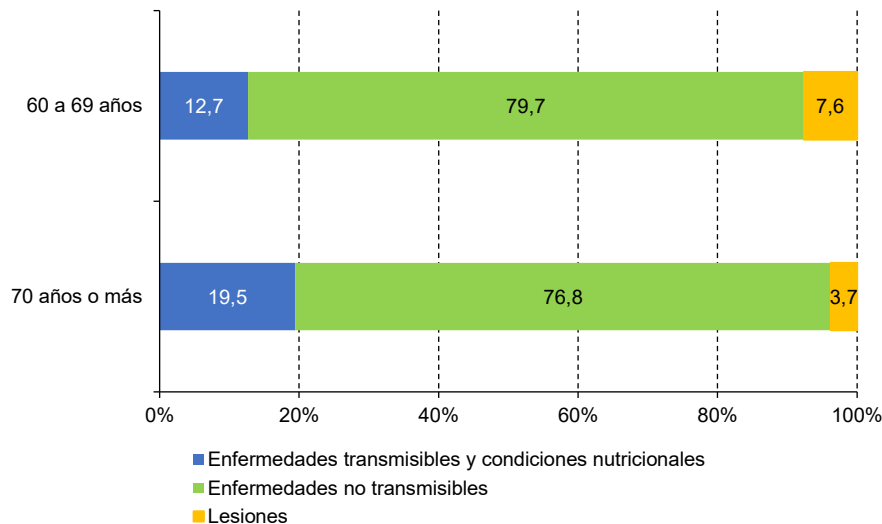
**Gráfico 43**  
Guatemala: salud y esperanza de vida al nacer, 2000-2019



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), The Global Health Observatory, 2021 [base de datos en línea] <https://www.who.int/data/gho>.

En la adultez mayor de 60 años o más, la mayor parte de las muertes fueron causadas por enfermedades no transmisibles (más del 75% tanto en las personas de 60 a 69 años como en las de 70 años o más) en 2019. El peso de las muertes por enfermedades transmisibles y condiciones nutricionales es mayor en la vejez (población de 70 años o más), por la mortalidad de las infecciones parasitarias y las deficiencias nutricionales (véase el gráfico 44).

**Gráfico 44**  
Guatemala: distribución de las muertes en población de 60 años o más, 2019  
(En porcentajes)



Guatemala: principales causas de muerte en la población de 60 años o más, 2019  
(en porcentajes)

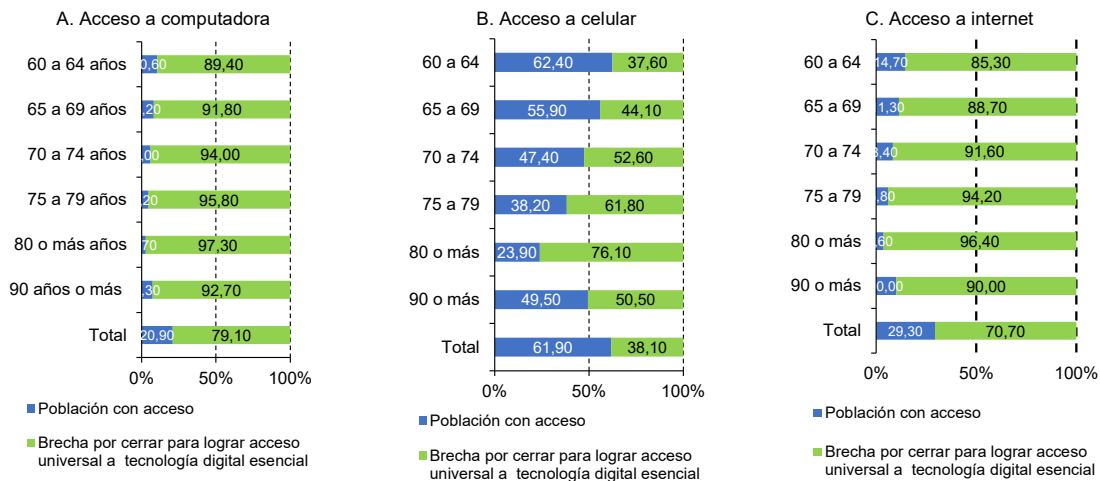
Personas de 60 a 69 años		Muertes	Personas de 70 años o más		Muertes
1	Enfermedades cardiovasculares	19,30	Enfermedades cardiovasculares	29,39	
2	Neoplasmas malignos	14,46	Infecciones respiratorias	13,24	
3	Diabetes <i>mellitus</i>	14,04	Neoplasmas malignos	11,63	
4	Enfermedades digestivas	12,81	Enfermedades genitourinarias	8,19	
5	Enfermedades genitourinarias	11,61	Diabetes <i>mellitus</i>	7,77	
6	Infecciones respiratorias	7,46	Enfermedades digestivas	7,21	
7	Lesiones no intencionales	5,84	Condiciones neurológicas	6,15	
8	Infecciones parasitarias	3,90	Enfermedades respiratorias	4,95	
9	Enfermedades respiratorias	2,76	Lesiones no intencionales	3,29	
10	Desórdenes mentales y uso de sustancias	1,95	Deficiencias nutricionales	3,22	
	Otras	5,87	Otras	4,95	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), "Who Mortality Database", Departamento de Datos y Análisis, 2020 [base de datos en línea] [http://platform.who.int/mortality](https://platform.who.int/mortality).

### 3. TIC como claves para un mundo cambiante

La exclusión educativa que se acarrea de forma intergeneracional, reflejada en una tasa cercana al 50% de población mayor de 60 años que es analfabeta, potencia la exclusión digital de las generaciones envejecientes. De acuerdo con el Censo 2018, la población adulta mayor de 60 años o más suele tener un nivel de acceso a tecnologías digitales esenciales (computadora, celular e internet) inferior al parámetro nacional. Este rezago empeora a medida que se incrementa la edad de la población adulta mayor en las diferentes tecnologías. En el caso de las computadoras, el 10,9% de las personas de 60 a 64 años tienen acceso a este dispositivo mientras que en las personas de 80 años o más, solo el 2,7%. En el caso del celular la cifra es del 62,4% en contra del 23,9%, y en el caso de internet, es del 14,7% en contra del 29,30%. En ese contexto, el celular es la tecnología digital con mayor cobertura entre la población adulta mayor, seguida por el acceso a internet.

**Gráfico 45**  
Guatemala: incidencia del uso de las tecnologías digitales en la población adulta mayor de 60 años o más, 2018  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

En este contexto de exclusión educativa-digital, sobresale el desafío de cerrar las brechas de alfabetización por la importancia de saber leer y escribir como una competencia básica para un pleno dominio de las tecnologías digitales, y luego fomentar el acceso a dispositivos y servicios digitales básicos, considerando el dominio ya estructurado en torno al celular. La garantía de este acceso es clave para aprovechar la digitalización social a favor de la inclusión informativa, sanitaria, financiera, comercial y otras de las personas adultas mayores, especialmente de aquellas que tienen dificultades para participar de manera presencial en la provisión de servicios (véase el gráfico 45).

## **E. Recomendaciones para el fortalecimiento de las políticas públicas**

Hacia 2030, la estructura poblacional de Guatemala presentará un desequilibrio a favor de la población de 0 a 19 años, mientras transita en la profundización del momento óptimo del bono demográfico. Por lo tanto, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible estará sujeto a la demanda demográfica de políticas de niñez y adolescencia que permitan garantizar los derechos sociales, económicos y culturales en condiciones de igualdad. Estas políticas necesitan cerrar deudas que dividen a la niñez y adolescencia por sus oportunidades de ingresar a la educación formal, obtener logros educativos, acceder a tecnologías digitales, sobrevivir al año de vida, gozar de una adecuada alimentación y vivir libre de diferentes formas de violencia. En el abordaje de estas brechas, se debe considerar con especial atención la exclusión que enfrentan la niñez y adolescencia pertenecientes a los pueblos indígenas y la que posee alguna discapacidad.

Ante el peso creciente de la población joven, se necesitan políticas públicas que conecten a la juventud con trayectorias de vida favorables para su movilidad social ascendente, por medio del fomento de una mayor sostenibilidad de los proyectos educativos secundarios y terciarios, la prevención de una inserción laboral precaria, la reducción del embarazo en la juventud adolescente y la reducción de su exposición a la violencia homicida. En el largo plazo, estas políticas públicas contribuirán a mejorar la capacidad de la sociedad para aprovechar los beneficios del bono demográfico y sentar las bases para un envejecimiento más digno.

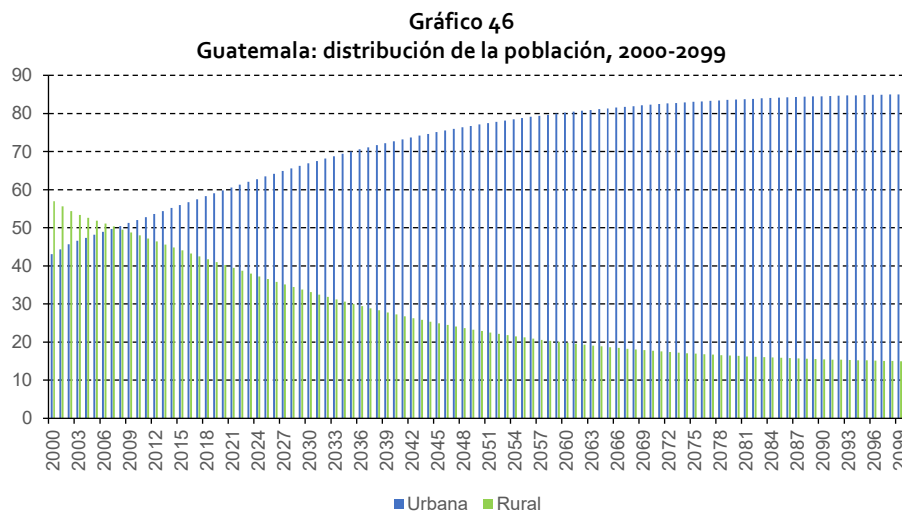
En el siglo XXI, la economía guatemalteca ha tenido problemas para expandirse al mismo ritmo que su fuerza laboral. En ese sentido, el marco laboral se estructura en torno a la proliferación de los empleos informales de subsistencia y los empleos desconectados del sistema de seguridad social. Ante estas deudas laborales, se hace necesario desplegar políticas productivas que puedan garantizar una vida laboral decente que les facilite a las personas adultas no solo gozar de una vida saludable sino también asumir de manera plena su rol como provisoras de bienestar para las diferentes generaciones en edad de dependencia. El cierre de estas deudas sociales con la adultez necesita realizarse con una mirada multigeneracional que permita atender la falta de autonomía económica en la vejez, las responsabilidades que asumen como jefes de hogar (en vez de ser sujetos de cuidado), la carga del deterioro a su salud y su rezago educativo-tecnológico.



### III. Desigualdad por territorio-etnia

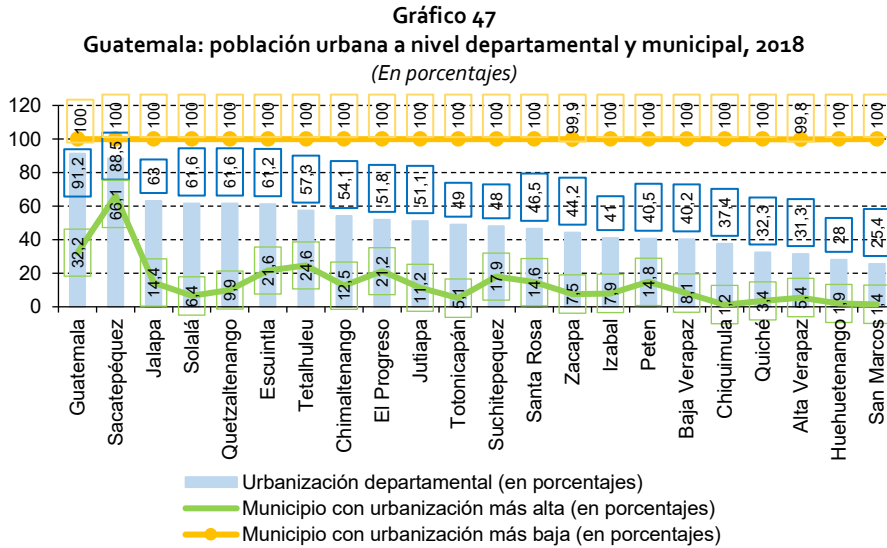
#### A. Los desequilibrios territoriales en la transición rural-urbana del siglo XXI

Como resultado de los cambios demográficos experimentados en el siglo XXI, la población de Guatemala pasó a ser mayoritariamente urbana desde 2008. En 2030, se proyecta que la urbanización alcance a más de dos tercios de la población del país (66,9%) y al cierre del siglo XXI, a cerca del 85% en 2099. Entre 2000 y 2030, la población urbana se expandirá de 5,01 millones a 14,18 millones; mientras que la rural de 6,63 millones a 7,02 millones (véase el gráfico 46).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), *Estimados y proyecciones: Archivos Excel, Guatemala-Revisión 2019* [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-excel>.

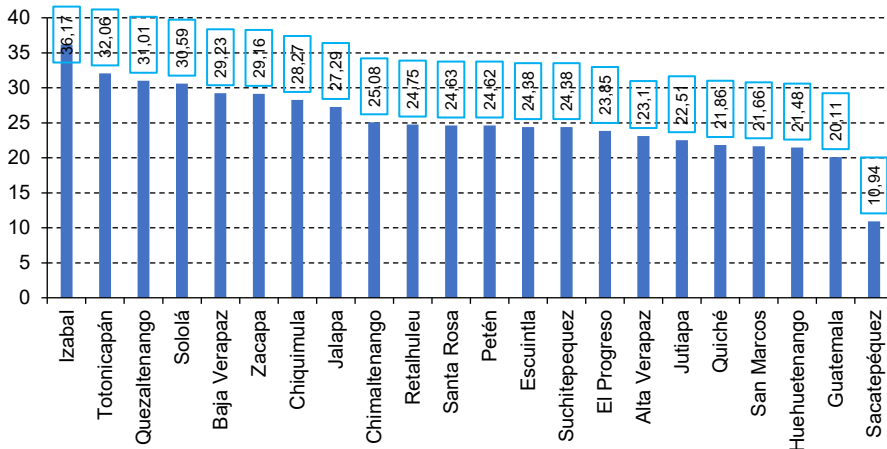
Este proceso de urbanización se presenta de manera territorialmente diferenciada. De acuerdo con los datos departamentales del Censo 2018, mientras que en 2 de los 22 departamentos del país más del 75% de la población (tres cuartas partes) era urbana, en 4 departamentos la población urbana era menor a una tercera parte (véase el gráfico 47).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE) y de Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

Desde una mirada municipal, los niveles de urbanización dentro de cada uno de los departamentos también son heterogéneos. Los tres departamentos con mayores variaciones son Izabal, Totonicapán y Quezaltenango, y los tres con menores variaciones son Guatemala, Sacatepéquez (predominantemente urbanos) y Huehuetenango (predominantemente rural) (véase el gráfico 48).

**Gráfico 48**  
**Guatemala: ranking de los departamentos con mayor heterogeneidad en los niveles municipales de urbanización, por valor de la desviación típica y población urbana**  
(En porcentajes)

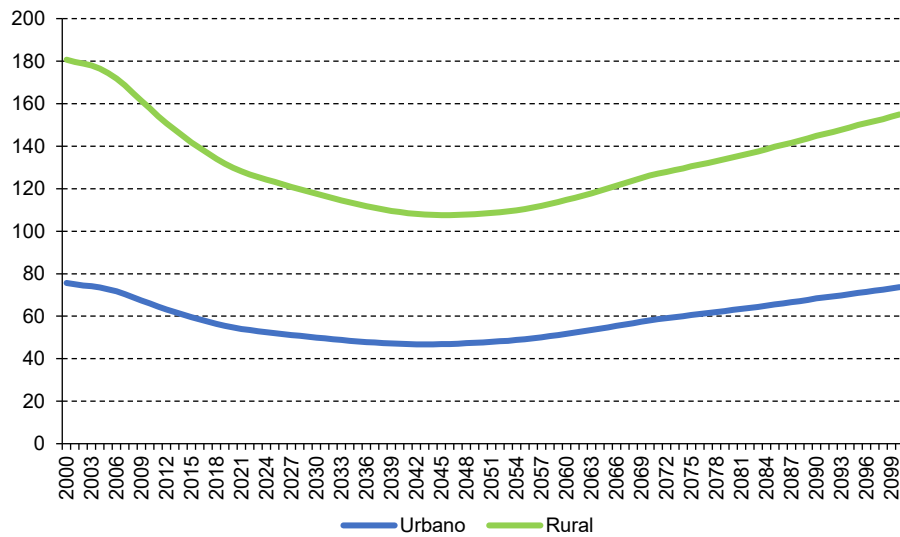


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

## B. Una transición etaria territorialmente diferenciada

Desde una perspectiva de largo plazo, la población urbana presenta una composición etaria diferenciada a la de la población rural, conforme a la cual tendrá una tendencia de dependencia demográfica menor, a lo largo del período 2000-2099. Esta diferencia demográfica tiene repercusiones en la capacidad de acumulación de ingresos entre ambas zonas geográficas, en detrimento del cierre de las brechas socioeconómicas estructuradas en torno al eje urbano-rural. Los hogares rurales tienen una mayor carga etaria que los urbanos que se maximiza con los niveles menos elevados de participación económica de su población en edad de trabajar y la mayor precariedad de los empleos disponibles (véase el gráfico 49).

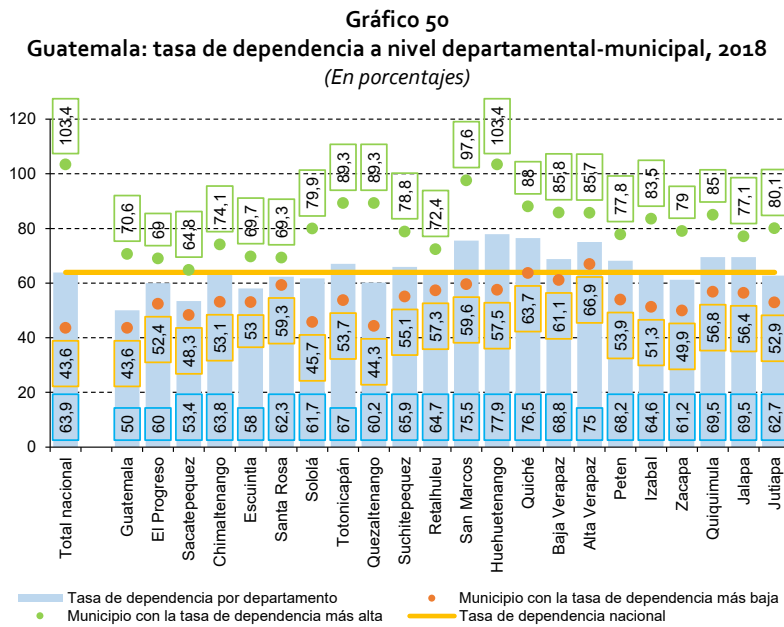
**Gráfico 49**  
Guatemala: tasa de dependencia, 2000-2099  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), *Estimados y proyecciones: archivos Excel, Guatemala-Revisión 2019* [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-excel>.

Nota: La tasa de dependencia se ha calculado sobre la base de una población potencialmente dependiente menor de 15 años y mayor de 64 años; y una población potencialmente productiva de 15 a 64 años.

Por otro lado, estas diferencias demográficas tienen matices político-administrativos. Según el Censo 2018, solo en 13 de los 22 departamentos la tasa de dependencia es inferior al 66,67%, como un parámetro definido para identificar un balance etario favorable para una mayor acumulación de riqueza. Asimismo, en 15 de los 340 municipios del país, la tasa de dependencia es inferior al 50% (es decir, la población en edad de trabajar supera en volumen a la población en edad de dependencia): Estanzuela, Santiago Atitlán, Santa Lucía Milpas Altas; Villa Nueva; San Lucas Sacatepéquez; Quetzaltenango; Jocotenango; Santa Catarina Pinula; Guatemala; Mixco; Zunil; San Marcos La Laguna; San Miguel Petapa; Almolonga; Fraijanes. Sin embargo, existe un municipio de los 340 en donde la tasa de dependencia es superior al 100%: San Miguel Acatlán (véase el gráfico 50). En el marco de estas brechas municipales, las tasas de dependencia departamentales presentan diferentes niveles de heterogeneidad. Huehuetenango es el departamento en donde la diferencia del nivel de dependencia demográfica entre el municipio con el valor más bajo y el municipio con valor más alto es mayor mientras que Santa Rosa es el departamento con los valores más homogéneos.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE), *Estadísticas de empleo*, 2019 [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/> y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [base de datos en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

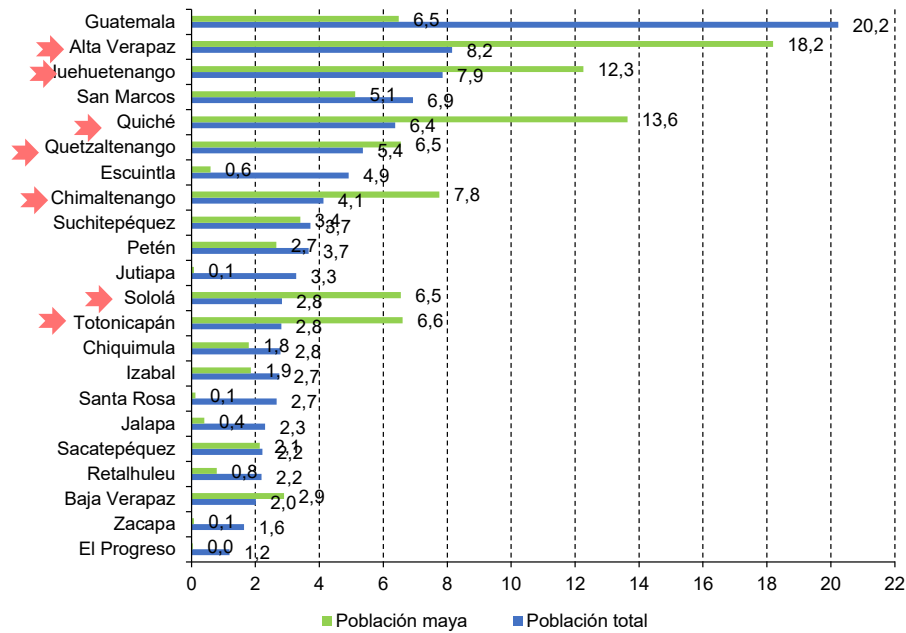
Nota: La tasa de dependencia se ha calculado sobre la base de una población potencialmente dependiente menor de 15 años y mayor de 64 años; y una población potencialmente productiva de 15 a 64 años.

### C. Disparidades territoriales en la concentración poblacional y la composición étnica

De acuerdo con los datos censales de 2018, más del 70% de la población de Guatemala se concentra en los 10 departamentos más poblados del país: Guatemala; Alta Verapaz; Huehuetenango; San Marcos; Quiché; Quetzaltenango; Escuintla; Chimaltenango; Suchitepéquez, y Petén. Por su parte, más del 50% de la población maya vive en 5 departamentos: Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, Chimaltenango y Totonicapán. En 7 de los 22 departamentos del país hay una sobrerrepresentación de la población maya: Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché, Quetzaltenango, Chimaltenango, Sololá y Totonicapán (véase el gráfico 51).

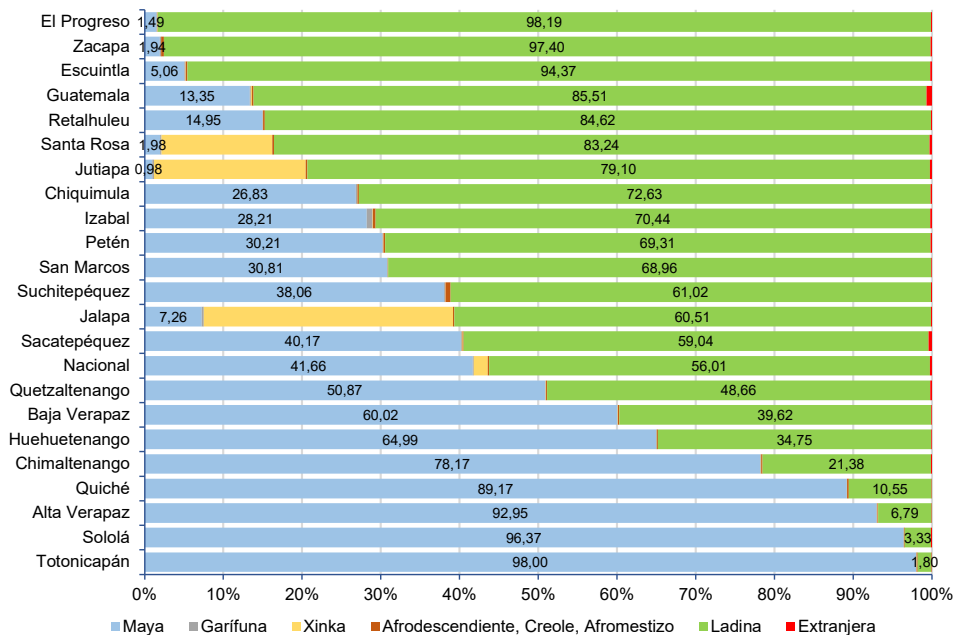
Asimismo, 8 de los 22 departamentos del país poseen una incidencia demográfica maya (población maya como porcentaje de la población departamental) que se encuentra por encima del 50% (sobrepasando el umbral nacional del 41,7%): Totonicapán, Sololá, Alta Verapaz, Quiché, Chimaltenango, Huehuetenango, Baja Verapaz y Quetzaltenango. En contraste a esta composición demográfica mayoritariamente maya, hay 14 departamentos del país en donde más del 60% de la población es ladina (sobrepasando el umbral nacional del 56%): El Progreso, Zacapa, Escuintla, Guatemala, Retalhuleu, Santa Rosa, Jutiapa, Chiquimula, Izabal, Petén, San Marcos, Suchitepéquez, Jalapa y Sacatepéquez. En el marco de estos dos polos étnico-demográficos, la zona occidental y central del país posee una mayor huella demográfica maya, mientras que la norte, oriental y sur tienen una más ladina (véanse el gráfico 52 y el mapa 1).

**Gráfico 51**  
**Guatemala: distribución de la población del país, por departamento, 2018**  
*(En porcentajes)*

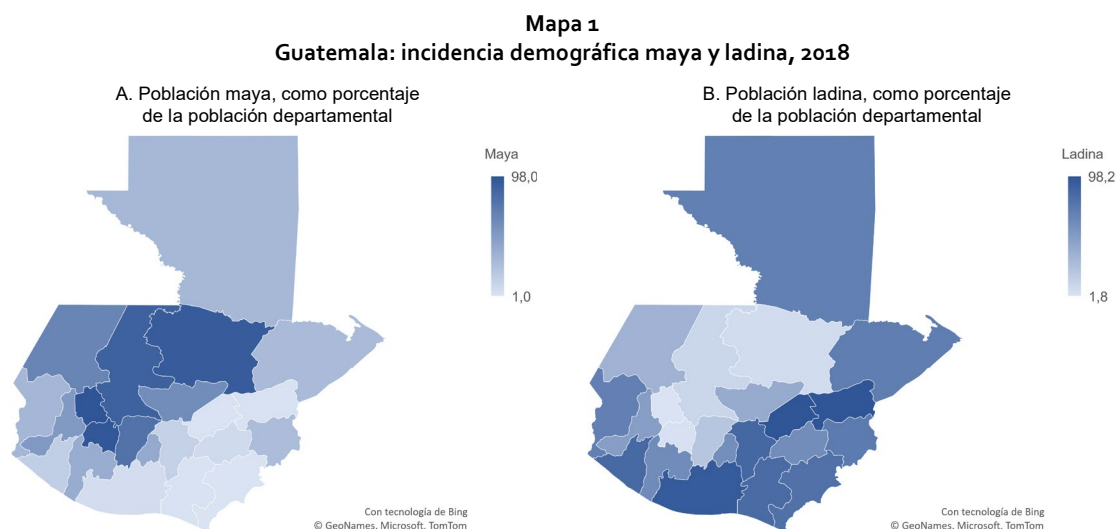


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

**Gráfico 52**  
**Guatemala: distribución de la población por pueblo de pertenencia, 2018**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Esta huella demográfica maya presenta matices diferenciados territorialmente según la comunidad lingüística. De acuerdo con el censo 2018, el K'iche' es la lengua maya con mayor extensión poblacional en el país (27,07% de la población maya), seguida por el Q'eqchi' (22,07% de la población maya) y el Kaqchiquel (17,21%). Estas tres lenguas abarcan a más del 60% de la población maya del país. En 9 de los 22 departamentos del país el K'iche' es la lengua maya con mayor extensión demográfica. Esta diversidad lingüística necesita ser considerada en las diferentes políticas públicas orientadas a la inclusión de las poblaciones indígenas, especialmente mayas (véase el cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Guatemala: top 10 de comunidades lingüísticas mayas, por departamento, 2018**

Departamento	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nacional	K'iche'	Q'eqchi'	Kaqchiquel	Mam	Q'anjob'al	Poqomchi'	Achi	Ixil	Ch'orti'	Tz'utujil
Guatemala	Kaqchiquel	K'iche'	Q'eqchi'	Mam	Achi	Poqomam	Chalchiteka	Ixil	Poqomchi'	Tz'utujil
El Progreso	K'iche'	Chalchiteka	Q'eqchi'	Kaqchiquel	Achi	Poqomchi'	Mam	Q'anjob'al	Ixil	Poqomam
Sacatepéquez	Kaqchiquel	K'iche'	Achi	Chalchiteka	Mam	Q'eqchi'	Ixil	Q'anjob'al	Akateka	Tz'utujil
Chimaltenango	Kaqchiquel	K'iche'	Achi	Mam	Ixil	Q'eqchi'	Akateka	Chalchiteka	Tz'utujil	Poqomam
Escuintla	Poqomam	K'iche'	Kaqchiquel	Mam	Chalchiteka	Q'eqchi'	Achi	Ixil	Tz'utujil	Q'anjob'al
Santa Rosa	K'iche'	Kaqchiquel	Chalchiteka	Mam	Achi	Q'eqchi'	Awakateka	Q'anjob'al	Akateka	Ixil
Sololá	K'iche'	Kaqchiquel	Tz'utujil	Achi	Akateka	Mam	Q'anjob'al	Poqomam	Q'eqchi'	Chalchiteka
Totonicapán	K'iche'	Achi	Q'anjob'al	Kaqchiquel	Akateka	Mam	Tektiteka	Q'eqchi'	Poqomchi'	Poqomam
Quetzaltenango	K'iche'	Mam	Kaqchiquel	Q'anjob'al	Akateka	Achi	Chalchiteka	Q'eqchi'	Tz'utujil	Poqomchi'
Suchitepéquez	K'iche'	Tz'utujil	Kaqchiquel	Mam	Ixil	Achi	Chalchiteka	Akateka	Q'anjob'al	Q'eqchi'
Retalhuleu	K'iche'	Mam	Kaqchiquel	Ixil	Chalchiteka	Q'anjob'al	Achi	Akateka	Q'eqchi'	Poqomchi'
San Marcos	Mam	Sipakapense	K'iche'	Chalchiteka	Achi	Akateka	Kaqchiquel	Poqomam	Q'eqchi'	Q'anjob'al

Departamento	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Huehuetenango	Mam	Q'anjob'al	Chuj	Akateka	Jakalteko/Popti'	K'iche'	Chalchiteka	Awakateka	Tektiteka	Achi
Quiché	K'iche'	Ixil	Q'eqchi'	Poqomchi'	Q'anjob'al	Sakapulteka	Mam	Achi	Kaqchiquel	Uspanteka
Baja Verapaz	Achi	Q'eqchi'	Poqomchi'	K'iche'	Kaqchiquel	Chalchiteka	Akateka	Poqomam	Mam	Ch'orti'
Alta Verapaz	Q'eqchi'	Poqomchi'	Achi	Mam	K'iche'	Kaqchiquel	Q'anjob'al	Poqomam	Akateka	Chuj
Petén	Q'eqchi'	Kaqchiquel	K'iche'	Achi	Mopan	Itza'	Mam	Poqomchi'	Chalchiteka	Ch'orti'
Izabal	Q'eqchi'	K'iche'	Kaqchiquel	Achi	Chalchiteka	Mam	Poqomchi'	Ch'orti'	Poqomam	Akateka
Zacapa	Ch'orti'	Chalchiteka	K'iche'	Q'eqchi'	Kaqchiquel	Mam	Achi	Jakalteko/Popti'	Poqomam	Akateka
Chiquimula	Ch'orti'	Chalchiteka	K'iche'	Achi	Q'eqchi'	Kaqchiquel	Akateka	Mam	Poqomam	Poqomchi'
Jalapa	Poqomam	K'iche'	Chalchiteka	Kaqchiquel	Awakateka	Q'eqchi'	Achi	Akateka	Mam	Ch'orti'
Jutiapa	K'iche'	Kaqchiquel	Chalchiteka	Q'eqchi'	Awakateka	Achi	Mam	Akateka	Poqomam	Ch'orti'

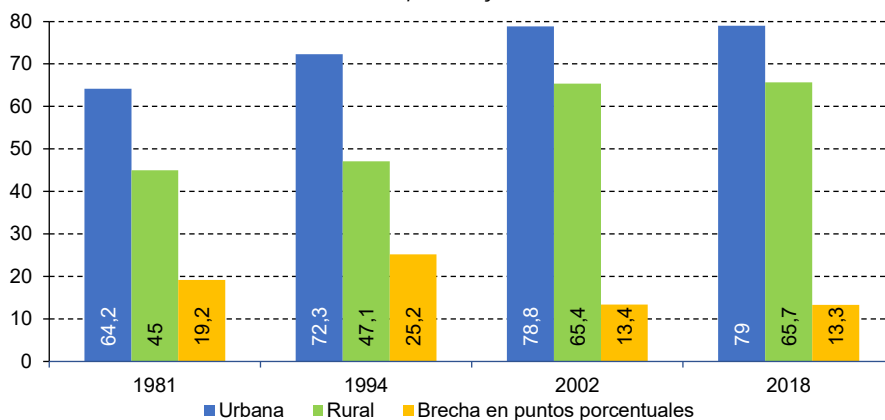
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

## D. Brechas territoriales en el acceso a diferentes derechos básicos, como los de educación, salud, empleo, vivienda y tecnología

### 1. Asistencia escolar

Según las cifras históricas censales del período 1981-2018, la inclusión escolar de la población en edad escolar de 7 a 19 años ha subido progresivamente tanto en el área urbana como en la rural. No obstante, este avance se ha visto ralentizado por los escasos logros que se han experimentado en el siglo XXI. Entre 2002 y 2018, la cobertura de la asistencia escolar subió apenas 0,2 puntos porcentuales en el área urbana y 0,3 puntos en el área rural. Asimismo, se ha caracterizado por el rezago histórico del área rural frente a la urbana, a pesar de los avances registrados en la brecha de cobertura urbano-rural (véase el gráfico 53).

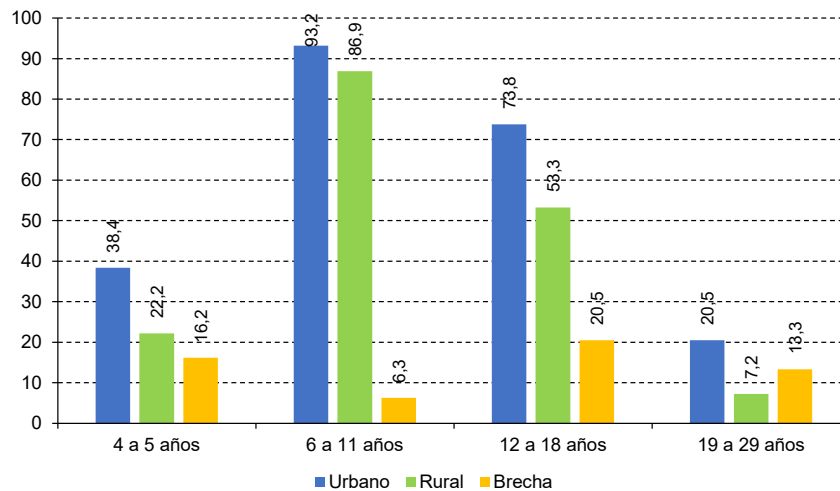
**Gráfico 53**  
Guatemala: asistencia escolar en la población de 7 a 19 años, por área geográfica, 2018  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

Desde una perspectiva etaria, los niveles de asistencia escolar en la población de 4 a 29 años registrados en el Censo 2018 difieren territorialmente tanto en el plano geográfico (urbano-rural) como en el departamental. En el área urbana la asistencia escolar tiene una mayor cobertura que en la rural en las diferentes edades escolares. La brecha es más amplia en la adolescencia de 12 a 18 años y menor en la niñez de 6 a 11 años. No obstante, presenta el mismo patrón de exclusión etario. Sin importar el área geográfica, las brechas de universalización de la inclusión escolar son más amplias en la primera infancia (4 a 5 años) y la juventud adulta (19 a 29 años) y menores en la niñez (6 a 11 años) y la adolescencia (12 a 18 años). De este modo, tanto en el área urbana como en la rural, los mayores retos de incorporación educativa se configuran en torno al acceso a los tramos iniciales y finales del sistema educativo formal (la educación preescolar y la terciaria) (véase el gráfico 54).

**Gráfico 54**  
**Guatemala: asistencia escolar en la población de 4 a 29 años, por área geográfica, 2018**  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

La atención de este desafío requiere de políticas capaces de responder a las convergencias y divergencias de la causalidad de la inasistencia escolar en la población urbana y la rural. En la primera infancia de 4 y 5 años, el mundo rural y el urbano coinciden en la importancia de las valoraciones de los padres y la niñez, pero difieren en la relevancia rural atribuida a la ausencia de personal docente y la importancia urbana asignada a la presencia de enfermedades o discapacidades. En la niñez de 6 a 11 años, las principales causas de la exclusión educativa rural y urbana son las mismas: voluntad de los padres, preferencia de los estudiantes, ausencia de medios materiales y discapacidad. En la adolescencia de 12 a 18 años y la población adulta joven de 19 a 29 años, la exclusión escolar rural y urbana se debe a motivos económicos (ya sea por falta de dinero o dedicación laboral), preferencias individuales de los estudiantes y las uniones nupciales. Sin embargo, puede tener causales diferenciadas por la relevancia de las responsabilidades domésticas en el mundo rural y la importancia de la discapacidad y la culminación de los estudios en el mundo urbano (véase el cuadro 5).



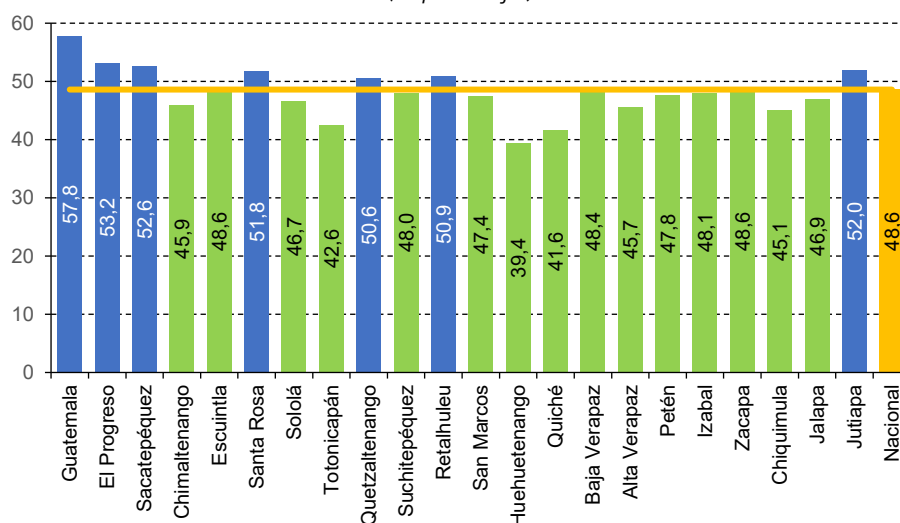
**Cuadro 5**  
**Guatemala: top 5 de causas de inasistencia escolar en la población de 4 a 29 años, por área geográfica, 2018**

Edad	Posición en la clasificación, por relevancia demográfica					
	1	2	3	4	5	
4 a 5 años	Rural	Los padres consideran que aún no tiene la edad	Falta de dinero	No le gusta/ no quiere ir	Los padres/pareja no quieren	Falta de maestro
	Urbano	Los padres consideran que aún no tiene la edad	Falta de dinero	Los padres/pareja no quieren	No le gusta/ no quiere ir	Enfermedad o discapacidad
6 a 11 años	Rural	Los padres consideran que aún no tiene la edad	No le gusta/ no quiere ir	Falta de dinero	Enfermedad o discapacidad	Los padres/ pareja no quieren
	Urbano	Los padres consideran que aún no tiene la edad	Falta de dinero	No le gusta/ no quiere ir	Enfermedad o discapacidad	Los padres/ pareja no quieren
12 a 18 años	Rural	Falta de dinero	No le gusta/ no quiere ir	Tiene que trabajar	Se casó o se unió	Quehaceres del hogar
	Urbano	Falta de dinero	No le gusta/ no quiere ir	Tiene que trabajar	Se casó o se unió	Enfermedad o discapacidad
19 a 29 años	Rural	Falta de dinero	Tiene que trabajar	No le gusta/ no quiere ir	Se casó o se unió	Quehaceres del hogar
	Urbano	Tiene que trabajar	Falta de dinero	No le gusta/ no quiere ir	Se casó o se unió	Ya terminó sus estudios

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

Desde una perspectiva departamental, hay brechas en los niveles de asistencia escolar según el Censo 2018. En 7 de los 22 departamentos la inclusión educativa sobrepasa el umbral del 50%, mientras que en 15 de los 22 departamentos es más baja en comparación con el parámetro nacional. En el marco de estas asimetrías, Guatemala es el departamento con la mayor asistencia escolar mientras que Jutiapa tiene la menor (véase el gráfico 55).

**Gráfico 55**  
**Guatemala: asistencia escolar en la población de 4 a 29 años, 2018**  
(En porcentajes)

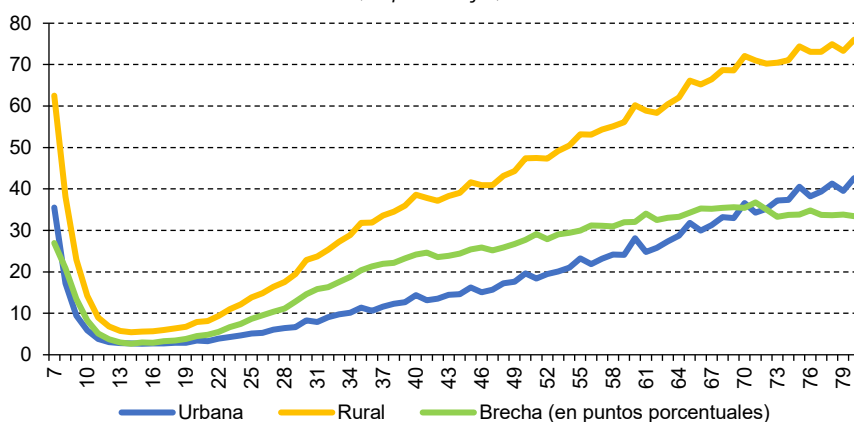


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

## 2. La obtención de logros educativos

En el marco del rezago territorial del área rural frente a la urbana existen brechas relevantes en la obtención de logros educativos básicos como saber leer y escribir. De acuerdo con las cifras censales de 2018, la incidencia del analfabetismo rural es más alta a la urbana, sin importar la edad, en la población de 7 años o más. No obstante, la brecha urbano-rural tiende a ensancharse a medida que aumenta la edad, a partir de los 17 años. De este modo, más de la mitad de la población rural de 50 años o más no sabe ni leer ni escribir (véase el gráfico 56).

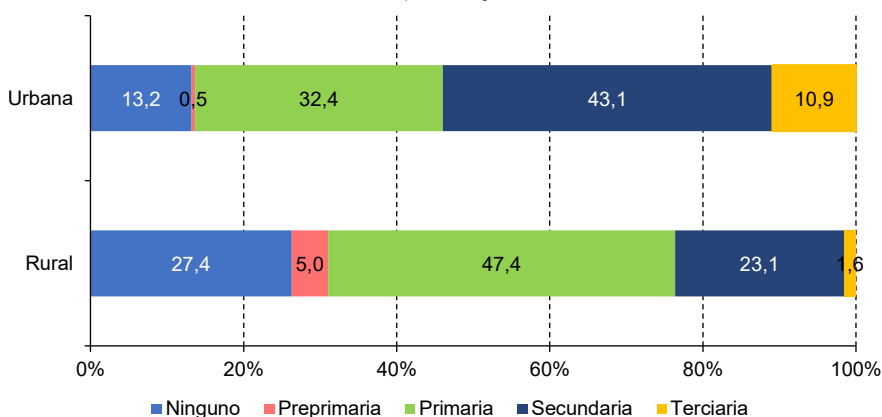
**Gráfico 56**  
Guatemala: población analfabeta de 7 años o más, 2018  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

En coherencia con esta tendencia, existen asimetrías en los logros educativos de la población en edad de trabajar de 15 años o más. Por un lado, el peso de la población que no ha cursado ningún grado de la educación formal en el área rural duplica al urbano. Por otro, el peso de la población que ha logrado cursar algún grado de la educación terciaria del área rural es una décima parte del urbano (véase el gráfico 57).

**Gráfico 57**  
Guatemala: población de 15 años o más en edad de trabajar sin ningún grado de educación, por área geográfica, 2018  
(En porcentajes)

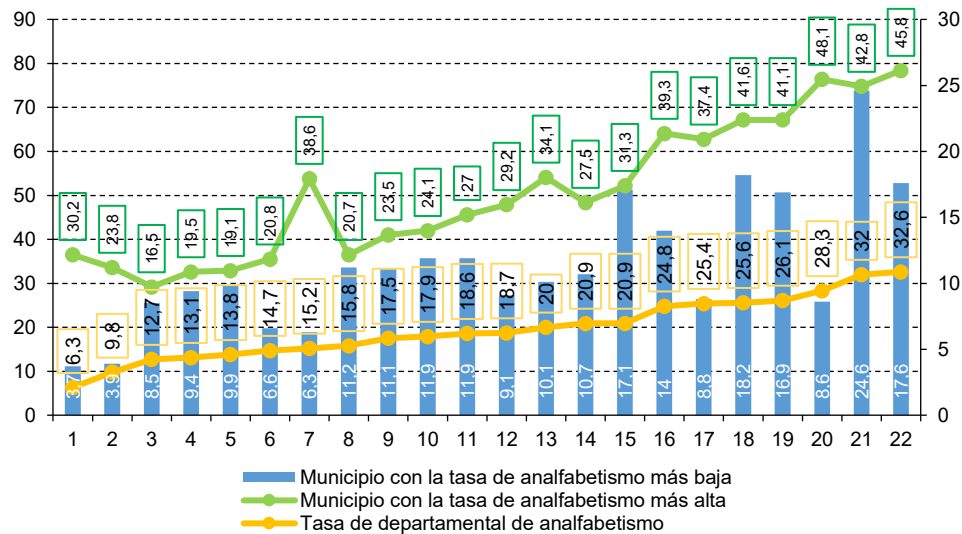


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

La atención de este rezago educativo requiere políticas educativas proigualdad geográficamente diferenciadas que contribuyan al logro de diferentes objetivos esenciales, como la alfabetización multigeneracional acelerada de la población, especialmente rural, y el acceso de la población rural al sistema educativo formal, especialmente en el nivel primario y secundario, bajo modalidades flexibles dirigidas a la población en edad de trabajar. La atención de estos dos objetivos necesita el impulso de medidas territorialmente diferenciadas.

Según los datos censales de 2018, en 12 de los 22 departamentos del país la tasa de analfabetismo en la población de 7 años o más supera al parámetro nacional (18,5%). En el marco de esta desventaja, la extensión demográfica de este rezago educativo es mayor al 25% en 6 de los 22 departamentos (Sololá, Totonicapán, Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz y Chiquimula). En contraste con este escenario menos favorable, sobresalen 2 de los 10 departamentos con una incidencia del analfabetismo inferior al valor nacional, en donde la extensión demográfica de este rezago educativo es inferior al 10%: Guatemala y Sacatepéquez (véase el gráfico 58).

**Gráfico 58**  
**Guatemala: incidencia departamental del analfabetismo en la población de 7 años o más, 2018**  
*(En porcentajes)*



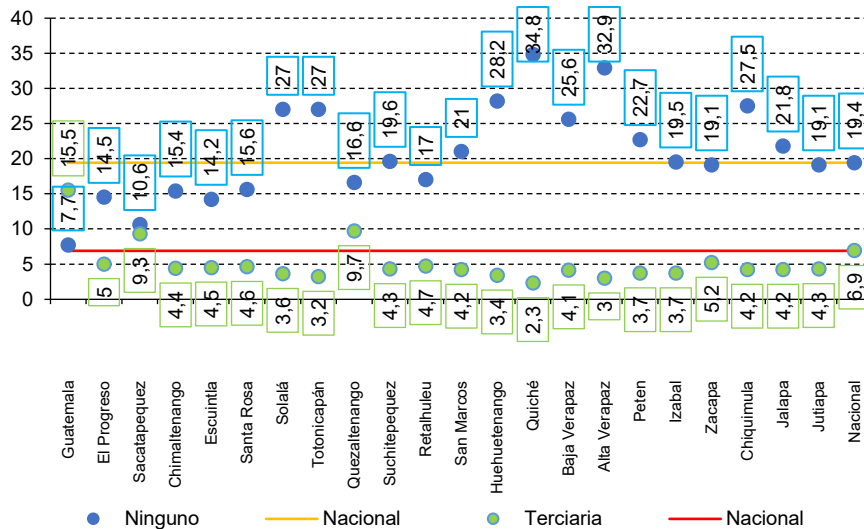
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

La atención de estas brechas departamentales demanda medidas municipalmente diferenciadas. Al interior de departamentos con ventaja (como Quezaltenango o Guatemala) o desventaja (como Huehuetenango, Sololá, Quiché o Baja Verapaz) hay asimetrías en los niveles municipales de analfabetismo que superan los 25 puntos porcentuales, según los datos censales de 2018. Por otro lado, la polarización del rezago/avance en los logros educativos de la población en edad de trabajar de 15 años o más tiende a ser más o menos profunda según el departamento en cuestión. Desde la perspectiva de la población con una inclusión educativa más rezagada, la brecha departamental es más profunda. En los departamentos de Quiché y Alta Verapaz, más del 30% de la población en edad de trabajar de 15 años o más no ha cursado ningún grado de educación formal; mientras que, en Guatemala es menos del 10%.

En el marco de esta brecha, 10 de los 22 departamentos del país tienen un porcentaje de población sin ninguna educación formal más bajo que el nacional (Guatemala, Sacatepéquez, Escuintla, El Progreso, Chimaltenango, Santa Rosa, Quetzaltenango, Retalhuleu, Zacapa y Jutiapa). Desde la perspectiva de la población con una inclusión educativa más avanzada, la brecha departamental es

menor, pero a expensas de una baja extensión demográfica de la población más calificada. De los 22 departamentos del país, solo en Guatemala el peso de la población de 15 años o más que tiene algún grado de educación terciaria es superior al 15% y en el resto es inferior al 10%. Solo 3 de los 22 departamentos tienen un porcentaje de población con algún grado de educación terciaria es más ventajoso que el valor nacional (véase el gráfico 59).

**Gráfico 59**  
**Guatemala: polarización departamental en el nivel educativo de la población en edad de trabajar, como porcentaje de personas de 15 años o más que no tienen ningún grado educativo y los que han logrado cursar algún grado de la educación terciaria, 2018**



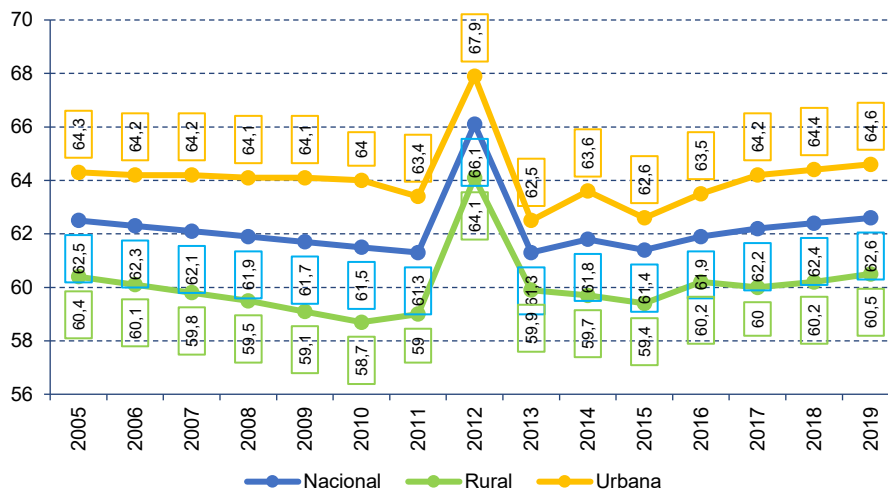
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

### 3. Empleo

A lo largo del período 2005-2019, la inserción económica de la población en edad de trabajar de 15 años o más ha sido mayor entre la población rural que en la urbana. Esta brecha se ha extendido ligeramente entre 2005 y 2019, al pasar de 3,9 a 4,1 puntos porcentuales. El cierre de esta asimetría demanda políticas geográficas diferenciadas para la promoción de la inclusión económica que consideren las brechas por género y nivel educativo (véase el gráfico 60).

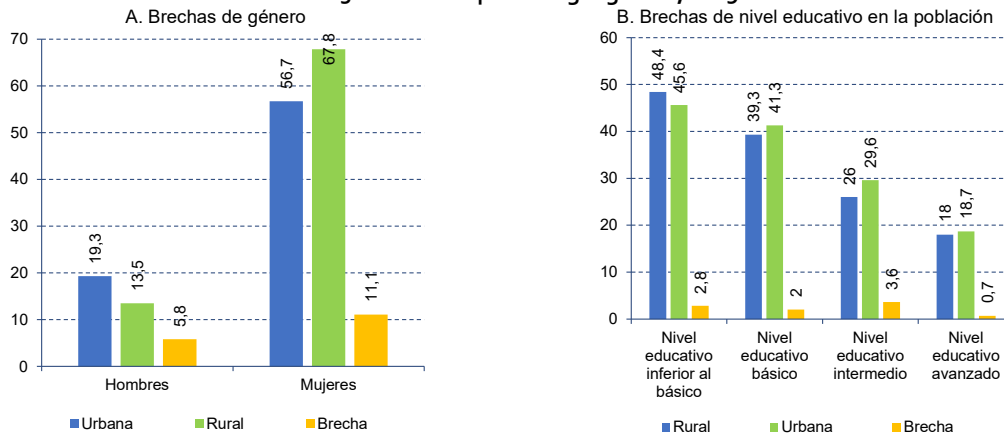
En 2019, la extensión demográfica de la inactividad económica en la población masculina fue mayor en el área urbana que en la rural, mientras que en la población femenina se observó la tendencia contraria. Por otro lado, entre la población con un nivel educativo inferior al básico, la tasa de inactividad económica fue mayor en el área rural que en la urbana, mientras que entre la población con un nivel educativo mayor (básico, intermedio o avanzado) fue mayor en el área urbana que en la rural (véase el gráfico 61).

**Gráfico 60**  
**Guatemala: tasa de participación económica de la población de 15 años o más, 2005-2019**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT Explorer, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer2/>.  
 Nota: Se presentan los valores disponibles en la base de datos consultada.

**Gráfico 61**  
**Guatemala: brechas de género y nivel educativo en el porcentaje de inactividad económica en la población de 15 años o más por área geográfica, 2019**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT Explorer, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer2/>.

En este contexto, los problemas de acceso a empleo han sido más extendidos entre la fuerza laboral urbana que la rural a lo largo del período 2005-2019. No obstante, los niveles de desempleo en ambas zonas geográficas han sido bajos, ya que se han mantenido por debajo del 5%. Asimismo, la brecha de desempleo urbano-rural ha bajado, en el marco de una tendencia decreciente registrada en la década de 2010. Entre 2010 y 2019, la tasa de desempleo urbano pasó de 4,8% a 3,1% y la rural de 2% a 1,5%. Este escenario favorable en el acceso al mercado laboral ha coincidido con un descenso en el subempleo visible urbano y rural en la década de 2010. En 2019, el porcentaje de personas subempleadas estaba por debajo del 10% tanto en la población rural como en la urbana. Sin embargo, estas tendencias favorables se han dado a expensas de la informalidad laboral.

En el área rural, la inserción laboral en puestos de trabajo informales ha bajado cerca de 10 puntos porcentuales entre 2000 y 2019, pero aun así se ha mantenido por encima del 70% a lo largo de la década de 2010. En cambio, en el área urbana, esta clase de inserción laboral ha presentado una tendencia predominantemente al alza. En 2019, más del 60% de la población ocupada estaba empleada en puestos de trabajo informales. Ante estas tendencias, se requieren políticas de empleo capaces de reducir la precariedad prevalente en los mercados laborales rurales y la aceleración de la precariedad laboral urbana (véase el gráfico 62).

**Gráfico 62**  
Guatemala: incidencia de problemas en la calidad del empleo en la población de 15 años o más, 2010-2019  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE), *Estadísticas de empleo*, 2019 [en línea] <https://www.ine.gov.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>.

Nota: No se incluyen los valores de la década de 2000 por la falta de una serie continua de información.

#### 4. Vivienda

En Guatemala existen importantes brechas urbano-rural en el acceso a una vivienda de calidad en términos de tenencia, servicios básicos (alumbrado, agua, saneamiento y eliminación de basura) y materiales (paredes, techo y piso). Si bien la amplitud de la mayoría de estas brechas se ha cerrado entre 2002 y 2018, aún prevalece un rezago importante en la calidad de vivienda rural frente a la urbana en la mayoría de las dimensiones lo que, a su vez, aumenta la presión demográfica sobre viviendas urbanas de calidad como parte del proceso de urbanización experimentado por Guatemala en el siglo XXI.

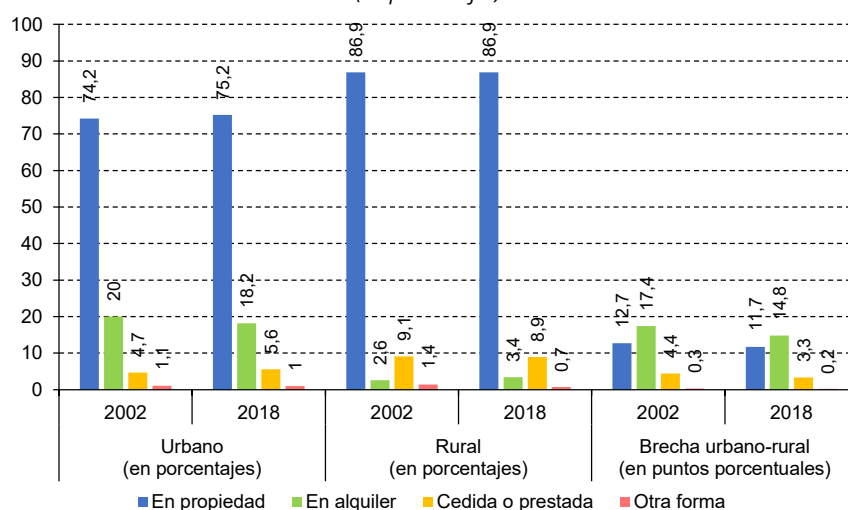
Entre 2002 y 2018, la demanda de unidades habitacionales ha aumentado tanto en el área urbana como en la rural, debido a que la cantidad de hogares en ambas áreas geográficas ha crecido. En coherencia con el aumento de la demanda, el mercado inmobiliario también se ha expandido hacia un régimen favorable para el acceso a una vivienda de calidad, tanto en el área urbana como en la rural, por la convergencia de dos tendencias. Por un lado, ha aumentado el excedente de viviendas con respecto a la cantidad de hogares entre 2002 y 2018 en ambas áreas geográficas. Por otro lado, se ha elevado el peso de las casas formales como parte de las unidades habitacionales disponibles en el área urbana y la rural entre 2002 y 2018, mientras que ha descendido en el peso de las casas improvisadas. Aun con estas tendencias comunes, la brecha urbano-rural es elevada en diversos rubros.

Entre 2002 y 2018, el régimen de tenencia de las viviendas como un activo de los hogares y espacio de vida ha presentado pocas diferencias en el mundo urbano y el rural. En ambas áreas geográficas, cerca del 75% o más de los hogares han vivido en viviendas propias a inicios del siglo XXI (2002) como a finales de la década de 2010 (2018). En este contexto altamente convergente, el mercado

de viviendas urbanas se ha diferenciado históricamente por la diferencia en el peso de los hogares que viven en soluciones habitacionales alquiladas y las prestadas. En el área urbana, la incidencia de las viviendas alquiladas ha sido mayor que en el área rural, mientras que en el área rural, la incidencia de las viviendas prestadas ha sido mayor que en el área urbana.

Si bien esta tendencia se ha mantenido entre 2002 y 2018, existen algunas variaciones en la composición de la tendencia de la vivienda. En el área urbana estos cambios se deben principalmente al aumento del peso de los hogares que viven en viviendas propias y prestadas, y a la reducción de aquellos que viven en unidades alquiladas. En el área rural estas variaciones se deben a una tendencia contraria, ya que están asociados al aumento de los hogares que viven en viviendas alquiladas y la reducción de los hogares que viven en viviendas prestadas, en un contexto en donde el régimen de propiedad de las viviendas se ha mantenido estático (véase el gráfico 63).

**Gráfico 63**  
Guatemala: distribución de los hogares, según el estado de tenencia de la vivienda de residencia, 2002 y 2018  
(En porcentajes)



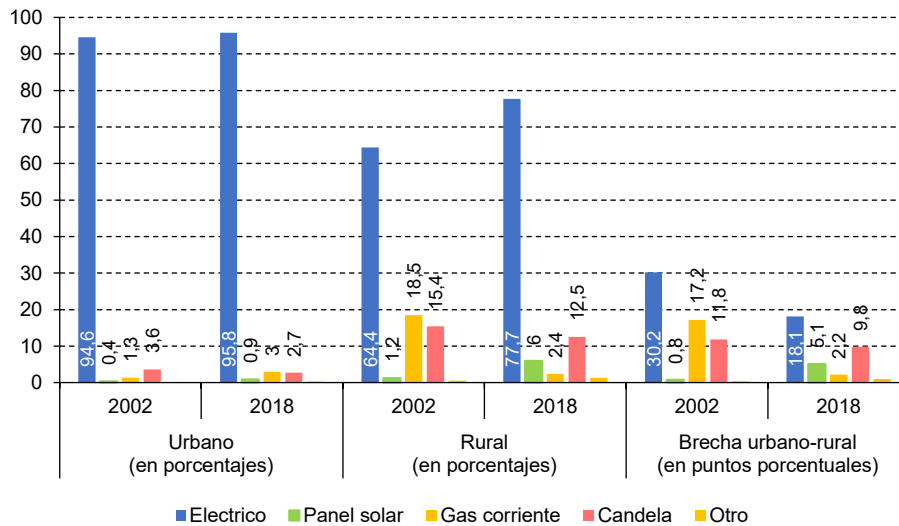
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE), *XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda*, "Características de la población y de los locales de habitación censados", 2003, e Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

En materia de electrificación, pese a que entre 2002 y 2018 disminuyó la brecha entre el área urbana y la rural, en 2018 más del 20% de los hogares rurales todavía no tenía acceso a energía eléctrica, mientras que en los hogares urbanos esta cifra fue de menos del 5%. En el marco de la prevalencia de este rezago, se identifican dos tendencias territorialmente diferenciadas. En el área rural sobresale la relevancia de la energía solar como una alternativa a la energía eléctrica, especialmente en aquellas zonas dispersas con una infraestructura energética deficiente frente al descenso del papel del gas corriente como una fuente energética lumínica. En el área urbana se destaca el rezago energético prevalente de una minoría de hogares urbanos que satisface sus necesidades de alumbrado por medio de candelas y, en consecuencia, posee un patrón de consumo energético más rural que urbano. A lo largo del siglo XXI la incidencia del uso de candelas como fuente de alumbrado ha sido mayor en los hogares rurales que en los urbanos (véase el gráfico 64).

En el mismo período analizado (2002-2018) la brecha geográfica de acceso de los hogares a agua vía tubería ha bajado ligeramente, pero a expensas de un descenso en la cobertura tanto en el área urbana como en la rural. Esta reducción ha sido más amplia entre los hogares urbanos, como parte del

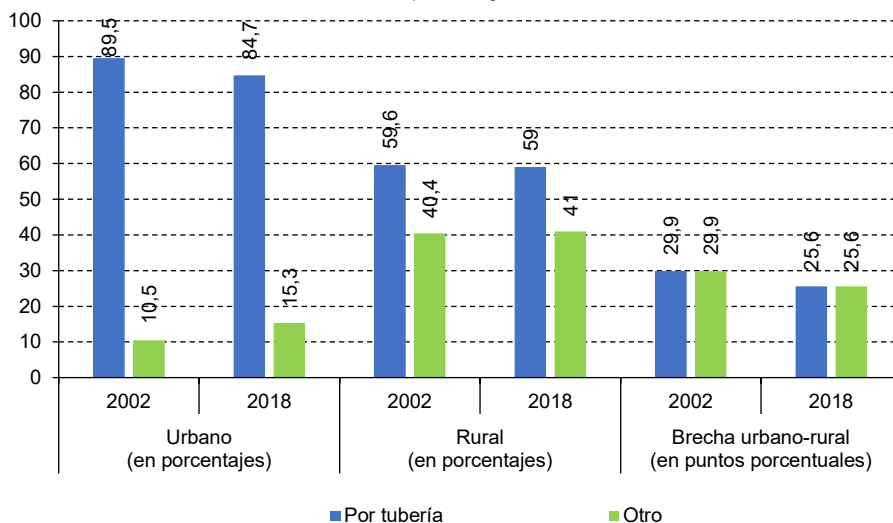
proceso de urbanización experimentado en el siglo XXI. De este modo, la brecha para lograr un acceso universal al agua por medio de tubería en los hogares urbanos se amplió cerca de 5 puntos porcentuales, mientras que la rural se ha mantenido prácticamente estática sobre el umbral del 40% (véase el gráfico 65).

**Gráfico 64**  
Guatemala: distribución de los hogares, según el tipo de alumbrado de la vivienda, 2002 y 2018  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE), *XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda*, "Características de la población y de los locales de habitación censados", 2003, e Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

**Gráfico 65**  
Guatemala: distribución de los hogares, según el tipo de acceso a agua, 2002 y 2018  
(En porcentajes)

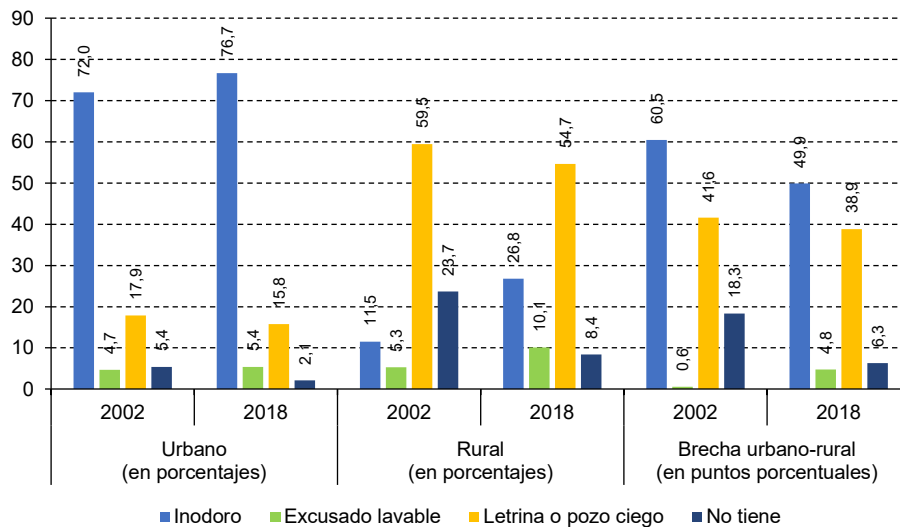


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE), *XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda*, "Características de la población y de los locales de habitación censados", 2003, e Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.



Asimismo, el porcentaje de hogares que no tiene acceso a servicios sanitarios también ha bajado tanto en el área urbana como en la rural. En el marco de esta tendencia favorable, en 2018 la brecha urbano-rural descendió de 18,3 puntos porcentuales en 2002 a 6,3. Aunque esta tendencia se observó a partir de un mayor acceso de los hogares rurales a servicios sanitarios de mejor calidad como los inodoros y los excusados lavables, más de la mitad aún usaba una solución temporal como las letrinas o los pozos ciegos (véase el gráfico 66).

**Gráfico 66**  
Guatemala: distribución de los hogares, según el tipo de servicio sanitario, 2002 y 2018



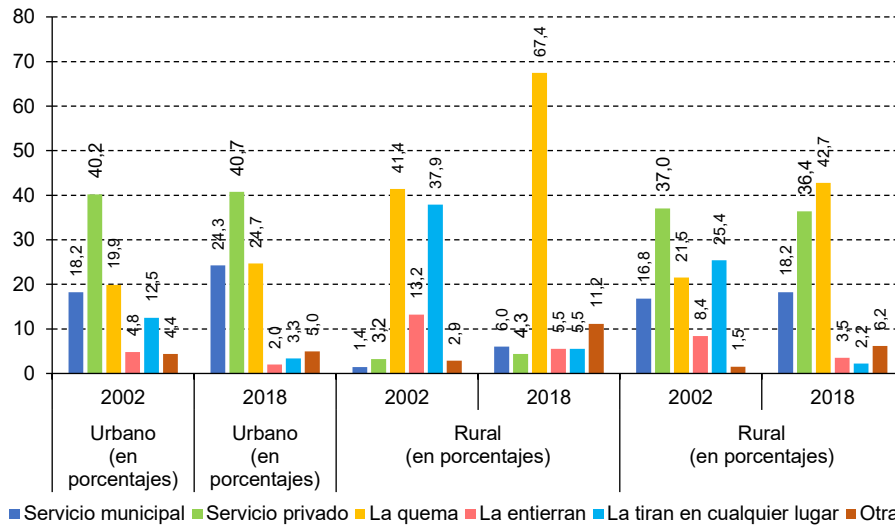
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE), *XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda*, "Características de la población y de los locales de habitación censados", 2003, e Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

Entre 2002 y 2018 se han mantenido estructuras diferenciadas de acceso a servicios de eliminación de desechos entre la zona urbana y la rural. Por lo tanto, existen problemáticas diferenciadas. Los hogares urbanos han tenido un acceso más elevado a servicios profesionales de recolección de basura (ya sea públicos o privados). Más de la mitad de los hogares urbanos ha eliminado sus desechos sólidos por medio de prestadores municipales y privados. Si bien se ha incrementado ligeramente la cobertura de los servicios de recolección de basura gracias a la expansión de los servicios públicos, se ha elevado el peso de los hogares urbanos que queman sus desechos en lugar de tirarlos en cualquier lugar.

En los hogares rurales se ha consolidado el predominio de prácticas dañinas para la sostenibilidad ambiental como la quema de desechos sólidos. La incidencia de este medio de eliminación de basura ha subido más de 25 puntos porcentuales entre 2002 y 2018, frente a la reducción de prácticas dañinas para la salud como el uso de tiraderos de desechos en espacios abiertos (cuya incidencia ha bajado en más de 30 puntos porcentuales) y la lenta expansión de servicios profesionales de recolección de basura (el porcentaje de hogares rurales con acceso a servicios municipales y privados apenas ha subido del 4,6% en 2002 al 10,3% en 2018) (véase el gráfico 67).

Por otro lado, las brechas en la incidencia del déficit de calidad de la vivienda por sus materiales de construcción entre el área urbana y la rural ha bajado entre 2002 y 2018, pero aún prevalece el rezago rural. En este contexto, la promoción de un disfrute más equitativo en el derecho a una vivienda de calidad debe realizarse en función de la forma diferenciada en la que se ha configurado el déficit de calidad de las soluciones habitacionales urbanas frente a las rurales (véase el gráfico 68).

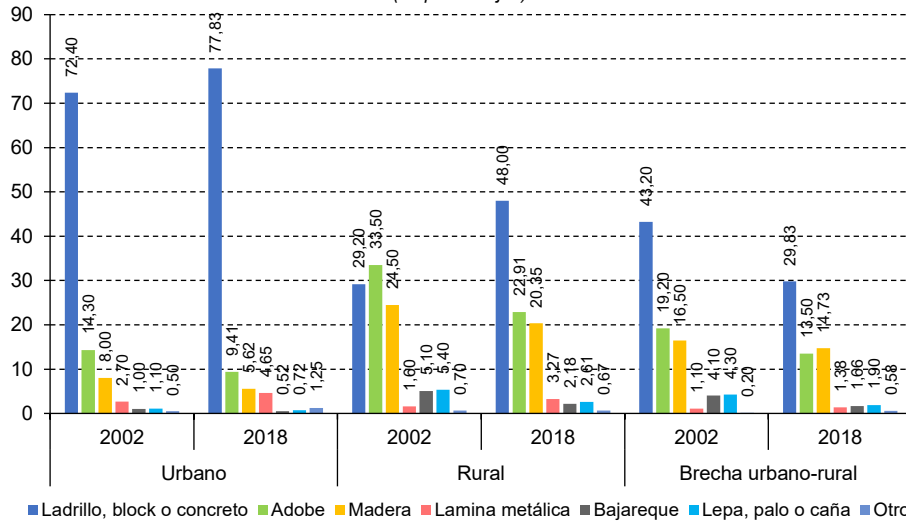
**Gráfico 67**  
**Guatemala: distribución de los hogares, según el tipo de servicio de eliminación de basura, 2002 y 2018**  
 (En porcentajes)

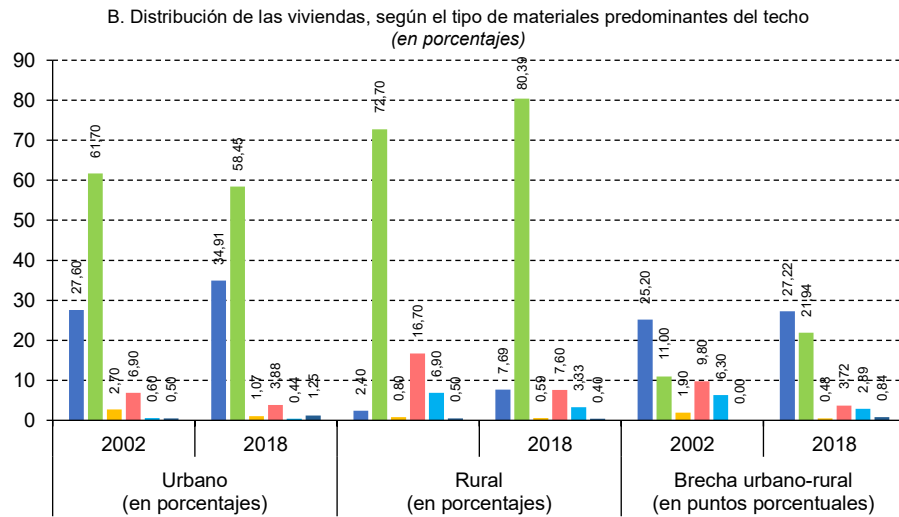


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE), *XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda*, "Características de la población y de los locales de habitación censados", 2003, e Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

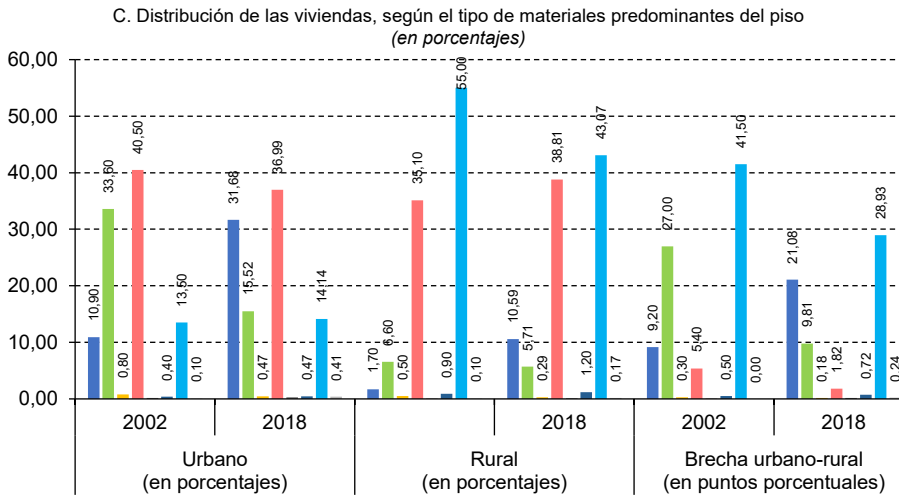
**Gráfico 68**  
**Guatemala: calidad de las viviendas, por área geográfica, 2002 y 2018**

A. Distribución de las viviendas, según el tipo de materiales predominantes de las paredes (en porcentajes)





■ Concreto ■ Lamina metálica ■ Asbesto cemento ■ Teja ■ Paja, palma o similares ■ Otro



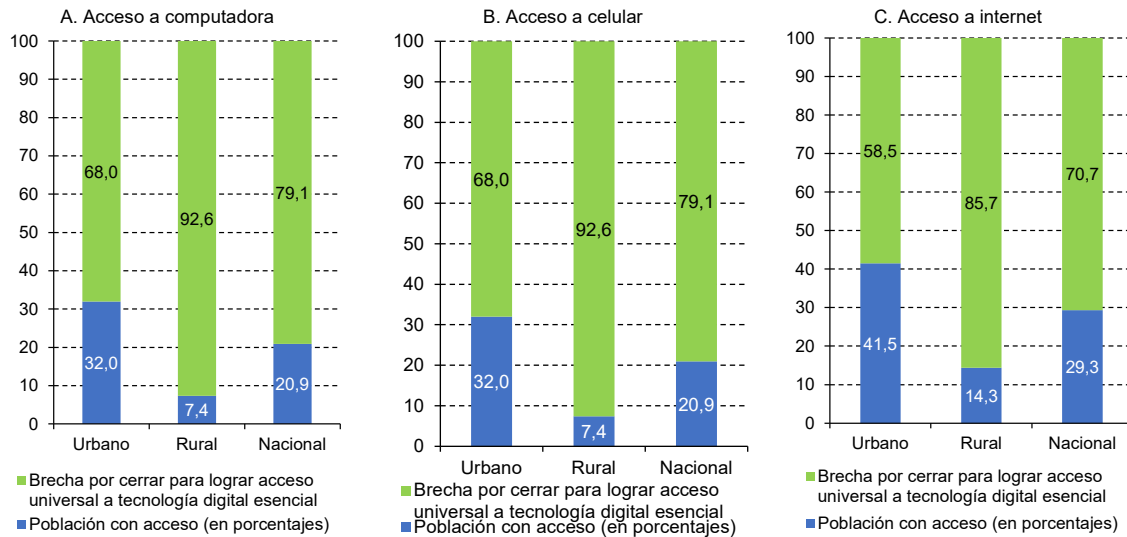
■ Ladrillo cerámico ■ Ladrillo de cemento ■ Ladrillo de barro ■ Torta de cemento ■ Parqué ■ Madera ■ Tierra ■ Otro

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE), *XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda*, "Características de la población y de los locales de habitación censados", 2003, e Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

### 5. Acceso a tecnologías digitales esenciales

De acuerdo con los datos censales de 2018, la incidencia de acceso de las tecnologías esenciales es mayor en el área urbana que en la rural. Los niveles de acceso de la población urbana se encuentran por encima del valor nacional, mientras que las de la población rural están por debajo. A pesar de las diferencias en los niveles de cobertura, la brecha por cerrar para el logro del acceso universal a tecnologías esenciales sigue el mismo patrón en el área urbana que en la rural. La incidencia de la población sin acceso es mayor en el caso de las computadoras y menor en el caso del celular. Entre estos extremos de falta de acceso a dispositivos digitales se encuentra la población sin acceso a servicios de internet (véase el gráfico 69).

**Gráfico 69**  
**Guatemala: incidencia del uso de las tecnologías digitales en la población de 7 años o más, por área geográfica, 2018**

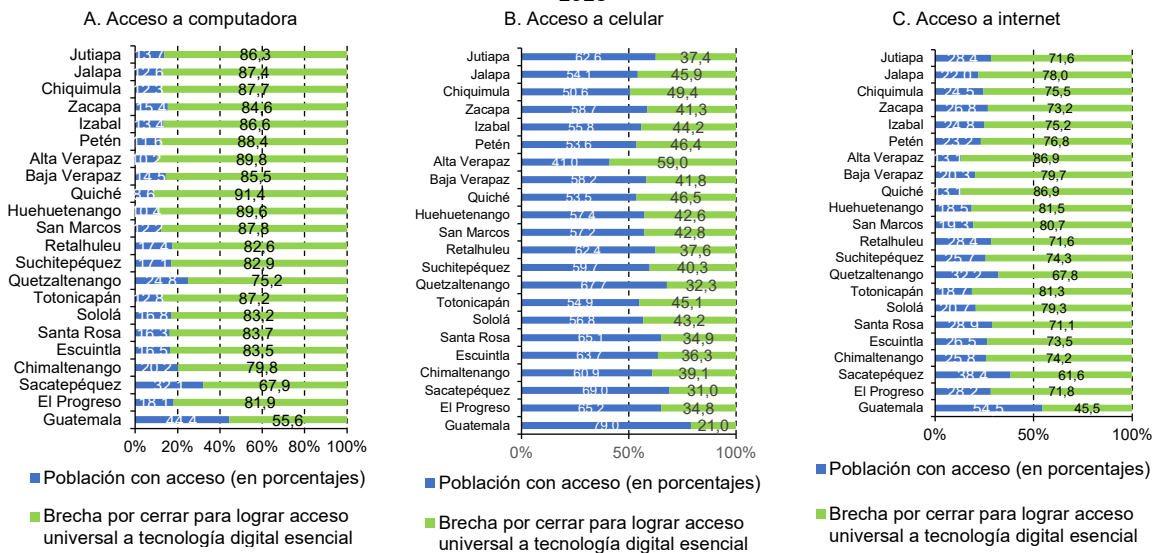


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala/Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

El cierre de estas brechas demanda acciones departamentalmente diferenciadas. En 8 de los 22 departamentos, el nivel de acceso a celular es superior al promedio nacional: Guatemala; Sacatepéquez; Quetzaltenango; El Progreso; Santa Rosa; Escuintla; Jutiapa y Retalhuleu. No obstante, solo en 3 de los 22 departamentos, el nivel de acceso a computadoras e internet es superior al promedio nacional: Guatemala, Sacatepéquez y Quetzaltenango. Estos 3 departamentos son los que lideran a su vez, el acceso a celulares.

En este contexto, los niveles más amplios de inclusión digital desde la perspectiva del acceso a tecnologías digitales esenciales se concentran en torno a dos zonas: la circundante a Guatemala- Sacatepéquez y la zona oriental circundante a Quetzaltenango. A pesar de la ventaja de estos territorios, los niveles de cobertura en estos tres departamentos presentan importantes fisuras de acceso, por la prevalencia departamentalmente extendida de bajos niveles de acceso a computadoras y servicios de internet. En ninguno de los 22 departamentos del país más del 50% de la población de 7 años o más tiene acceso a una computadora y solo en 1 de los 22, más del 50% de la población de 7 años o más tienen acceso a servicios de internet. Frente a estas brechas, sobresale el papel del celular como un dispositivo con alto alcance territorial. En 21 de los 22 departamentos más del 50% de la población de 7 años o más tienen acceso a celular (véase el gráfico 70).

**Gráfico 70**  
**Guatemala: incidencia del uso de las tecnologías digitales en la población de 7 años o más, por departamento, 2018**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y Fondo de Población de las Naciones Unidas (INE/UNFPA), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala", 2019 [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.

### E. Recomendaciones para el fortalecimiento de las políticas públicas

Territorialmente, Guatemala se configura conforme a diferentes desequilibrios: el urbano-rural, el etario, el del volumen poblacional y el étnico. En primer lugar, la población ha pasado a ser mayoritariamente urbana desde 2008, pero en el marco de diferentes asimetrías territoriales. Mientras que en 2 de los 22 departamentos del país más del 75% de la población (tres cuartas partes) era urbana, en 4 departamentos la población urbana era menor al 35%. En segundo lugar, solo en 13 de los 22 departamentos la tasa de dependencia demográfica es inferior al 66,67%, como un parámetro definido para identificar un balance etario favorable para una mayor acumulación de riqueza. En tercer lugar, más del 70% de la población de Guatemala se concentra en los 10 departamentos más poblados del país. En cuarto lugar, 8 de los 22 departamentos del país poseen una incidencia demográfica maya (población maya como porcentaje de la población departamental) que se encuentra por encima del 50% (sobrepasando el umbral nacional de 41,7%).

En el marco de estos desequilibrios, existen diferentes brechas en el acceso a diferentes derechos básicos como los de educación, salud, empleo, vivienda y tecnología. Entre estas asimetrías, sobresale el rezago de lo rural frente a lo urbano en la universalización de la asistencia social, la obtención de logros educativos secundarios y terciarios, el acceso a una vivienda de calidad y la penetración tecnológica digital. Ante este panorama, se requieren políticas territorialmente diferenciadas conforme a diferentes criterios para el cumplimiento pleno de derechos económicos, sociales y culturales en condiciones de igualdad.



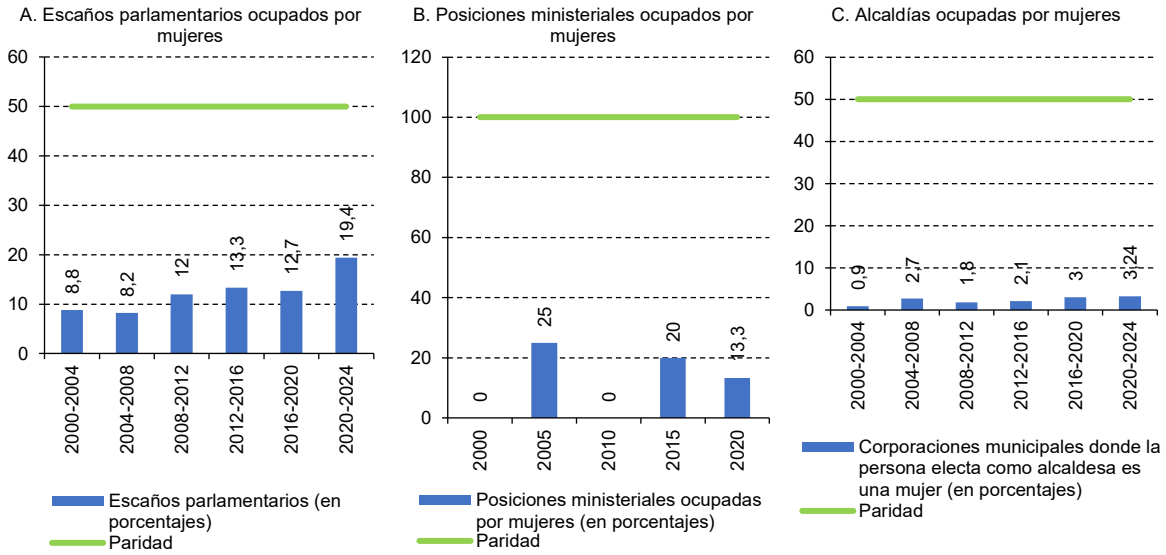
## IV. Desigualdad en contra de las mujeres

### A. La convergencia del rezago en la participación política de las mujeres en la esfera pública y en la privada

Entre 2000 y 2020 se incrementó la participación de las mujeres en cargos políticos electos por sufragio popular, como los escaños parlamentarios o el despacho de las alcaldías. No obstante, el acceso alcanzado por las mujeres se ha mantenido por debajo de los umbrales de paridad. Una situación similar se identifica en los cargos ministeriales. Este rezago en la participación de las mujeres en puestos de poder político también se presenta en el acceso a poder económico. Según datos del Banco Mundial para 2017, solo el 31,5% de las firmas tenía a mujeres como parte de su directorio de propietarios y solo el 18,5% a mujeres con altos cargos gerenciales.

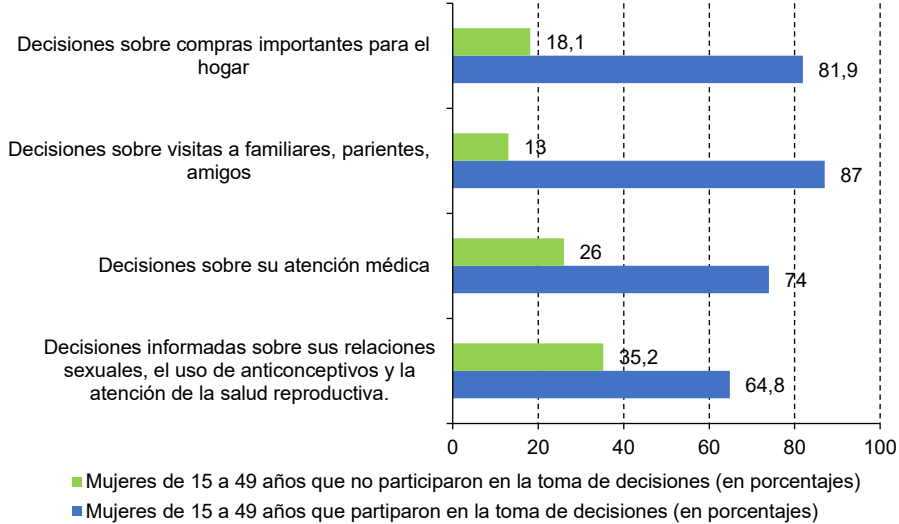
Estas barreras para la autonomía de las mujeres en espacios públicos de decisión tienen su correlato en la esfera privada. Según datos del Banco Mundial para 2015, más de un tercio de las mujeres de 15 a 49 años en pareja fue excluida de la toma de decisiones sobre su propia salud sexual y reproductiva y más de un cuarto en las decisiones sobre la atención a sus problemas de salud en general. Además, al menos el 10% fue excluida en las decisiones sobre las visitas a familiares, parientes y amigos, y más del 15% en las decisiones sobre las compras del hogar (véanse los gráficos 71 y 72).

**Gráfico 71**  
**Guatemala: acceso de las mujeres a cargos políticos, en condiciones de paridad con los hombres, 2000-2024**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021b [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html> y Banco Mundial *Gender Statistics*, (2021c) [base de datos en línea] <https://databank.worldbank.org/source/gender-statistics>.

**Gráfico 72**  
**Guatemala: incidencia de participación de las mujeres de 15 a 49 años en pareja en decisiones relevantes para la gestión de su vida privada, 2021**



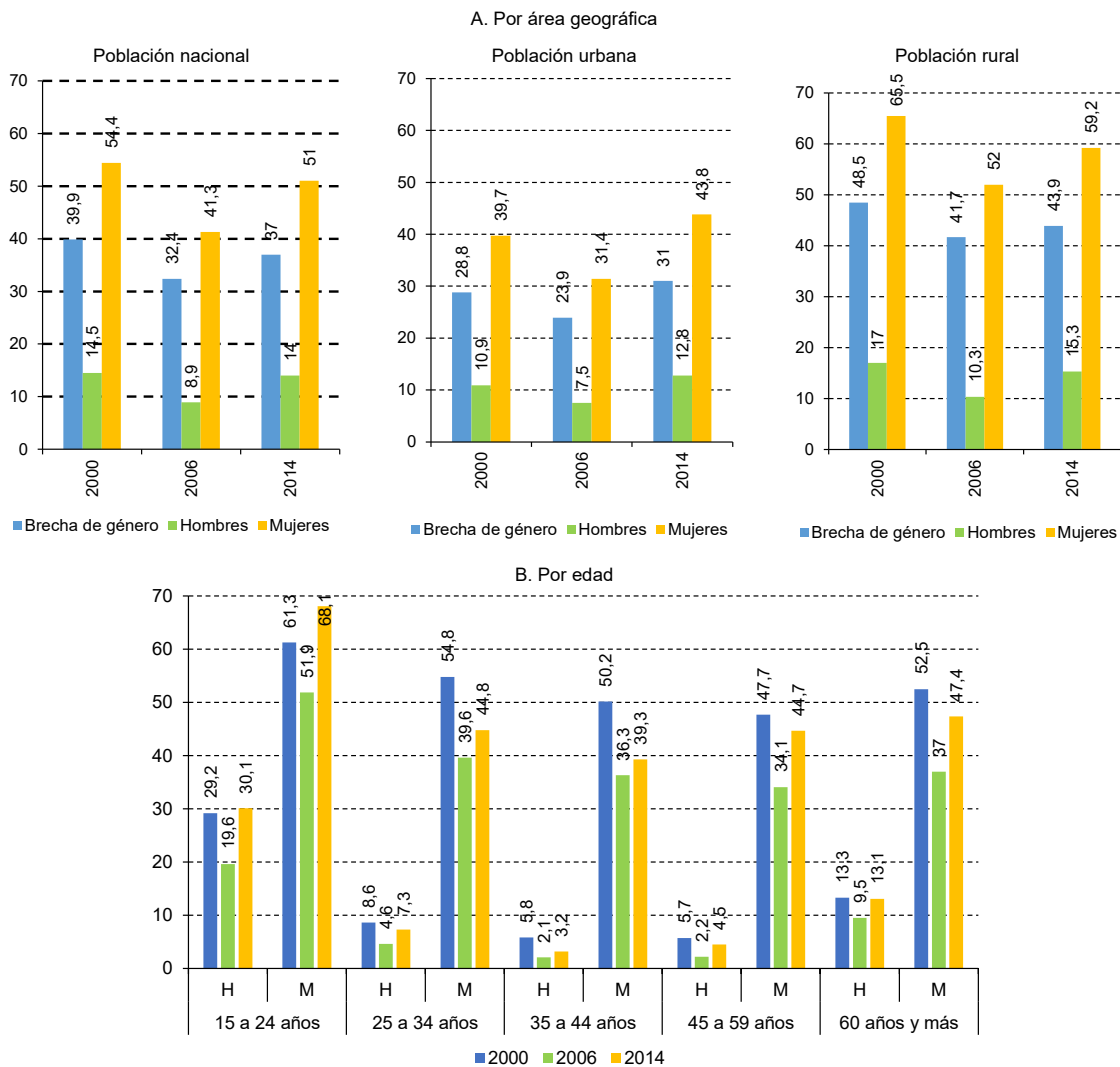
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial *Gender Statistics* (2021c) [base de datos en línea] <https://databank.worldbank.org/source/gender-statistics>.



## B. La desventaja de las mujeres en el acceso a ingresos propios, activos financieros y bienes inmuebles

De acuerdo con datos de CEPALSTAT (2021), la incidencia de la población de 15 años o más sin ingresos propios ha sido más alta en la población femenina que en la masculina a lo largo del período 2000-2014, sin importar el área geográfica. No obstante, esta brecha de género ha sido más amplia en la zona urbana (sobre los 20 puntos porcentuales) que en la rural (por encima de los 40 puntos porcentuales) por casi el doble (véase el gráfico 73). En este contexto sobresale el rezago de las generaciones de mujeres jóvenes de 15 a 24 años, como resultado de la ampliación del porcentaje de mujeres sin ingresos propios en el período 2000-2014. Esta tendencia no solo está asociada favorablemente con la expansión de la participación educativa exclusiva de las mujeres en la secundaria, sino también de manera desfavorable con la exclusión económica producida por la dedicación al trabajo doméstico no remunerado.

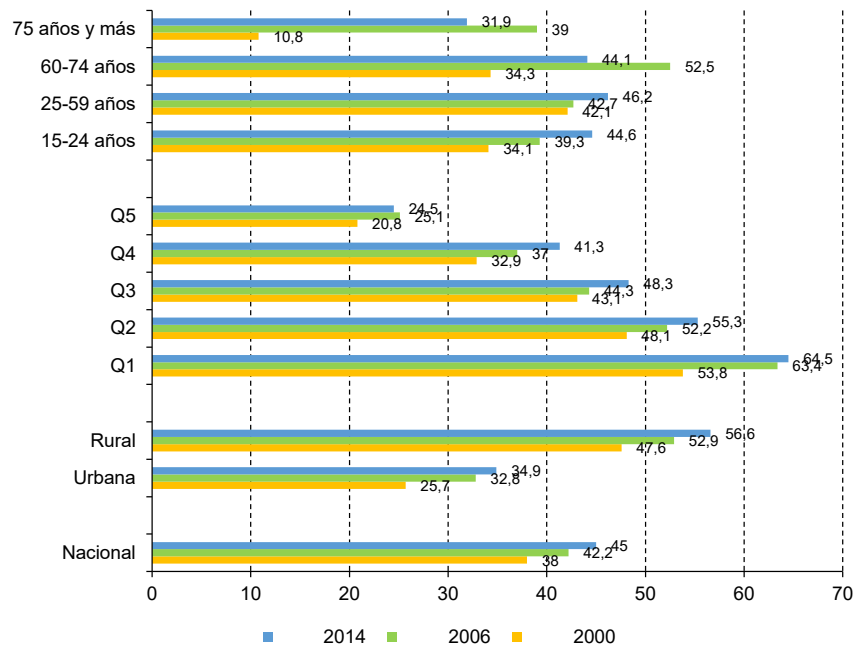
**Gráfico 73**  
**Guatemala: población de 15 años o más sin ingresos propios por sexo, edad y área geográfica, 2000-2014**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2021b [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.

Entre 2000 y 2014 el porcentaje de mujeres dedicadas de forma exclusiva a tareas del hogar subió entre las mujeres de todas las edades, quintiles y áreas geográficas. En el marco de esta alza generalizada sobresale la ampliación de la incidencia de la dedicación doméstica exclusiva entre las generaciones salientes de 75 años o más (al subir en más de 20 puntos porcentuales), las generaciones entrantes de 15 a 24 años (al elevarse en más de 10 puntos porcentuales), así como en los estratos más pobres (quintil 1) al subir en más de 10 puntos porcentuales (véase el gráfico 74).

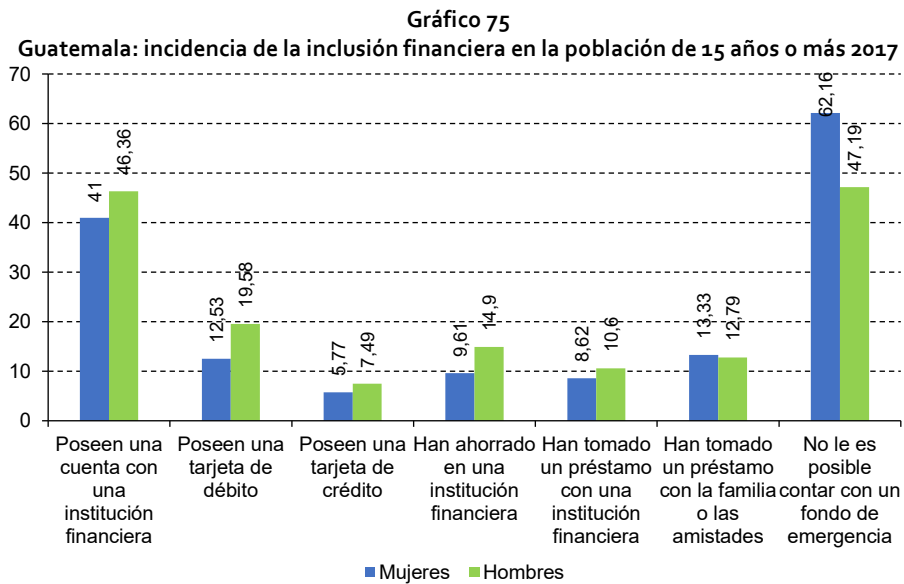
**Gráfico 74**  
**Guatemala: mujeres de 15 años o más dedicadas de forma exclusiva a tareas en el hogar, por área geográfica, quintiles de ingreso y edad, 2000-2014**  
 (En porcentajes)



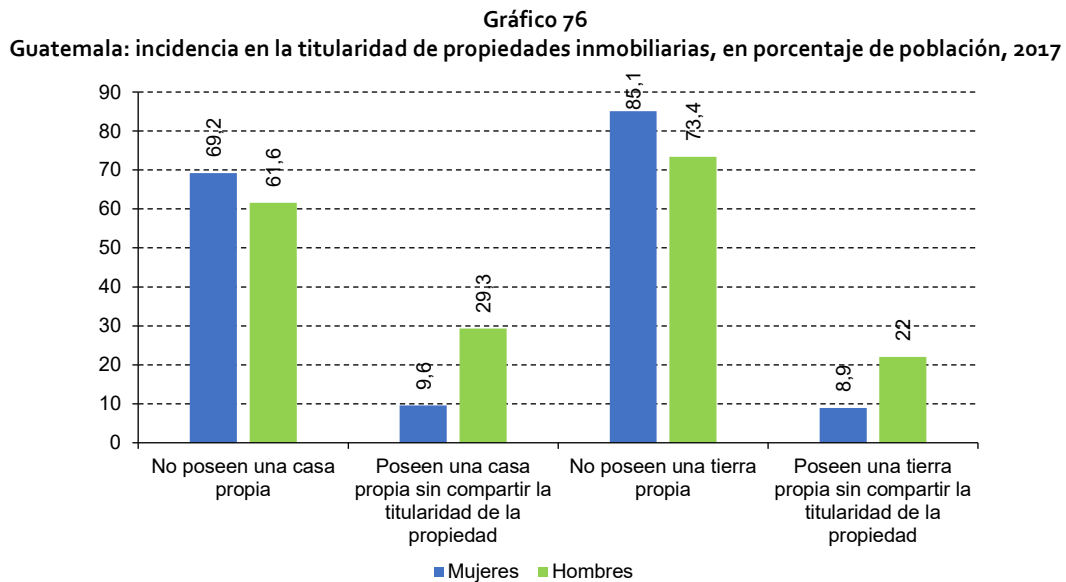
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, "Estadísticas de finanzas públicas: gasto público por función", 2021c [base de datos en línea] <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=4410&idioma=e>.

En este contexto de desventaja, las mujeres también tienen menor acceso a activos financieros e inmobiliarios. De acuerdo con datos sobre inclusión financiera del Banco Mundial para 2017, el acceso a productos financieros formales como una cuenta bancaria, una tarjeta de débito o una tarjeta de crédito fue menor en las mujeres que en los hombres. A partir de esta base de inclusión, las mujeres tuvieron una menor incidencia de ahorro en instituciones bancarias formales y menor acceso a préstamos. Ante la falta de acceso a préstamos en el sector formal, las mujeres recurrieron en mayor proporción a la familiarización financiera (la fuente de préstamo es la familia o las amistades). En este contexto desfavorable, las mujeres manifestaron en mayor proporción que no cuentan con fondos financieros para encarar una emergencia. Esto supone un importante desafío en materia de protección social (véase el gráfico 75).

Por otro lado, la incidencia de la falta de posesiones inmobiliarias (casa o tierra) es mayor en las mujeres que en los hombres. En cambio, la incidencia de la titularidad exclusiva de la propiedad inmobiliaria en la población masculina supera con creces en la población femenina. La brecha de género en el acceso a la propiedad exclusiva sobre tierra es más amplia (más de 11 puntos porcentuales) que en el de la vivienda (más de 7 puntos porcentuales) (véase el gráfico 76).



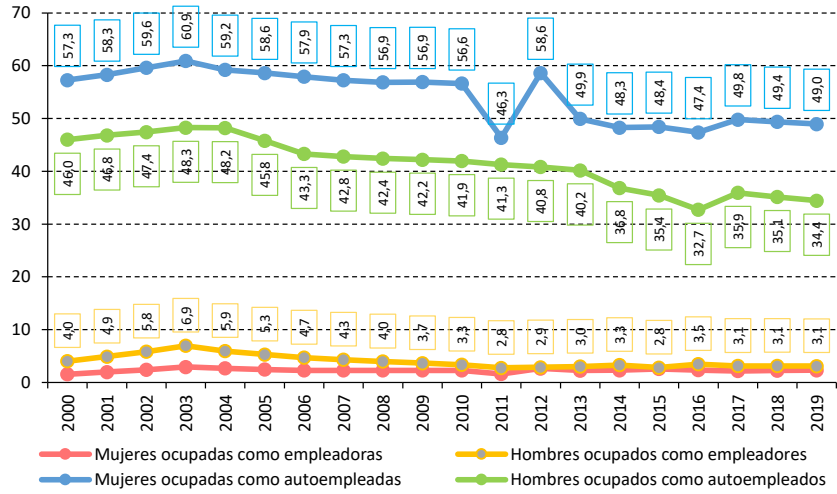
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, *Gender Statistics*, (2021c) [base de datos en línea] <https://databank.worldbank.org/source/gender-statistics>.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial *Gender Statistics*, (2021c) [base de datos en línea] <https://databank.worldbank.org/source/gender-statistics>.

Esta tendencia está asociada a la manera en la que las mujeres participan de manera diferenciada en el mercado laboral conforme los derechos de propiedad de las fuentes de empleo. A lo largo del período 2000-2019, el porcentaje de mujeres ocupadas de 15 años o más que han figurado como empleadoras ha sido menor que el de los hombres. En cambio, el porcentaje de mujeres autoempleadas ha sido mayor al de los hombres. Esta divergencia de género da cuenta de cómo la participación económica creciente de las mujeres se ha dado a partir de las oportunidades que las mujeres han explotado para emplearse a sí mismas pero que no logran crecer económicamente al punto de emplear a otros. Esta desventaja les resta capacidad de incidencia en la gestión del mercado laboral (véase el gráfico 77).

**Gráfico 77**  
**Guatemala: inserción laboral de los hombres y las mujeres, (estimados modelados de la OIT), 2000-2019**  
 (En porcentajes)

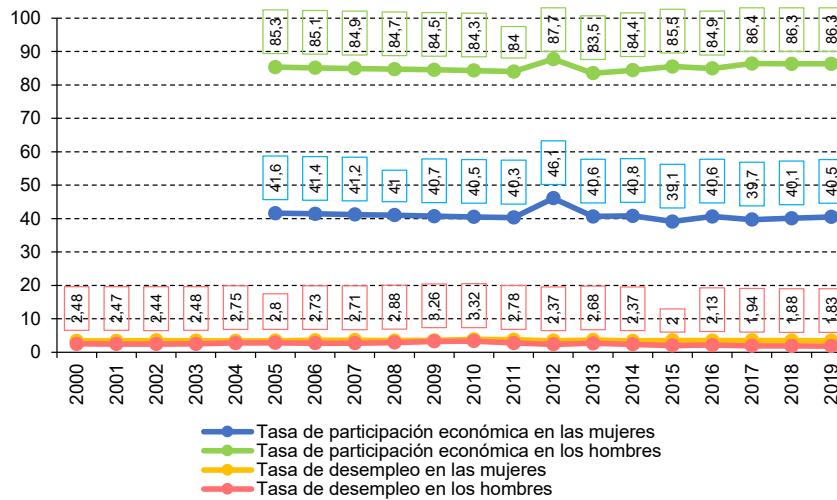


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT Explorer, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer2/>.

### C. Los claros y oscuros de la participación de las mujeres en el mercado laboral

En el siglo XXI las mujeres han experimentado mayores dificultades de acceso a la vida económica-laboral del país que los hombres. A lo largo del período 2005-2019 se han incorporado en menor proporción a la fuerza laboral (tasa de participación económica) y cuando logran hacerlo, han enfrentado mayores problemas para ocupar un espacio laboral (la tasa de desempleo femenina ha sido más alta que la masculina) (véase el gráfico 78).

**Gráfico 78**  
**Guatemala: acceso a la vida económica del país, por sexo (estimados modelados de la OIT), 2005-2019**  
 (En porcentajes)



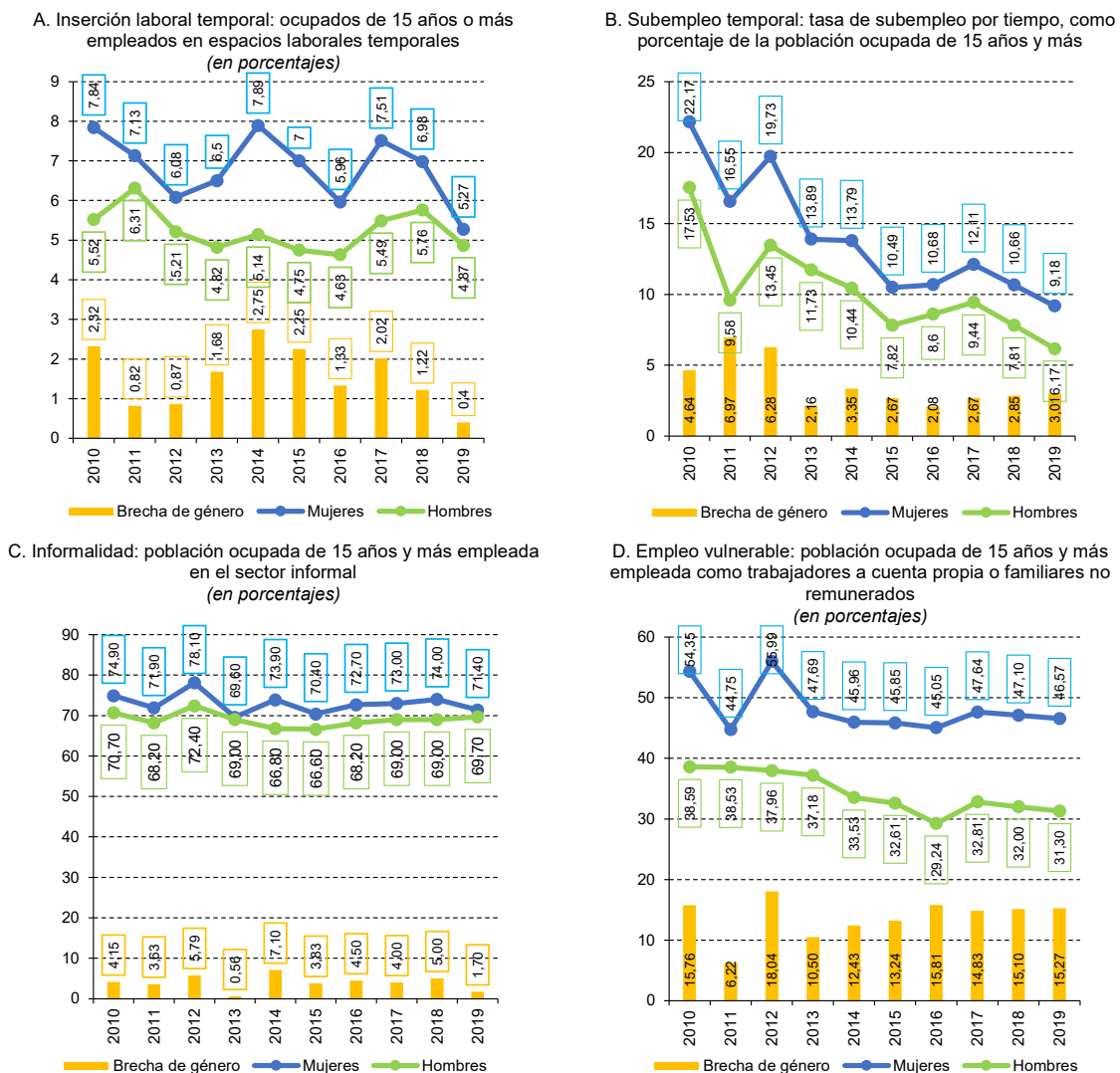
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT Explorer, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer2/>.

Nota: Se presentan los datos para los años con información disponible para ambos indicadores para el período 2000-2019.

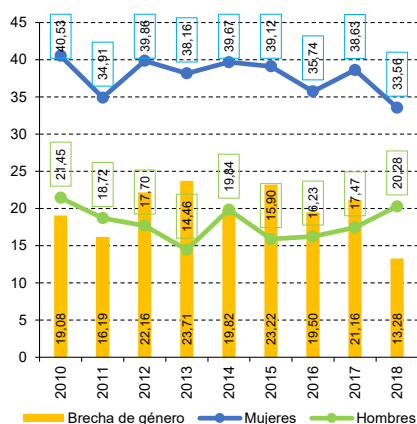
En este contexto desfavorable, los problemas de acceso a empleo que afectan a los hombres se han reducido mientras que los de las mujeres se han mantenido. La tasa de desempleo masculina se redujo del 2,8% en 2005 al 1,8% en 2019, pero la femenina se mantuvo entre 3,4% y 3,8% a lo largo del período 2005-2019. Esta dinámica del mercado laboral ha estimulado la expansión de la participación económica masculina a expensas de la reducción de la participación femenina. Entre 2005 y 2019 la tasa de participación económica masculina subió del 85,3% en 2005 al 86,3% en 2019, pero la femenina bajó del 41,6% en 2005 al 40,5% en 2019.

Por otro lado, las mujeres han ingresado al mercado laboral en condiciones desfavorables desde el punto de vista de la prolongación temporal de los espacios laborales, la parcialidad de la jornada laboral ocupada por el mercado laboral, la informalidad ocupacional y la vulnerabilidad en la capacidad de generación de ingresos de los empleos ocupados. En la década de 2010, las mujeres de 15 años o más, en comparación con los hombres, se ocuparon en una mayor proporción en empleos temporales, en empleos a tiempo parcial de forma involuntaria, en empleos del sector informal y en empleos con ingresos vulnerables como trabajadoras a cuenta propia o familiares no remunerados (véase el gráfico 79).

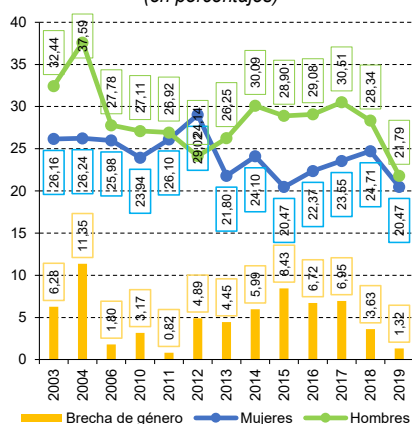
**Gráfico 79**  
**Guatemala: calidad en la inserción laboral, por sexo, 2010-2019**



E. Acceso a seguridad social: ocupados asalariados de 15 a 64 años que cotizan a la seguridad social (en porcentajes)



F. Sobrecualificación laboral: ocupados con un nivel de calificación superior al establecido por su puesto de trabajo, bajo parámetros normativos (en porcentajes)

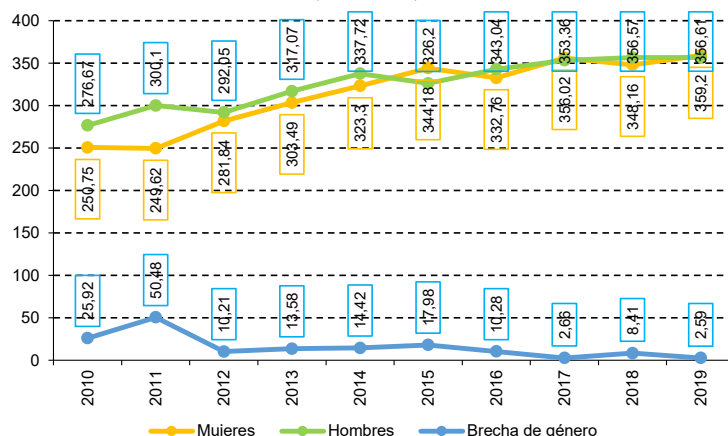


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sector social, "Sociómetro-BID: indicadores sociales de la población en América Latina y el Caribe", 2021 [en línea] <https://www.iadb.org/es/sociometro-bid/sociometro-bid>; Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT Explorer, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer2/>, e Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE), *Estadísticas de empleo*, 2021 [en línea] <https://www.ine.gov.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>.

Nota: Se presenta la serie de datos 2010-2019 ya que la secuencia de datos para 2000-2009 está incompleta para la mayoría de los indicadores.

No obstante, se han insertado de manera más favorable desde el punto de vista de su vinculación con el sistema de seguridad social y la correspondencia de los logros educativos con los laborales. En la década de 2010, las mujeres asalariadas de 15 a 64 años, en comparación con los hombres, figuraban en una mayor proporción como cotizantes a los esquemas de seguridad social. Además, el porcentaje de mujeres ocupadas con un nivel de cualificación establecido para su puesto de trabajo (en términos normativos) suele ser menor que el de los hombres. En este contexto de claros y oscuros, los ingresos laborales de las mujeres han mejorado progresivamente y se han vuelto cada más equiparables a los de los hombres, pero a expensas de una inserción laboral con matices altamente precarios que revelan las mayores dificultades que las mujeres deben superar en el mundo del trabajo para obtener socialmente los mismos ingresos que los hombres (véase el gráfico 8o).

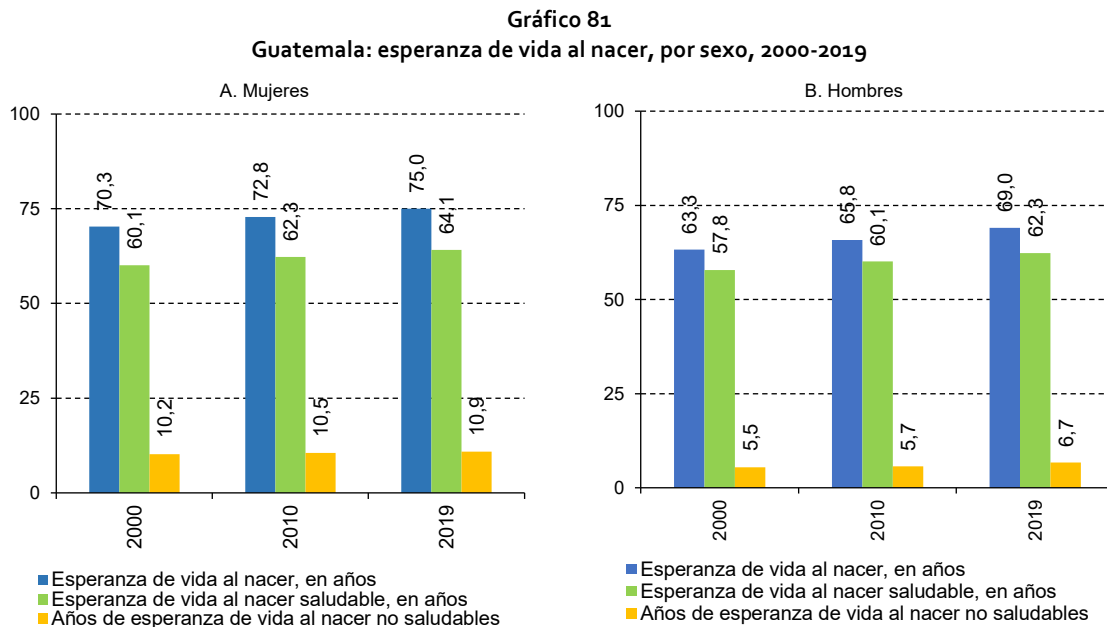
Gráfico 8o  
Guatemala: ingresos mensuales nominales medios de la población ocupada de 15 años o más, 2010-2019 (En dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT Explorer, 2021 [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer2/>.

## D. Brechas en la calidad de vida según el perfil diferenciado de la esperanza de vida y la mortalidad entre hombres y mujeres

Entre 2000 y 2019 la esperanza de vida al nacer de las mujeres al igual que la de los hombres se ha extendido, pero en una menor dimensión. En las mujeres la esperanza de vida al nacer ha subido 4,7 años, mientras que la de los hombres, 5,7 años. Si bien las mujeres aún tienen una expectativa de vida más prolongada que los hombres, no necesariamente disfrutaban de una mayor calidad de vida. A lo largo del período 2000-2019, las mujeres experimentaron una mayor cantidad de años no saludables que los hombres (véase el gráfico 81).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), The Global Health Observatory, 2021 [base de datos en línea] <https://www.who.int/data/gho>.

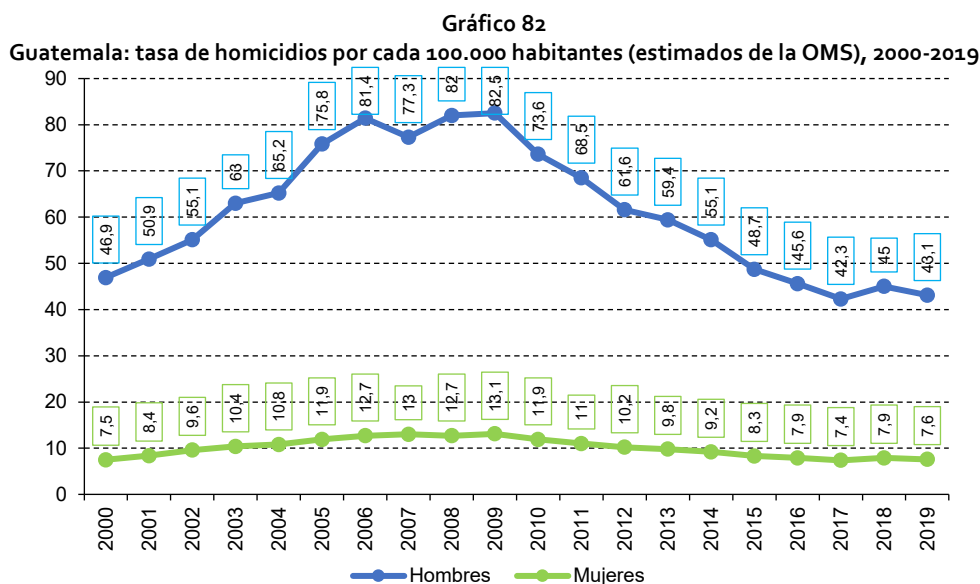
La atención de los desafíos para el disfrute de una esperanza de vida saludable requiere que se atiendan de manera diferenciada los problemas de salud de las mujeres y los hombres. De acuerdo con cifras de la OMS para 2019 (2020), el peso de las muertes por enfermedades no transmisibles fue mayor entre las mujeres (68,7%) que en los hombres (56%), a pesar de que en ambas poblaciones las muertes por enfermedades cardiovasculares y digestivas figuran entre las principales cinco causas de muerte. En las mujeres tienen mayor relevancia las muertes por cáncer y diabetes que en los hombres.

Asimismo, el peso de las muertes por enfermedades transmisibles, maternas, perinatales y condiciones nutricionales es más alto en las mujeres (24,3%) que en los hombres (20,8%), por las diferencias en la relevancia de la mortalidad de enfermedades respiratorias y parasitarias (véase el cuadro 6). En cambio, el peso de las muertes por lesiones fue mayor en los hombres (23,2%) que en las mujeres (7%), ante la exposición diferenciada de los hombres a la violencia homicida. De acuerdo con estimados de la OMS (2021), la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes ha sido mayor entre los hombres que entre las mujeres a lo largo del período 2000-2019 (véase el gráfico 82).

**Cuadro 6**  
**Guatemala: 10 principales causas de muerte en la población masculina y la femenina, en porcentaje del total de muertes, 2019**

Hombres	(en porcentajes)	Mujeres	(en porcentajes)	
1	Enfermedades cardiovasculares	15,1	Enfermedades cardiovasculares	20,1
2	Lesiones no intencionales	14,7	Neoplasmas malignos	12,3
3	Enfermedades digestivas	10,1	Infecciones respiratorias	10,4
4	Infecciones respiratorias	9,3	<i>Diabetes mellitus</i>	9,8
5	Lesiones intencionales	8,5	Enfermedades digestivas	8,2
6	Neoplasmas malignos	8,1	Enfermedades genitourinarias	7,9
7	Enfermedades genitourinarias	6,3	Infecciones y enfermedades parasitarias	5,7
8	<i>Diabetes mellitus</i>	5,4	Lesiones no intencionales	4,9
9	Infecciones y enfermedades parasitarias	4,9	Condiciones neonatales	4,5
10	Condiciones neonatales	4,6	Condiciones neurológicas	3,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), Who Mortality Database, Departamento de Datos y Análisis, 2020 [base de datos en línea] <http://platform.who.int/mortality>.

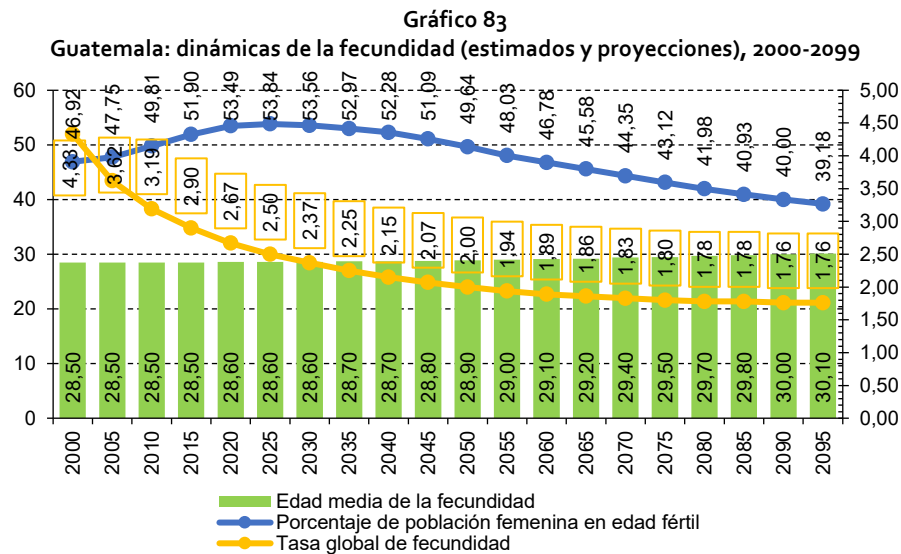


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), Who Mortality Database, Departamento de Datos y Análisis, 2020 [base de datos en línea] <http://platform.who.int/mortality>.

### E. Las fisuras en el disfrute pleno de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres

A lo largo del siglo XXI la demanda de los servicios para garantizar los derechos de salud sexual y reproductiva de las mujeres se reconfigurará a partir de la convergencia de tres tendencias: i) la transición en el peso de las mujeres en edad fértil (que se expandirá progresivamente hasta cubrir a más del 50% de la población femenina entre 2011 y 2048, pero que desde 2025 comenzará a decrecer hasta ubicarse por debajo del 40% desde 2091); ii) la caída en los niveles de fecundidad, que pasará de 4,33 hijos por mujer en 2000 a 1.76 en 2099, y iii) el aumento en la edad mediana de la fecundidad como resultado de la postergación de la maternidad en los calendarios de vida del promedio de mujeres (véase el gráfico 83).





Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), *Estimados y proyecciones: Archivos Excel, Guatemala-Revisión 2019* [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-excel>.

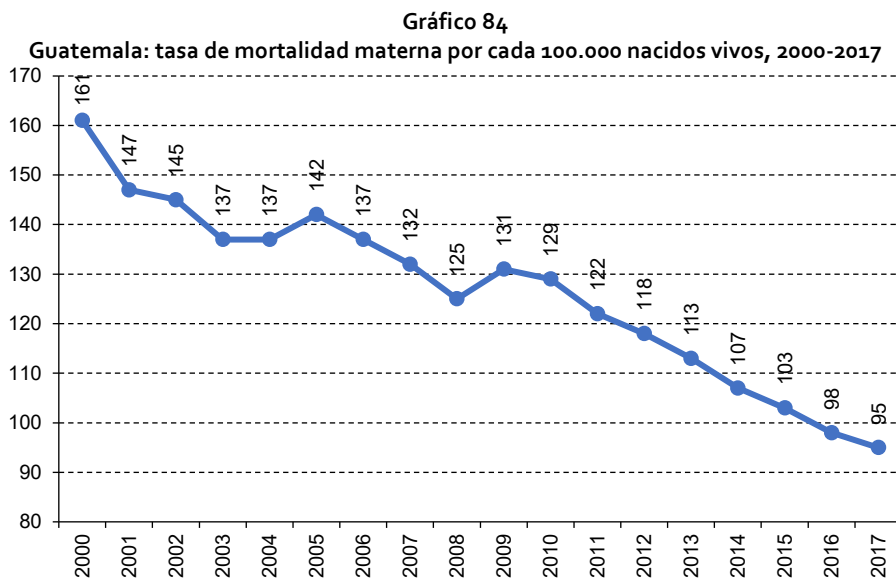
En este contexto, la demanda de servicios al 2030 se estructurará en torno a las necesidades de planificación familiar de una población creciente en edad fértil con aspiraciones de fecundidades menores y más postergadas en su ciclo de vida, pero también en torno a los rezagos de un segmento de población rural, indígena, de bajos ingresos y sin educación formal que poseen calendarios reproductivos más anticipados, una alta fecundidad y mayores necesidades insatisfechas de planificación familiar. En este contexto, la universalización de servicios de métodos anticonceptivos, como una estrategia clave para el disfrute pleno de los derechos reproductivos enfrenta brechas de cobertura que deben atenderse de manera diferenciada según el nivel educativo, los ingresos, el área geográfica y la etnia (véase el cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**Guatemala: desafíos diferenciados para la universalización del disfrute pleno de los derechos reproductivos, por nivel educativo, nivel de ingresos, área geográfica y etnia, 2015**

Indicador	Brechas de nivel educativo		Brechas de ingreso		Brechas geográficas		Brechas étnicas	
	Educación superior	Sin educación	Quintil más pobre	Quintil más rico	Área urbana	Área rural	Indígena	No indígena
Edad mediana al primer nacimiento	No disponible	19,3	19,7	22,4	21,3	20,0	20,4	20,7
Tasa global de fecundidad	1,6	4,6	4,9	1,9	2,5	3,7	3,7	2,8
Mujeres de 15 a 49 años que conoce algún método anticonceptivo (en porcentajes)	100,0	97,7	97,8	100,0	99,4	98,9	97,9	99,9
Mujeres de 15 a 49 años con necesidad insatisfecha de planificación familiar para espaciar embarazos (en porcentajes)	3,7	7,0	12,5	4,9	6,1	10,0	11,1	6,5
Mujeres de 15 a 49 años con necesidad insatisfecha de planificación familiar para limitar embarazos (en porcentajes)	1,7	9,2	9,6	3,2	4,1	6,6	7,4	4,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Instituto Nacional de Estadística y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (MSPAS/INE/SEGEPLAN), *VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2014-2015, Informe final*, Ciudad de Guatemala, Gobierno de la República.

Asimismo, se necesita mejorar los servicios de atención materno-infantiles. A pesar de los descensos logrados en la reducción de la mortalidad materna en el siglo XXI (la tasa bajó de 161 en 2000 a 95 en 2017) aún prevalecen importantes desafíos en la mejora de los servicios de atención prenatal que contribuyan al derecho de disfrutar una maternidad segura. Según la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015, el 13,8% de las mujeres embarazadas asistió a menos de 4 controles prenatales y el 35% de los partos se desarrollaron sin contar con el apoyo de personal médico calificado. En condiciones de desatención, las condiciones neonatales fueron una de las 10 principales causas de muerte tanto de hombres como de mujeres en 2019 (véanse el cuadro 7 y el gráfico 84).



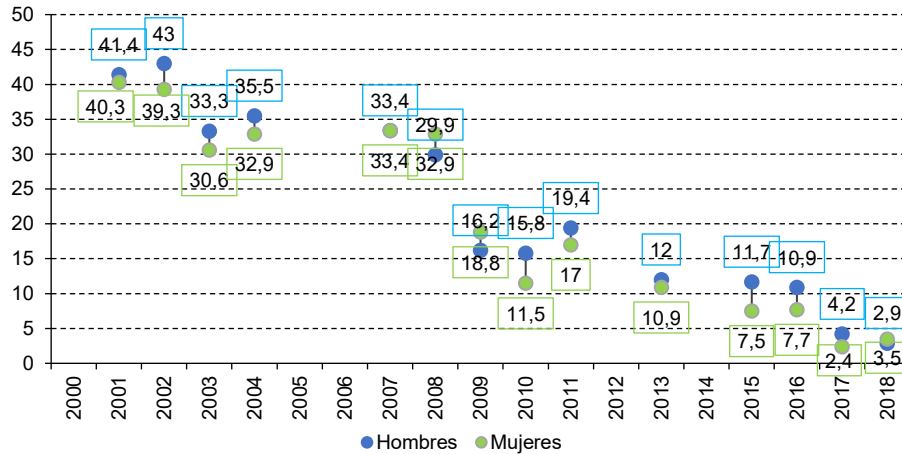
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Mundial de la Salud (OMS), Who Mortality Database, Departamento de Datos y Análisis, 2020 [base de datos en línea] [http: https://platform.who.int/mortality](https://platform.who.int/mortality).

## F. Los desafíos para el disfrute de una vida segura

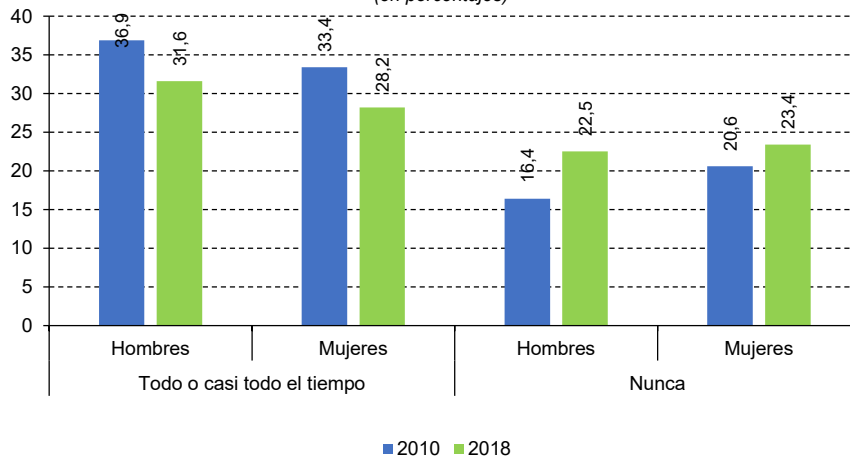
En el transcurso del siglo XXI, la extensión demográfica de percepciones desfavorables en materia de seguridad ciudadana ha bajado junto con la tasa de los homicidios. Entre 2001 y 2018, la incidencia de victimización delictiva se redujo tanto entre la población masculina como en la femenina, bajo una tendencia con altos y bajos. En coherencia con esta tendencia, el porcentaje de hombres y mujeres a quienes les preocupa todo o casi todo el tiempo ser víctima de algún delito bajó entre 2010 y 2018. No obstante, los niveles se mantienen por encima del 25% tanto entre hombres como en mujeres. Los hombres y las mujeres identifican que las tres formas de violencia a las que se ven expuestos con mayor frecuencia son la violencia por maras-pandillas, violencia en las calles y violencia intrafamiliar, en el caso de las mujeres. De este modo, existe una amenaza tanto en ámbitos públicos como privados (véase el gráfico 85).

**Gráfico 85**  
**Guatemala: percepciones de inseguridad diferenciadas por género, 2000-2018**

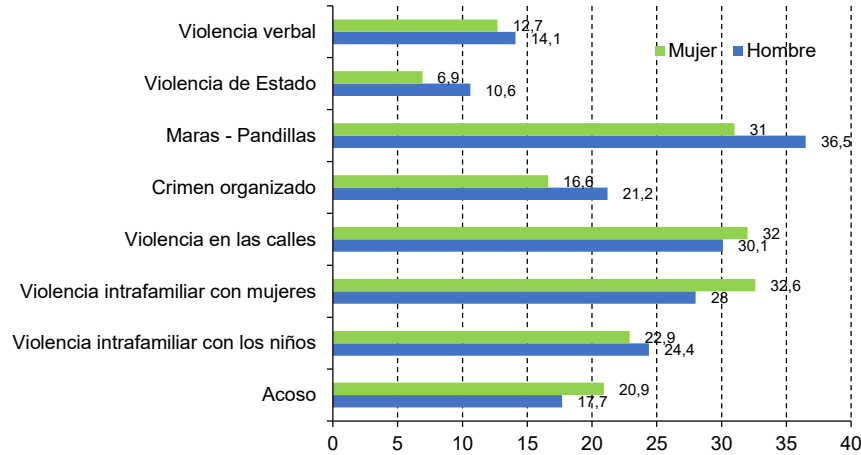
A. Victimización: personas que han sido asaltadas, agredidas o víctimas de un delito en los últimos doce meses, 2001-2018 (en porcentajes)



B. Preocupación por inseguridad: personas a quienes les preocupa todo o casi todo el tiempo llegar a ser víctima de un delito con violencia; o nunca, 2010 y 2018 (en porcentajes)



C. Violencia más frecuente: tipo de violencia más frecuente donde vive, 2018 (en porcentajes de población)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Corporación Latinobarómetro, Latinobarómetro, 2021 [base de datos en línea] <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

## G. Recomendaciones para el fortalecimiento de las políticas públicas

En Guatemala, la desigualdad que afecta a las mujeres, en comparación con los hombres, perjudica su autonomía en diferentes dimensiones. En primer lugar, su autonomía política presenta deficiencias por su rezago en la toma de decisiones sociales tanto en la esfera pública como en la privada. En segundo lugar, su autonomía económica se estructura en torno a su desventaja en el acceso a ingresos propios, activos financieros y bienes inmuebles. En buena medida, esta situación responde a que las mujeres han tenido mayores dificultades para ser parte de la vida económica-laboral del país que los hombres y, cuando logran hacerlo, han enfrentado mayores problemas de acceso y calidad.

Si bien los ingresos laborales de las mujeres han mejorado progresivamente y se han vuelto cada vez más equiparables a los de los hombres, ha sido a expensas de una inserción laboral con matices altamente precarios que relevan las mayores dificultades que las mujeres deben superar en el mundo del trabajo para obtener socialmente los mismos ingresos que los hombres. En tercer lugar, su autonomía física se ve afectada por las fisuras aún existentes en el pleno disfrute de los derechos de salud sexual y reproductiva, prolongación de la cantidad de años que viven de forma no saludable y su exposición a diferentes formas de violencia.

En este contexto, se hace necesario promover principalmente políticas educativo-culturales para una mayor igualdad de género en la toma de decisiones públicas y privadas que vayan más allá de la adopción de cuotas paritarias, políticas productivas dirigidas al empoderamiento de la mujer como titular de ingresos, activos financieros, bienes inmuebles y un empleo de calidad; y políticas de salud diferenciadas por género a lo largo de la vida y garantizar el pleno ejercicio de los derechos de salud sexual y reproductiva de una población femenina en edad fértil creciente a 2030.

## **V. Análisis de las políticas públicas a favor de la igualdad y recomendaciones para el fortalecimiento de las políticas públicas**

### **A. Un plan nacional de desarrollo comprometido con la igualdad social, pero con dificultades para implementarse por la falta de cambios económico-fiscales estructurales**

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 adoptado en 2014 y que se ha mantenido como instrumento rector de las políticas de desarrollo de largo plazo en las gestiones presidenciales del quinquenio 2015-2019, se reconoce como parte de sus ejes de trabajo la atención de prioridades vinculadas de manera más o menos directa con la promoción de la igualdad social. En este contexto, sobresale la centralidad atribuida al logro de la igualdad por ingresos, territorio, etnia, edad y género de tres de los cinco ejes del Plan: i) Riqueza para todos y todas; ii) Guatemala urbana y rural; y iii) Bienestar para la gente.

#### **1. La igualdad por ingresos promovida por el eje "Riqueza para todos y todas"**

Este eje busca "establecer las condiciones que dinamicen las actividades económicas productivas actuales y potenciales para generar acceso a fuentes de empleo y autoempleo digno e ingresos que permitan la cobertura de las necesidades de la persona y la familia. Además, generar mecanismos de competitividad que reduzcan la pobreza y la desigualdad, aumenten la capacidad de resiliencia e incorporen a más grupos de población a la dinámica económica y a los frutos del desarrollo". En coherencia con este objetivo, establece la atención de nueve prioridades con sus respectivas metas (véase el cuadro 8).

**Cuadro 8**  
**Guatemala: abordaje estratégico propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 para la igualdad por ingresos "Riqueza para todas y todos"**

Prioridad	Meta
1 Aceleración del crecimiento económico con transformación productiva	En 2032, el crecimiento del PIB real ha sido paulatino sostenido, hasta alcanzar una tasa no menor del 5,4%: a) rango entre 3,4 y 4,4% en el quinquenio 2015-2020; b) rango entre 4,4% y 5,4% en el quinquenio 2021-2025; y c) no menor del 5,4% en los siguientes años, hasta llegar a 2032.
2 Estabilidad macroeconómica en un marco amplio de desarrollo	La visión de la estabilidad macroeconómica ha incorporado objetivos de desarrollo orientados a un crecimiento más dinámico y a la generación de empleos decentes y de calidad, sin perder de vista el control de la inflación.
3 Infraestructura para el desarrollo	Se ha asegurado un nivel de inversión en capital físico (formación bruta de capital fijo, FBCF) no menor al 20% del PIB y un nivel de gasto público de capital por encima del 5% del PIB. El incremento de la FBCF deberá ser progresivo y sostenido: a) no menor que el 17% del PIB durante el primer quinquenio; b) mayor que el 19% durante el segundo quinquenio; y c) no menor que el 20% a partir de la finalización del segundo quinquenio, hasta llegar a 2032.
4 Generación de empleo decente y de calidad	Se ha reducido la precariedad laboral mediante la generación de empleos decentes y de calidad (disminución gradual de la informalidad a partir del último dato disponible: 69,2%; disminución gradual de la tasa de subempleo a partir del último dato disponible: 16,9%; disminución gradual de la tasa de desempleo a partir del último dato disponible: 3,2%; y eliminación del porcentaje de trabajadores que viven en pobreza extrema).
5 Democratización del crédito	Se ha facilitado el acceso equitativo al crédito, con énfasis en el área rural, jóvenes, mujeres y mipymes.
6 Papel más activo del Estado en la consecución del crecimiento y la inclusión social	El Estado ha mejorado su ámbito de acción, la representatividad de los actores sociales y la calidad de su gestión.
7 Política fiscal como motor de la estabilidad y el crecimiento económico inclusivo	La carga tributaria ha superado el nivel observado en 2007 (12,1%) y el gasto social ha superado el nivel del 7% del PIB, obtenido en 2010.
8 Promover mecanismos que permitan asegurar una mejor gobernanza internacional	Se ha incidido en la mejora de la coordinación de la cooperación internacional destinada a encarar desafíos de alcance mundial.
9 Garantizar el derecho a vivir una vida libre de pobreza	Reducción a la mitad, entre 2015 y 2032, de la pobreza extrema y la pobreza general, y reducción del coeficiente de Gini de los ingresos por debajo del 0,45.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de documentos oficiales.

En este contexto estratégico, este instrumento nacional de planificación para el desarrollo señala la importancia de que se adopte una serie de lineamientos de políticas pública para reducir la desigualdad por ingresos y la pobreza monetaria. Como parte de estas políticas proigualdad priorizadas se encuentran las vinculadas con:

- la generación de fuentes de empleo decente y de calidad;
- el fortalecimiento de mecanismos para la fijación del salario mínimo y la estricta observancia del pago;
- la mejora de los mecanismos de protección social de los trabajadores y la cobertura de la seguridad social;
- la implementación de una política social activa capaz de asegurar la equitativa distribución de la riqueza;
- la reducción de la desigualdad de los ingresos familiares (mediante la combinación de la mejora del empleo que garantice los ingresos para las familias con una política fiscal redistributiva);
- la implementación de una estructura tributaria más progresiva; y
- la mejora de la orientación de la ayuda para el desarrollo rural.

## 2. La igualdad territorial como parte del eje “Guatemala urbana y rural”

Con este eje, se pretende “establecer un modelo de gestión territorial que articula, en términos socioculturales, económicos, políticos y ambientales, la acción pública, la sostenibilidad de las áreas rurales y el sistema urbano nacional”. De este modo, abarca cuatro prioridades relacionadas con los matices del desarrollo territorial que debe impulsarse en el país para reducir los desequilibrios sociales y, según la prioridad en cuestión, se aboga por conseguir metas referidas principalmente a las transformaciones estructurales en los resultados de los procesos de desarrollo territorial o por reconfigurar las instituciones sociales construidas para su gestión (véase el cuadro 9).

**Cuadro 9**  
**Guatemala: abordaje estratégico propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032 para la igualdad territorial “Guatemala urbana y rural”**

Prioridad	Meta
1 Desarrollo rural integral	En 2032 la población rural goza de los beneficios del desarrollo humano sostenible. Para 2032, las áreas rurales generadoras de bienes y servicios son manejadas de manera sostenible. La Guatemala rural de 2032 habrá mejorado su nivel de competitividad.
2 Desarrollo urbano sostenible	En 2032 se ha jerarquizado el sistema de lugares poblados urbanos con base en funciones y conexiones. Para 2032, Guatemala posee un nuevo modelo de regionalización que apoya la gestión departamental y municipal.
3 Desarrollo territorial local	En 2032, los gobiernos municipales alcanzan una mayor capacidad de gestión para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía
4 Desarrollo territorial resiliente y sostenible	En 2032, el 100% de las instituciones públicas y los gobiernos locales aplican criterios de territorios, ciudades y municipios resilientes.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de documentos oficiales.

En este contexto, este eje propone implementar una amplia gama de lineamientos de política pública para reducir los desequilibrios territoriales del desarrollo nacional. Entre estos sobresalen los asociados con:

- la consolidación de la gestión estatal inclusiva del sector productivo primario (que incluye la regularización en la tenencia de tierra de agricultores de subsistencia, la reactividad de tierras en usos diferentes al bosque natural, el apoyo a la asociatividad rural, el acceso autónomo de los productores rurales a mercados y circuitos, y la promoción de la inclusión financiera productiva en el mundo rural);
- la garantía de derechos económicos, sociales y culturales de la población rural, especialmente de los relacionados con la seguridad alimentaria, la educación y la salud;
- la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales por medio de la implementación de diferentes soluciones de desarrollo multiculturales basadas en la naturaleza;
- la gestión sostenible de la habitabilidad, los servicios, el ambiente y el transporte urbano;
- la integración armónica entre lo urbano y lo rural;
- el impulso de una regionalización para la gestión estratégica del desarrollo social, económico y ambiental del país;
- una descentralización enfocada al fortalecimiento de la capacidades de gestión del desarrollo local; y
- el fortalecimiento de las capacidades de resiliencia frente a desastres naturales.

### 3. La igualdad multifactorial como parte del eje “Bienestar para la gente”

Con este eje se busca “garantizar a las personas el acceso a la protección social universal, servicios integrales de calidad en salud y educación, servicios básicos, habitabilidad segura, acceso a alimentos y capacidad de resiliencia para asegurar la sostenibilidad de sus medios de vida mediante intervenciones de política pública universales pero no estandarizadas, que reconocen las brechas de inequidad y las especificidades étnico culturales”. En coherencia con este objetivo, se establece la atención de 10 prioridades cuyas metas y lineamientos buscan atender la vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza, las mujeres, la población rural, la niñez, la adolescencia, la juventud, la adultez mayor, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas. De este modo, comprende un marco estratégico para la promoción de una mayor igualdad por ingresos, territorio, género, edad y etnia (véase el cuadro 10).

**Cuadro 10**

**Guatemala: abordaje estratégico propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032 para la igualdad social por medio de “Bienestar para la gente”**

Prioridad	Meta
1 Institucionalizar e internalizar el derecho a la protección social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institucionalizar y consolidar la protección social como política pública para garantizar la tutela, el ejercicio de derechos y el estado de bienestar de la población, aumentando el índice de desarrollo humano (IDH) a 0.700 en 2032.</li> <li>• Consolidar el sistema de asistencia social, con un enfoque de derechos y bajo principios de equidad, integralidad y pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, sexual y de género para reducir a la mitad la pobreza general y extrema.</li> <li>• En 2032 se habrá reducido en un 50% el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, beneficiando a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema con viviendas de interés social. Asimismo, se contará con programas para otros segmentos de la población.</li> </ul>
2 Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los niños y niñas menores de cinco años, con énfasis en grupos en condiciones de vulnerabilidad y en alto riesgo nutricional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para 2032, reducir en no menos de 25 puntos porcentuales la desnutrición crónica en niños menores de cinco años, con énfasis en los niños y niñas de los pueblos maya, xinka, garífuna y del área rural.</li> </ul>
3 Atender de manera adecuada a las madres, niños e infantes para reducir la mortalidad materna, infantil y de la niñez	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir la tasa de mortalidad materna en cinco puntos porcentuales anuales, iniciando en 2015.</li> <li>• Para 2032, reducir la tasa de mortalidad infantil en veinticinco puntos.</li> <li>• Para 2032, reducir la tasa de mortalidad en la niñez en treinta puntos</li> <li>• Reducir la carga de las principales enfermedades infecciosas, parasitarias y las crónico-degenerativas, con base en los datos institucionalizados y homologados del sector salud.</li> </ul>
4 Impulsar la transformación del modelo de atención en salud para reducir la morbilidad/mortalidad de la población en general.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la provisión y atención en los servicios de salud al 100% de la población que enferma.</li> <li>• Instalar servicios de rehabilitación en la comunidad para aumentar la calidad de vida de la población con discapacidad temporal o definitiva, garantizando la satisfacción de sus necesidades básicas y de participación.</li> <li>• Garantizar a todas y todos las guatemaltecas el acceso a información y servicios de salud sexual y reproductiva, atendiendo su ciclo de vida, en condiciones de igualdad, sin discriminación por razones de sexo, género, etnia o edad.</li> </ul>
5 Lograr la universalización de la salud sexual y reproductiva de la población en edad fértil, haciendo énfasis en la educación sexual para adolescentes y jóvenes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcanzar, en 2025, una tasa global de fecundidad de 2 hijos por mujer, para contribuir al mejoramiento de su salud y la de su familia.</li> <li>• Erradicar el embarazo en adolescentes menores de 16 años y disminuir la tasa de embarazos en adolescentes de 17-19 años.</li> </ul>
6 Detener la epidemia de VIH y realizar un tratamiento de calidad a la población que convive con el virus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detener la epidemia y lograr que por lo menos el 90% de la población cuente con los conocimientos correctos sobre las formas de prevenir la transmisión del VIH, haciendo énfasis en adolescentes y jóvenes.</li> <li>• Universalizar la educación inicial, preprimaria, primaria, media (ciclo básico y ciclo diversificado) y ampliar el acceso a la educación superior, reconociendo las especificidades de género y las necesidades diferentes de los territorios, de los pueblos maya, xinka, garífuna, mestizo y población del área rural.</li> </ul>
7 Garantizar a la población entre 0 y 18 años el acceso a todos los niveles del sistema educativo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevar la calidad del proceso educativo para asegurar que todas las personas sean sujetos de una educación pertinente y relevante.</li> </ul>



	Prioridad	Meta
8	Organizar y promover los procesos de alfabetización que permitan incorporar a la totalidad de jóvenes comprendidos entre los 15 y los 30 años de edad a la cultura de la lecto-escritura.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para 2020 se ha erradicado el analfabetismo en la población comprendida entre los 15 y los 30 años.</li> </ul>
9	Promover la ciencia y la tecnología articulada con las prioridades nacionales del desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 2032, la ciencia y la tecnología constituyen componentes fundamentales sobre los cuales se promueven nuevas iniciativas para dar sostenibilidad al bienestar social y económico de los y las guatemaltecas, a partir de las potencialidades de los territorios.</li> </ul>
10	Promover la cultura como elemento fundamental para la revitalización del tejido social y la construcción de la identidad nacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 2032, la cultura constituye una fuente de desarrollo individual y colectivo, refirmando los valores y potencialidades de la diversidad para fortalecer el tejido social y el auge de la creatividad y la innovación.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de documentos oficiales.

En este contexto estratégico, este instrumento nacional de planificación para el desarrollo señala la importancia de adoptar una serie de lineamientos de políticas públicas para fortalecer el papel del Estado en la provisión de bienestar a la población vía acceso a servicios públicos de calidad asociados con el disfrute pleno de diferentes derechos económicos, sociales y culturales. Entre estos lineamientos sobresalen los asociados con:

- el fortalecimiento de oferta de servicios de asistencia social y protección especial, especialmente para niños, niñas, mujeres, adultas mayores, población con discapacidad, población que convive con VIH y población de la diversidad sexual;
- la mejora de los esfuerzos de mitigación de la pobreza monetaria;
- la reducción del trabajo infantil;
- la inclusión laboral-productiva de grupos rezagados económicamente como la población migrante, las mujeres y las poblaciones indígenas;
- el acceso a educación a lo largo de la vida (que incluye la expansión de la cobertura de la educación preescolar, primaria, secundaria, terciaria, técnico-profesional; la mejora de la calidad de los aprendizajes y el cierre de las brechas de alfabetización);
- el fomento de la ciencia y la tecnología;
- el desarrollo cultural inclusivo de una población étnicamente diversa;
- la provisión efectiva, sistemática y suficiente de servicios integrales de salud capaces de dar resultados tangibles en la reducción de la mortalidad y desnutrición infantil, la gestión preventiva de la doble carga epidemiológica (enfermedades infecciosas, parasitarias y las crónico-degenerativas y el disfrute pleno de derechos sexuales y reproductivos);
- la mejora del acceso a una alimentación adecuada, y
- la facilitación del acceso a vivienda y servicios de agua potable y saneamiento básico; k) el acceso de la población con discapacidad temporal o definitiva a servicios articulados que permitan tanto la recuperación de capacidades como la satisfacción de necesidades básicas; y l) el impulso de una reforma fiscal orientada a la sostenibilidad financiera de las responsabilidades estatales con un bienestar más incluyente.

#### **4. La separación entre la visión estratégica y las condiciones político-fiscales de implementación**

El Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 representa un instrumento estratégico marco a favor de la generación de múltiples políticas para promover la igualdad social. Sin embargo, su implementación inicial se ha visto afectada por las condiciones político-fiscales desfavorables para la instauración acelerada de estos lineamientos de política pública. En el período 2015-2019, la inestabilidad política del país generada por la finalización anticipada del período presidencial de Pérez Molina ha traído consigo diferentes cambios en la arquitectura del ejecutivo que ralentizaron la creación de las condiciones apropiadas para el desarrollo de programas y presupuestos vinculados con la operativización de ese marco estratégico. Asimismo, ha existido una decreciente carga tributaria como resultado de una baja eficiencia de la administración tributaria, altos niveles de evasión, contrabando, flujos ilícitos de capital y el otorgamiento de tratamientos tributarios diferenciados (Alvarado y Menkos, 2021). En este contexto desafiante, la Política General de Gobierno ha representado un instrumento estratégico clave para la implementación focalizada de la visión de largo plazo.

#### **B. La Política General de Gobierno 2016-2020 como el instrumento estratégico de lo posible en el corto y mediano plazo**

En respuesta a la complejidad sociopolítica de 2015-2016, la administración presidencial del período 2016-2020 estableció seis metas gubernamentales (véase el cuadro 11):

- i) Tolerancia cero a la corrupción y modernización del Estado
- ii) Seguridad alimentaria, salud integral y educación para todas y todos
- iii) fomento de las mipymes, turismo, vivienda y trabajo digno y decente
- iv) Seguridad ciudadana
- v) Ambiente y recursos naturales
- vi) Combate a la pobreza general y pobreza extrema

Con este abordaje estratégico se buscó, por un lado, atenuar la crisis democrática en la relación Estado-ciudadanía y por otro, aliviar el malestar socioeconómico de la población por las deudas estructurales aún sin resolver a favor del pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Aunque se concentraron esfuerzos de la administración pública en torno a aquellos previstos como alcanzables en un contexto marcado por la desconfianza de la población hacia la clase política y su capacidad para resolver sus problemas cotidianos, esta focalización supuso un retroceso en la adquisición de compromisos explícitos a favor de la equidad. La acción estatal a favor de la igualdad solo es parte de la aproximación operativa de las metas asociadas con:

- La seguridad alimentaria, salud integral y educación para todas y todos
- El fomento de las mipymes, el turismo, la vivienda y el trabajo digno y decente
- El combate a la pobreza general y la pobreza extrema.

Asimismo, se reduce el alcance multifactorial de los esfuerzos proigualdad debido a que no se prioriza la lucha contra las desigualdades por discapacidad o la desigualdad por edad a favor de la juventud o la adultez mayor.

**Cuadro 11**  
**Guatemala: metas priorizadas en el Plan General de Gobierno 2016-2020**

	Metas priorizadas	Presencia de abordaje proigualdad
Tolerancia cero a la corrupción y modernización del Estado	Aumentar la efectividad de la gobernanza, de acuerdo con la clasificación mundial, llevándola de 25 en 2014 hasta situarla en 50 en 2019.	Sin alusión explícita
	Mejorar la posición de país en el índice de percepción de la corrupción, desde la posición 32 en 2014 hasta ubicarla en el puesto 50 en 2019.	Sin alusión explícita
Seguridad alimentaria, salud integral y educación para todas y todos	En 2019 se habrá reducido la desnutrición crónica en 10 puntos porcentuales en niños menores de dos años, con prioridad en la niñez indígena y de áreas rurales.	Edad, etnia y territorio
	Para 2019, disminuyó en un punto porcentual la población subalimentada.	Sin alusión explícita
	Para 2019, la mortalidad en la niñez disminuyó 10 puntos por cada 1.000 nacidos vivos.	Edad
	En 2019, la mortalidad materna se redujo en 20 puntos, con prioridad en mujeres indígenas y de áreas rurales.	Género, etnia y territorio
	En 2019, la cobertura en educación primaria se incrementó en 6 puntos porcentuales.	Edad
	En 2019, la cobertura de educación preprimaria se incrementó en 12 puntos porcentuales	Edad
	En 2019, la tasa de finalización en primaria aumentó en 7,1 puntos porcentuales.	Edad
Fomento de las mipymes, turismo, vivienda y trabajo digno y decente	En 2019 la brecha entre los grupos de población urbano/rural (0,087) disminuyó la mitad en el índice de desarrollo humano.	Territorio
	En 2019 la brecha entre los grupos de población indígena/no indígena se redujo a la mitad en el índice de desarrollo humano.	Etnia
	En 2019 la cartera de créditos del sistema bancario para los grupos empresariales menores se incrementó en 4 puntos porcentuales.	Sin alusión explícita
	En 2019 la cartera de microcréditos aumentó 3 puntos porcentuales.	Sin alusión explícita
	En 2019 la tasa de informalidad en el empleo se redujo progresivamente.	Sin alusión explícita
	En 2019 disminuyó progresivamente la tasa de subempleo.	Sin alusión explícita
	En 2019 se redujo gradualmente la tasa de desempleo.	Sin alusión explícita
Seguridad ciudadana	En 2019 disminuyó progresivamente la proporción de la población ocupada viviendo en pobreza extrema.	Ingresos
	En 2019, se incrementó progresivamente la proporción de mujeres en el empleo remunerado no agrícola.	Género
	En 2019, la posición de país en el índice de competitividad turística ascendió en diez posiciones.	Sin alusión explícita
	En 2019 se redujo el déficit habitacional en 4%.	Sin alusión explícita
	En 2019, la tasa de delitos cometidos contra el patrimonio de las personas disminuyó en 9 puntos.	Sin alusión explícita
	En 2019, la tasa de homicidios se redujo en 6 puntos.	Sin alusión explícita
	Ambiente y recursos naturales	En 2019, se mantuvo la cobertura forestal en 33,7% del territorio nacional
Contar con una ley .de aguas con enfoque de gestión integrada de recursos hídricos.		Sin alusión explícita
En 2019 mermó la pérdida de vidas humanas causadas por eventos hidrometeorológicos.		Sin alusión explícita
En 2019 la participación de la energía renovable en la matriz energética aumentó en 5 puntos porcentuales.		Sin alusión explícita
Combate a la pobreza general y pobreza extrema	En 2019, la pobreza extrema disminuyó en 5,3 puntos porcentuales.	Ingresos
	En 2019, la pobreza general se redujo en 5,6 puntos porcentuales.	Ingresos
	En 2019, el coeficiente de Gini se sitúa por debajo del 0,50.	Ingresos

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de documentos oficiales.

Nota: En el cuadro se presenta un análisis narrativo de las metas más que de impacto en términos de desarrollo. En ese sentido, las metas priorizadas que no hacen una alusión explícita podrían tener un impacto directo o indirecto en la promoción de la igualdad social, como parte de su contribución a los procesos de desarrollo.

En ese contexto de alta priorización del más alto nivel político, se complejizó la movilización de apoyos para la implementación de la variedad de instrumentos de política pública adaptados previamente para la promoción del desarrollo social inclusivo (desde una lógica sectorial, intersectorial, transversal o longitudinal) y la adopción de compromisos de política pública específicas en áreas para la igualdad tan claves como la protección social (véase el cuadro 12).

**Cuadro 12**  
**Guatemala: variedad de instrumentos de política pública para la promoción del bienestar**

Campos de política pública		Políticas públicas
Políticas sectoriales	Salud	Política Pública Respecto a las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) y a la respuesta a la Epidemia del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA)
	Educación	Políticas Educativas 2012-2016
	Cultura	Políticas Culturales, Deportivas y Recreativas 2015-2034
	Empleo	Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032
	Vivienda y servicios básicos	Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2020-2032 Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento Política nacional para el manejo integral de los residuos y desechos sólidos
	Seguridad ciudadana	Política Nacional Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica Política Pública contra la Violencia Sexual en Guatemala 2019-2029
Políticas intersectoriales	Protección social	Ninguno
	Seguridad alimentaria	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
	Gestión de riesgos	Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala (2011)
Transversales	Reducción de pobreza	Política de Desarrollo Social y Población (2002)
	Población rural	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral Política Nacional de Electrificación Rural 2019-2032
	Desarrollo de la mujer	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008 – 2023
	Pueblos indígenas	Política Pública para la Convivencia y Eliminación del Racismo y Discriminación
	Personas con discapacidad	Política Nacional en Discapacidad Política de Educación Inclusiva para la Población con Necesidades Educativas Especiales con y sin Discapacidad
Longitudinales	Primera infancia	Política Pública Desarrollo Integral de la Primera Infancia
	Niñez y Adolescencia	Política Pública de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia
	Juventud	Política Nacional de Juventud 2012-2020
	Adulthood mayor	Política Nacional de Atención Integral a las Personas Adultas Mayores en Guatemala Período 2018-2032

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), "Centro de Acopio de Políticas Públicas", 2019 [en línea] <https://recursos.segeplan.gob.gt/capp/>.

### C. El papel de los programas insignia para el cumplimiento de los ODS, como marcos programáticos para la igualdad

En el marco de la complejidad sociopolítica del país y la dificultad de canalizar recursos suficientes, los reportes voluntarios de seguimiento a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2017 y 2019 reconocen la urgencia de avanzar en el corto plazo en la consecución de las metas asociadas con la reducción de la vulnerabilidad de diferentes grupos poblacionales desfavorecidos. En este sentido, resalta la oferta de programas selectivos ya existentes de asistencia social como:

- El Programa "Bono Social" (antes Bono Seguro), que integra transferencias monetarias condicionadas en concepto de "Bono Salud" y "Bono Educación" a familias en extrema pobreza para promover la asistencia escolar de la niñez y adolescencia y reducir la desnutrición crónica.

- El Programa de Gestión para el Buen Vivir, por medio del que se promueve el desarrollo logístico de los pueblos indígenas en el marco de sus creencias culturales.
- El Programa de Apoyo Económico al Adulto Mayor, por medio del que se brinda una transferencia monetaria a las personas de 75 años o más.
- La tríada de apoyos educativos “Mi Beca Segura”; “Beca primer empleo; y “Beca Artesano”, que son transferencias monetarias condicionadas para la inclusión educativo-laboral de la población en situación de pobreza
- La Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032 y su Programa de Empleo Juvenil, como un instrumento de política pública orientado a la generación de empleo, especialmente en la población joven.
- Los proyectos realizados por Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) para la atención de la niñez, los adultos mayores, las personas con discapacidad y las familias en contextos de vulnerabilidad.

## **D. Recomendaciones para la atención de sus desafíos**

Ante la dificultad de implementar la variedad de prioridades estratégicas del plan nacional de desarrollo, se recomienda fortalecer los marcos programáticos y financieros en torno a la consecución de diferentes objetivos de política pública con alto impacto para la igualdad en el corto y mediano plazo. Entre estos se encuentran:

### **1. Igualdad socioeconómica**

- Generar los consensos político-fiscales para la implementación acelerada del Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032 y el desarrollo de marcos político-programáticos coherentes con sus lineamientos de política pública.
- Promover dinámicas proigualdad en la generación de ingresos, a partir de la adopción de medidas que faciliten una participación más extendida de los quintiles más pobres en el reparto de los ingresos generados no solo en el mercado laboral sino también por el mercado de capitales, la transformación del sistema tributario hacia uno más progresivo a partir de la corrección de los diferentes desequilibrios con efecto regresivo y la entrega de apoyos estatales más robustos para el desarrollo económico de los quintiles más pobres.
- Fortalecer el abordaje de la cuestión étnica en el desarrollo de políticas territoriales diferenciadas de reducción de la pobreza monetaria que sean capaces de adaptarse a las particularidades de las características de los hogares según el perfil de sus jefaturas y sus miembros.

### **2. Igualdad por ciclo de vida**

- Cerrar las brechas en la infancia para la garantía igualitaria de derechos básicos de las generaciones entrantes en materia de educación y tecnologías digitales, bajo esquemas inclusivos que permitan reducir el rezago de la población indígena y discapacitada.
- Reducir los riesgos de muerte durante el primer año de vida y garantizar una alimentación adecuada durante la primera infancia.
- Fomentar la incorporación de las mujeres jóvenes al mundo educativo y laboral, promoviendo una mayor corresponsabilidad social para el desarrollo de labores de cuidado y una reducción del embarazo adolescente.

- Fomentar el acceso de la población adulta a empleos decentes, especialmente en una era demográfica marcada por la expansión de la población en edad de trabajar.
- Brindar apoyos financieros a los adultos mayores que viven en situación de pobreza por la falta de acceso a los beneficios de la seguridad contributiva, especialmente si son jefes de hogar y, en consecuencia, tienen bajo su responsabilidad el bienestar de diferentes generaciones.

### **3. Igualdad por territorio-etnia**

- Generar instrumentos de política pública capaces de abordar de manera diferenciada los problemas de desarrollo del país, a la luz de las disparidades territoriales en la transición urbano-rural, la concentración poblacional y la composición étnica.
- Promover políticas de desarrollo rural para la garantía plena de derechos básicos como los de educación, salud, empleo, vivienda y tecnología.

### **4. Igualdad de género**

- Fomentar el desarrollo de instituciones formales y no formales para una mayor participación de las mujeres en los procesos de toma de decisión de la esfera pública y la privada.
- Reducir la desventaja de las mujeres en el acceso a ingresos propios, activos financieros y bienes inmuebles.
- Fomentar una inserción laboral femenina menos precaria, en términos de exposición a los empleos temporales, parciales, informales y vulnerables.
- Reducir la exposición de las mujeres a factores de riesgo para su salud que reducen la calidad en su esperanza de vida, especialmente por enfermedades crónicas no transmisibles.
- Cerrar las brechas para la universalización de servicios de planificación familiar y mejorar la cobertura de los servicios maternos-infantiles para el disfrute de una maternidad segura.

## VI. Institucionalidad social a favor de la igualdad desde la perspectiva de la protección social

En Guatemala hay un entramado de políticas sociales orientado al cierre de brechas en el país, cuya implementación efectiva requiere de un andamiaje institucional capaz de darle coherencia a tres clases de dinámicas: i) las sectoriales (vinculadas con las diferentes áreas de bienestar); ii) las territoriales (asociadas con los niveles político-administrativos en los cuales se desarrollan las políticas públicas, en el marco de la distribución territorial del poder estatal); y iii) las poblacionales (referidas a la demanda diferenciada de prestaciones de distintos grupos poblacionales, ya sea transversal —según su nivel de ingreso, su área de residencia, su etnia, su género o su estatus migratorio—, o longitudinal —a lo largo del ciclo de vida, individual, familiar o comunitario— (Cecchini y Martínez, 2011).

Esta integración sistémica se concreta por medio del desarrollo de diferentes capacidades institucionales que involucran un amplio conjunto de reglas, recursos y estructuras organizacionales vinculadas con la identificación de los problemas prioritarios, la configuración de las intervenciones públicas (en términos de objetivos, acciones y resultados), la implementación y la evaluación (Martínez y Maldonado, 2019). Estas capacidades deben desarrollarse en torno a cuatro dimensiones:

- i) La jurídico-normativa. Abarca el conjunto de normas jurídicas internacionales y nacionales sobre el que se diseñan e implementan las políticas y que rige la participación de los diversos actores.
- ii) La organizacional. Comprende “la estructura formal y los modelos de toma de decisiones y de comunicación y coordinación existentes entre los diversos actores que participan en la implementación de las políticas” (Martínez y Maldonado, 2019, pág. 37).
- iii) La técnico-operativa. Incluye la variedad de “procedimientos, recursos físicos y capacidades técnicas disponibles respecto de la implementación de las políticas públicas en su conjunto, o bien exclusivamente las sociales”, como los asociados con los procesos de planificación estratégica; los sistemas de información para el diagnóstico, monitoreo y evaluación, y los mecanismos de transparencia y la rendición de cuentas (Martínez y Maldonado, 2019, pág. 43).

- iv) La fiscal. Se refiere a la asignación de recursos para el ejercicio de las autoridades sociales y su capacidad para ejecutarlos.

### **A. Dimensión jurídico-normativa: un marco jurídico proigualdad pero con una selectividad narrativa que destaca a ciertos grupos poblacionales rezagados a expensas de dejar atrás a otros grupos vulnerables**

En Guatemala la institucionalidad de la protección social descansa jurídicamente en el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales garantizados por la constitución del país y por la variedad de leyes secundarias en materia social existentes entre la que sobresale la Ley de Desarrollo Social de 2001 que tiene por objeto “la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, encaminadas al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención” (art. 1).

En ese sentido, este marco normativo secundario para la política social reconoce la obligación estatal de “crear y promover las condiciones sociales, políticas, económicas y laborales para facilitar el acceso de la población al desarrollo” (art. 10, numeral 9) en general, pero también la importancia de atender problemas de poblaciones específicas como la primera infancia (art. 10, numeral 5, que establece la obligación estatal de reducir las tasas de mortalidad con énfasis en el grupo materno infantil); las mujeres (art. 10, numeral 6, que establece la obligación estatal de alcanzar la plena integración y participación de la mujer al proceso de desarrollo económico, social, político y cultural); y grupos en situación de vulnerabilidad y marginados (art. 10, numeral 7, que establece la obligación estatal de integrar los grupos en situación de vulnerabilidad y marginados al proceso de desarrollo nacional).

En coherencia con esta priorización, dicha ley establece que los grupos poblacionales que merecen una atención especial en la política pública son:

- las personas indígenas
- las mujeres
- los habitantes de áreas precarias
- la niñez y adolescencia
- las personas adultas mayores
- las personas con discapacidad
- la población migrante
- otros grupos que lo requieran según la dinámica jurídica, demográfica, económica y social del país.

De este modo, representa un cuerpo jurídico con una focalización explícita a favor de la igualdad de género, territorio, etnia, discapacidad y estatus migratorio; pero que aborda de manera parcial, la igualdad por edad (en la medida que excluye a la población joven); y, además, omite la igualdad por ingresos, ya que no hace referencia explícita a la población en situación de pobreza como un grupo prioritario.

De manera complementaria a la Ley de Desarrollo Social de 2001, se han adoptado otros cuerpos normativos más especializados para la promover el desarrollo social inclusivo que contribuyen a la igualdad por dos vías: i) la promoción universal de la garantía de derechos en determinadas áreas de bienestar (como la educación, la salud, el empleo, la vivienda o la seguridad) y frente a determinados



desafíos multidimensionales (como la seguridad social, la seguridad alimentaria y la gestión de riesgos), y ii) el establecimiento de mecanismos integrales de protección selectivos para determinados grupos poblacionales, como las mujeres, las personas con discapacidad y la niñez y adolescencia. En este contexto, estas decisiones legislativas dan cuenta del déficit de mecanismos legales de protección selectiva a favor de poblaciones rezagadas como la población en situación de pobreza, la población urbana marginal, la población rural, los pueblos indígenas, las personas migrantes, la primera infancia, la juventud y la adultez mayor (véase el cuadro 13).

**Cuadro 13**  
**Guatemala: instrumentos jurídicos secundarios principales para la promoción del desarrollo social inclusivo, vigentes a 2021**

Campos de política pública	Leyes secundarias especializadas	
Políticas sectoriales	Salud	Código de Salud (1997)
	Educación	Ley de Educación Nacional (1991)
	Cultura	Ley para la protección del patrimonio cultural de la nación (1997)
	Empleo	Código de Trabajo (1961)
	Vivienda y servicios básicos	Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (1996)
Políticas intersectoriales	Seguridad ciudadana	Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar (1996) Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas (2009)
	Protección social	Ley Orgánica del Seguro Social (1946)
	Seguridad alimentaria	Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2005)
	Gestión de riesgos	Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (1996)
	Población en situación de pobreza	No hay una legislación específica
Transversales	Población urbana y rural	No hay una legislación específica
	Mujeres	Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer (1999) Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer (2008)
	Pueblos indígenas	No hay una legislación específica
	Personas con discapacidad	Ley de atención a las personas con discapacidad (1996)
	Personas migrantes	Ley del Consejo de Atención al Migrante (2007)
Longitudinales	Primera infancia	No hay una legislación específica
	Niñez y Adolescencia	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (2003)
	Juventud	No hay una legislación específica
	Adultez mayor	Ley del Programa de Aporte Económico al Adulto Mayor (2005)

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Este marco regulatorio nacional se complementa con las obligaciones estatales adquiridas por los instrumentos ratificados de relevancia para la protección de los derechos de la mujer, la infancia, los pueblos indígenas, las personas migrantes y las personas con discapacidad.

Ante estos vacíos, subyace la necesidad de contar con un marco jurídico especializado en protección social capaz de integrar de manera coherente el pilar no contributivo, el contributivo y el regulatorio-laboral. A su vez, se identifica la necesidad de desarrollar de forma progresiva, una política social universal que sea sensible a las diferencias por ingresos, territorio, etnia, género, edad, discapacidad y estatus migratorio. Asimismo, destaca la importancia de retomar discusiones sobre diferentes iniciativas legislativas proigualdad y construir los consensos necesarios para su adopción, como las destinadas al bienestar de la población rural (en alusión a la Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral) y se promueva la generación de propuestas legislativas para la protección integral de los derechos de los pueblos indígenas, las personas migrantes, la primera infancia, la juventud y la adultez mayor.

## B. Dimensión organizacional: un diseño organizacional marcado por diferentes tensiones estructurales

En términos organizacionales, la gestión de la protección social, como un campo de política pública, se configura en torno a la capacidad del andamiaje institucional para conciliar cuatro grandes tensiones:

- i) La integración del pilar no contributivo, el contributivo y el regulatorio-laboral<sup>4</sup>. La autoridad rectora de la protección social se encuentra dividida entre el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que está a cargo del pilar no contributivo, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) del pilar contributivo; y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) del pilar regulatorio. La articulación entre estas instancias para una mayor complementariedad de los esfuerzos universales y selectivos es compleja por la diferencia en sus tradiciones institucionales. De las tres instituciones, el IGSS es la institución más antigua (creada en 1946) y la única creada por normativa parlamentaria (Ley del Seguro Social de 1946). El MTPSS fue creado en 1947 y su principal herramienta legal, el Código de Trabajo en 1961 (norma parlamentaria). El MIDES es una de las carteras del ejecutivo más jóvenes, ya que fue creado en 2012 como parte del proceso de implementación de la Ley de Desarrollo Social de 2012 (norma parlamentaria). En este sentido, la integración de su oferta programática no solo depende de un decreto ejecutivo, sino también de la reforma de las leyes parlamentarias que regulan su campo de competencia.
- ii) La complementariedad con otros campos de política social. La articulación del sector social se ha facilitado institucionalmente, por medio de la instauración del Gabinete Específico de Desarrollo Social coordinado por la Vicepresidencia de la República, tras la desaparición del Consejo de Cohesión Social con la creación del MIDES. En este espacio convergen representantes del Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; el Ministerio de Educación; el Ministerio de Finanzas Públicas; el Ministerio de Trabajo y Previsión Social; el Ministerio de Economía; el Ministerio de Cultura y Deportes; el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales; el Ministerio de Energía y Minas; el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda; el Ministerio de Gobernación; el Ministerio de Relaciones Exteriores; la Secretaría Presidencial de la Mujer; la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República; la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República; la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente; y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.  
Si bien la funcionalidad de este espacio de coordinación se alimenta de la verticalidad organizacional del Ejecutivo, la dependencia del poder del Despacho de la Vicepresidencia frena el proceso de consolidación del MIDES, como la autoridad rectora de la promoción del desarrollo social inclusivo; y da lugar a dualidades en la conducción de la política social.
- iii) La articulación con la programación-presupuestación realizada por las diferentes instancias del Estado. La autoridad del MIDES como máxima autoridad de la promoción del desarrollo social inclusivo puede entrar en conflicto con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), como autoridad encargada de liderar el sistema nacional de programación-presupuestación; y en consecuencia, velar por la correspondencia de los aportes de las diferentes instancias a las metas sociales consignadas en los diferentes instrumentos de política pública del país, especialmente, el plan nacional de desarrollo como instrumento de largo plazo y la política general de gobierno, como herramienta de mediano plazo.

<sup>4</sup> El pilar no contributivo se denomina de esta forma ya que el acceso a sus beneficios no está determinado por el pago de los usuarios a una prestación. Sin embargo, es financiado con los aportes fiscales de los diferentes contribuyentes del Estado.

- iv) La territorialización. En términos formales, el abordaje territorial de los desafíos de la protección social puede realizarse por medio de los mecanismos de coordinación facilitados por el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para la implementación del plan nacional de desarrollo, en el marco del cual coinciden actores gubernamentales y de la sociedad civil en plataformas instaladas en cinco escalas geográficas: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. No obstante, el funcionamiento de este entramado de plataformas está a cargo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, por lo que nuevamente, se pueden encontrar fricciones con la capacidad territorial que pueda tener el MIDES para consolidar su autoridad como conductor de la política social. Asimismo, el funcionamiento de esta plataforma entra en conflicto con las prioridades cotidianas de las diferentes actores involucrados y la falta de recursos técnicos encargadas de su abordaje. Estos conflictos se manifiestan en la falta de participación periódica de los integrantes y los vacíos de articulación de los diferentes planes de trabajo suscritos (SEGEPLAN, 2016).

Ante estas tensiones, el adecuado funcionamiento de las políticas de protección social depende, por un lado, del fortalecimiento de los puentes programáticos entre la tríada MIDES-IGSS-MTPSS; y, por otro lado, del equilibrio de las tensiones de liderazgo estatal entre la tríada Vicepresidencia-MIDES-SEGEPLAN. Dado que el MIDES juega un papel central en la gestión de ambas condicionantes institucionales, es necesario que disponga de sólidas capacidades político-técnicas como un intermediario en la gestión de procesos vinculados con: i) la universalización de la protección social; ii) la gestión integrada del sector social para una movilización coherente de recursos a favor del cumplimiento del derecho humano a la protección social, y iii) la construcción de sinergias entre lo social, lo económico y lo ambiental a favor de la reducción de la vulnerabilidad social frente a la pérdida de ingresos y la generación de capacidades de resiliencia frente a impactos desfavorables en su condición socioeconómica.

### **C. Dimensión técnico-operativa: la convergencia entre procesos consolidados de planificación-programación con procesos incipientes en evaluación, gestión de información y participación ciudadana**

La implementación de las políticas de protección social en Guatemala se realiza conforme al apoyo de diferentes herramientas de gestión técnico-operativas facilitadas por SEGEPLAN como autoridad para la supervisión de la relación plan-presupuesto; el MIDES, como autoridad de la conducción de la política social; y el Ministerio de Finanzas Públicas, como autoridad frente a la ciudadanía en el manejo de los recursos públicos. Entre estas herramientas sobresalen:

- El Centro de Acopio de Políticas Públicas de SEGEPLAN que reúne las políticas públicas adoptadas por diferentes administraciones presidenciales y que constituyen un referente estratégico para la programación de las diferentes intervenciones y recursos del Ejecutivo.
- El Sistema Nacional de Inversión Pública de SEGEPLAN, como una herramienta para monitorear la relación de los recursos públicos con las prioridades de los instrumentos de planificación de mediano y largo plazo; la composición de las fuentes de financiamiento en el abordaje de las prioridades de desarrollo y la ubicación territorial de los recursos. Ese sistema es complementado por las tareas del Sistema Nacional de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas Públicas, en el marco del cual se identifica el volumen de recursos asignados a las líneas programático-presupuestarias, las modificaciones en la asignación de recursos a lo largo del ejercicio fiscal y la ejecución de los recursos.
- El Fondo de Desarrollo Social administrado por el MIDES, como una cartera de recursos garante de la existencia de una oferta básica de programas sociales en educación, salud,

alimentación y vivienda (Programa de Comunidades en Desarrollo, Programa de Asistencia y Salud Integral, Programa de Alimentación Comunitaria y Programa de Vivienda Digna) y que opera de forma autónoma conforme a mecanismos de focalización y registro de beneficios diferenciados por programa.

- El Sistema de Gestión, Ejecución y Análisis de Información del Sistema Nacional de Cooperación para el Desarrollo de SEGEPLAN que opera como una herramienta para una mayor articulación de los fondos internacionales con las prioridades plasmadas en diferentes instrumentos estratégicos de política pública. Su adecuado funcionamiento depende de la capacidad gubernamental instalada para que las diferentes instancias ejecutoras de recursos internacionales y socios de cooperación entreguen la información solicitada.
- El Portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas, como una herramienta para la rendición de cuentas con la ciudadanía sobre la asignación y ejecución de recursos destinados al sector social.

Entre estas iniciativas, ya consolidadas con el paso del tiempo, contrasta la existencia de otras que han emergido, pero no han podido concretarse plenamente, como el Sistema Nacional de Información Social del MIDES que fue conceptualizado desde 2013 en cumplimiento a la Ley de Desarrollo Social de 2013, como una herramienta para la focalización integrada de la oferta de protección social no contributiva, pero que no ha logrado operar por barreras técnico-operativas aún no resueltas con las carteras encargadas de la prestación de beneficios sociales asistenciales, como el uso del Código Único de Identificación, como unidad de registro de los titulares de beneficios. Asimismo, el MIDES cuenta con un Despacho especializado en Política, Planificación y Evaluación que se encarga de promover el desarrollo de mecanismos permanentes de evaluación de programas sociales, pero al cierre de la década de 2010, ha logrado canalizar recursos para la realización de evaluaciones principalmente financiadas por la cooperación internacional.

El fortalecimiento de los mecanismos de gestión de información social y evaluación requiere de manera ineludible de una mejora en el sistema nacional de estadísticas socioeconómicas. Desde 2014 no se cuenta con una Encuesta Nacional de Condiciones de Vida y tampoco existe una Encuesta Demográfica y Social para el quinquenio 2015-2019. Se debe de garantizar la realización periódica y confiable de estos instrumentos base para la toma de decisiones de política pública (no solo en materia de protección social) (Dargent y otros, 2018).

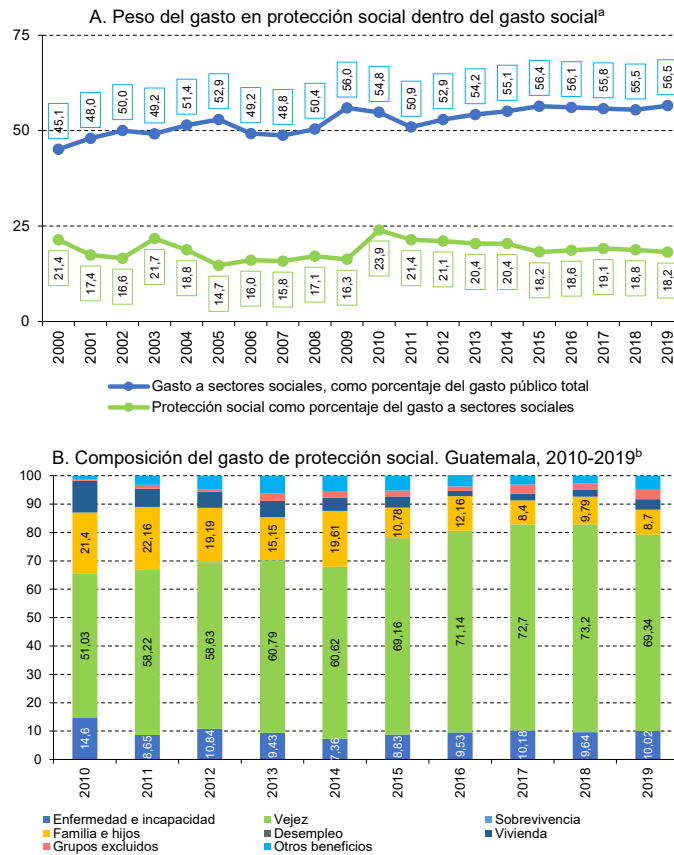
Si bien el Estado posee una política de gobierno abierto altamente institucionalizada (desde 2012 ha adaptado planes de acción nacional de gobierno abierto) que facilita el acceso a información de la ciudadanía, primordialmente a partir de medios electrónicos, aún se deben desarrollar mecanismos de intermediación de intereses más sólidos con la sociedad civil organizada en el marco del quehacer del Gabinete Específico de Desarrollo Social y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, así como mecanismos de denuncia ciudadana frente a irregularidades en la prestación de servicios de protección social, frente a una cultura de clientelismo aún prevalente en la sociedad guatemalteca.

#### **D. Dimensión fiscal: la convergencia de la baja asignación del gasto público en protección social con desequilibrios hacia el componente contributivo, recortes presupuestarios y déficit de ejecución**

Entre 2000 y 2019, la relevancia del gasto público del gobierno central destinado a sectores sociales se ha incrementado, tras pasar la frontera del 50% desde 2009, como parte de la respuesta contra cíclica a la crisis económica mundial de 2007-2008. Sin embargo, esta expansión no se ha replicado en el gasto

destinado a la protección social. El peso de los recursos destinados a la protección social bajó de 21,4% a 18,2% entre 2000 y 2019. En el marco de esta tendencia se incrementaron los desequilibrios en el reparto del gasto en protección social. Entre 2000 y 2018, subió el porcentaje del gasto absorbido por el pilar contributivo de la protección social vía pensiones entregadas por vejez, enfermedad e incapacidad. La creación del MIDES en 2012 ha fomentado una mayor diversificación de los beneficios de la protección social no contributivos, pero aún se mantiene a la zaga del reparto de los recursos. Esta situación no solo impide la expansión de la cobertura de los programas existentes, sino que también resta capacidad de respuesta innovadora frente a nuevas incertidumbres (véase el gráfico 86).

**Gráfico 86**  
**Guatemala: gasto público en protección social del gobierno central, 2000-2019**



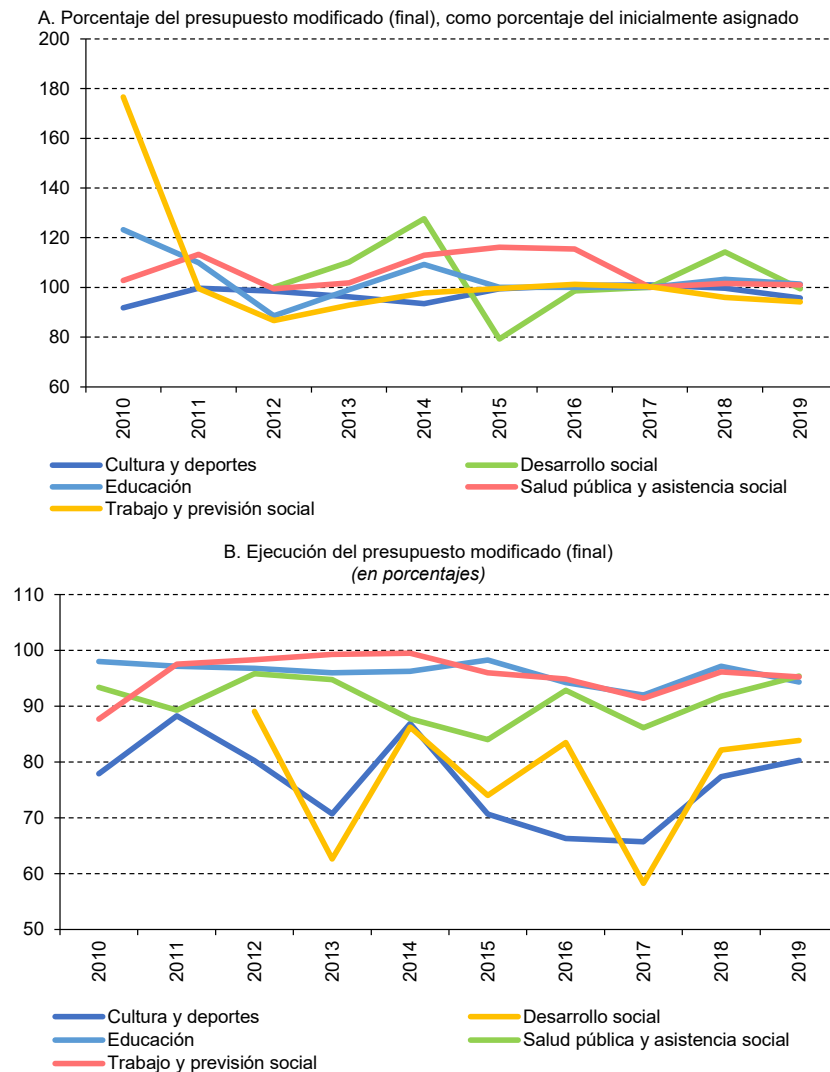
Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, "Estadísticas de finanzas públicas: gasto público por función" [base de datos en línea] <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=4410&idioma=e>.

<sup>a</sup> El gasto asignado a fines sociales se entiende como la suma de lo destinado a los rubros de: i) vivienda y servicios comunitarios, ii) salud, iii) actividades recreativas, cultura y religión, iv) educación, y v) protección social.

<sup>b</sup> Se presentan los datos desde 2010, ya que es la fecha desde la cual se cuenta con mayor desagregación sobre la composición del gasto en protección social.

Al estrecho margen fiscal para la protección social no contributiva se suman los recortes presupuestarios que ha sufrido el MIDES como la autoridad encargada de la materia y sus problemas para la ejecución de recursos. En este sentido, el país enfrenta el desafío de proteger las asignaciones a las carteras sociales no contributivas y velar por un mejor desempeño de sus finanzas (véase el gráfico 87).

**Gráfico 87**  
**Guatemala: desempeño de las finanzas públicas de las carteras sociales del Ejecutivo, 2010-2019**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), *Portal de Transparencia Fiscal*, 2018 [en línea] <https://transparencia.minfin.gob.gt/>.

## E. Recomendaciones para fortalecer las políticas públicas

A pesar de la complejidad del entorno sociopolítico, Guatemala ha logrado desarrollar instituciones formales para implementar políticas de protección social que, si bien son adecuadas, necesitan fortalecerse por medio de:

- La adopción de un marco normativo para la integración de la protección social desde el punto de vista no contributivo, contributivo y regulatorio-laboral.
- El cierre de la brecha jurídico-normativa a favor de la adopción de normas especializadas proigualdad que reconozcan la agenda de derechos de los pueblos indígenas, las personas migrantes, la primera infancia, la juventud y la adultez mayor.

- La mejora de las capacidades político-técnicas del MIDES como un intermediario en la gestión de procesos vinculados con: i) la universalización de la protección social; ii) la gestión integrada del sector social para una movilización coherente de recursos a favor del cumplimiento del derecho humano a la protección social; y iii) la construcción de sinergias entre lo social, lo económico y lo ambiental a favor de la reducción de la vulnerabilidad social frente a la pérdida de ingresos y la generación de capacidades de resiliencia frente a impactos desfavorables en su condición socioeconómica.
- El desarrollo acelerado de los sistemas de información y evaluación del sector social que sean capaces de generar datos confiables de forma periódica.
- La ampliación de la cantidad y calidad de los recursos destinados a la protección social no contributiva, como una herramienta de política pública proigualdad.





## VII. Conclusiones: perspectivas a futuro para una mayor igualdad

En las décadas transcurridas del siglo XXI, la promoción de la igualdad social en Guatemala ha transitado por diferentes altos y bajos en los que sobresalen diferentes desafíos, cuya atención se complejiza aún más en el marco de la crisis sanitaria, económica, fiscal y política generada por el COVID-19. Desde la perspectiva de la desigualdad socioeconómica, destaca la urgencia de:

- Promover aún más las dinámicas proigualdad en la generación de ingresos, a partir de adoptar medidas que faciliten una participación más extendida de los quintiles más pobres en el reparto de los ingresos generados no solo en el mercado laboral sino también por el mercado de capitales.
- Transformar el sistema tributario hacia uno más progresivo a partir de la corrección de los diferentes desequilibrios con efecto regresivo y la entrega de apoyos estatales más robustos para el desarrollo económico de los quintiles más pobres.
- Fortalecer el abordaje de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas en el desarrollo de políticas territoriales diferenciadas de reducción de la pobreza monetaria que sean capaces de adaptarse a las particularidades de las características de los hogares según el perfil de sus jefaturas y sus miembros.

Desde la perspectiva de la desigualdad de género es importante:

- Promover principalmente políticas para una mayor igualdad de género en la toma de decisiones públicas y privadas que vayan más allá de adoptar cuotas paritarias.
- Fomentar dinámicas productivas y sociales a favor de la autonomía económica de la mujer como titular de ingresos, activos financieros, bienes inmuebles y un empleo de calidad.
- Mejorar las políticas de salud diferenciadas por género a lo largo de la vida.

- Garantizar el disfrute universal de los derechos de salud sexual y reproductiva de una población femenina en edad fértil creciente al año 2030.

Desde la perspectiva de la desigualdad basada en el ciclo de vida, destaca la necesidad de:

- Atender la demanda demográfica de políticas de niñez y adolescencia que permitan garantizar los derechos sociales, económicos y culturales en condiciones de igualdad, prestando una especial atención al rezago de los pueblos indígenas y las personas con discapacidad.
- Cerrar deudas que dividen a la niñez y adolescencia por sus oportunidades de ingresar a la educación formal, obtener logros educativos, acceder a tecnologías digitales, sobrevivir al año de vida, gozar de una adecuada alimentación y vivir libre de diferentes formas de violencia.
- Conectar a la juventud con trayectorias de vida favorables para su movilidad social ascendente, por medio del fomento de una mayor sostenibilidad de los proyectos educativos secundarios y terciarios, la prevención de una inserción laboral precaria, la reducción del embarazo en la juventud adolescente y la reducción de su exposición a la violencia homicida.
- Promover dinámicas productivas y sociales capaces de garantizar una vida laboral decente que les facilite a las personas adultas, no solo gozar de una vida saludable sino también asumir de manera plena su rol como provisoras de bienestar para las diferentes generaciones en edad de dependencia.
- Atender la falta de autonomía económica en la vejez, la sobrecarga de responsabilidades asumidas como jefes de hogar (en vez de ser sujetos de cuidado), el deterioro a su salud y su rezago educativo-tecnológico.

Desde la perspectiva de la desigualdad territorial es apremiante:

- Configurar políticas territorialmente diferenciadas que reconozcan los desequilibrios urbano-rural, etario, volumen poblacional y étnico.
- Reducir el rezago de lo rural frente a lo urbano en la universalización de la asistencia social, la obtención de logros educativos secundarios y terciarios, el acceso a una vivienda de calidad y la penetración tecnológica digital.

Desde la perspectiva de la desigualdad étnica es importante:

- Desarrollar una política social intercultural que favorezca el cumplimiento de derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, especialmente de aquellos fundamentales para su bienestar como educación, salud y autonomía económica.
- Reducir el rezago educativo-laboral de la población indígena como una estrategia para reducir su alta exposición a la pobreza.
- Fomentar una prestación de servicios sociales sensible a la diversidad cultural-lingüística de los pueblos indígenas.

Ante la relevancia de atender estos desafíos para la igualdad como respuesta inclusiva frente a los impactos sociales de las múltiples crisis generadas por el COVID-19, es necesario que se fortalezca el enfoque proigualdad del Plan General de Gobierno 2020-2024, que aborda de manera más sustantiva acciones a favor de la igualdad por edad, pero contiene pocas alusiones explícitas al cierre de brechas por ingreso, género y estatus migratorio. Además, no incluye referencias puntuales a favor del cierre de las brechas por territorio, etnia o discapacidad (véase el cuadro 14).

**Cuadro 14**  
**Guatemala: metas priorizadas en el Plan General de Gobierno 2020-2014**

	Metas priorizadas	Presencia de abordaje proigualdad
Economía, competitividad y prosperidad	Para 2023 se ha incrementado en 2,60 puntos porcentuales la tasa de crecimiento del PIB real	Sin alusión explícita
	Para 2023 el país ocupa la posición 85 en la clasificación del índice de competitividad global	Sin alusión explícita
	Para 2023 el país ocupa la posición 88 en la clasificación del <i>Doing Business</i>	Sin alusión explícita
	Para 2023 se redujo la tasa de informalidad del empleo en 6 puntos porcentuales	Sin alusión explícita
	Para 2023 se ha incrementado la proporción de la población con acceso a energía eléctrica a 93,50%	Sin alusión explícita
	Para 2023 se mejoró en un punto porcentual el índice de solvencia del sistema bancario	Sin alusión explícita
	Para 2023 se ha incrementado la cantidad de recursos destinados a seguro agrícola para pequeños parcelarios a 35 millones de quetzales	Sin alusión explícita
	Para 2023 se incrementó en 3,1 puntos porcentuales el margen de solvencia de las aseguradoras	Sin alusión explícita
	Para 2023 se ha incrementado el monto de los créditos para emprendimientos de familias pobres a 200 millones de quetzales	Ingreso
	Desarrollo social	Para 2023 se ha incrementado la tasa neta de cobertura en el nivel preprimario en 12 puntos porcentuales
Para 2023 se ha incrementado la tasa neta de cobertura en el nivel primario en 17 puntos porcentuales		Edad
Para 2023 se ha incrementado la tasa neta de cobertura en el nivel básico en 17 puntos porcentuales		Edad
Para 2023 se ha incrementado la tasa neta de cobertura en el nivel diversificado en 11 puntos porcentuales		Edad
Para 2023 se redujo el porcentaje de la población analfabeta en 5,09 puntos porcentuales		Sin alusión explícita
Para 2023 se ha incrementado la cobertura de seguro médico escolar a 3 millones de niños		Edad
Para 2023 se ha incrementado la inversión en servicios de alimentación escolar en 830,4 millones de quetzales		Edad
Para 2023 se ha incrementado la cantidad de becas escolares para estudiantes del nivel básico y diversificado en 19.579		Edad
Para 2023 se ha incrementado el número de maestros graduados de licenciatura en 8.610		Sin alusión explícita
Para 2023 se ha incrementado en 8.000 el número de maestros		Sin alusión explícita
Para 2023 se redujo la razón de mortalidad materna en 14,4 puntos porcentuales		Género
Para 2023 se redujo la tasa de mortalidad infantil en 10 puntos porcentuales		Edad
Para 2023, se redujo el número de casos de morbilidad infantil en 5% anual		Edad
Para 2023 se ha incrementado el porcentaje de niñas y niños con esquema de vacunación completo en 9,6 puntos porcentuales		Edad
Para 2023, se ha incrementado en 4 unidades la red hospitalaria		Sin alusión explícita
Para 2023 se ha incrementado en 50 el número de centros de salud tipo A y B		Sin alusión explícita
Para 2023 se redujo la tasa de desnutrición crónica en 7 puntos porcentuales		Sin alusión explícita
Para 2023 se han construido 100.000 viviendas sociales		Sin alusión explícita
Para 2023 se ha creado el fondo de subsidios para la construcción de vivienda social por un monto de 2.500 millones de quetzales		Sin alusión explícita
Para 2023 se redujo la pobreza general en 9,3 puntos porcentuales		Ingresos
Para 2023 se redujo la pobreza extrema en 5 puntos porcentuales	Ingresos	
Para 2023 se ha incrementado a 150.000 el número de familias atendidas por el programa de transferencias monetarias	Sin alusión explícita	
Para 2023, se ha incrementado a 4 millones el número de raciones (desayunos y almuerzos) servidos en comedores sociales	Sin alusión explícita	

	Metas priorizadas	Presencia de abordaje proigualdad
	Para 2023 se ha incrementado en 6.000 el número de adultos mayores atendidos por el programa de pensiones	Edad
	Para 2023 se ha incrementado en 17 millones de quetzales el monto asignado al fondo social para la atención a desastres	Sin alusión explícita
Gobernabilidad y seguridad en desarrollo	Para 2023 se ha reducido el índice de criminalidad en 20 puntos porcentuales	Sin alusión explícita
	Para 2023 se ha reducido la tasa de homicidios en 8,8 puntos porcentuales	Sin alusión explícita
	Para 2023 se ha incrementado en 4 el número de centros penitenciarios	Sin alusión explícita
	Para 2023 se han conformado 340 organizaciones comunitarias de prevención	Sin alusión explícita
	Para 2023 se cuenta con un sistema de inteligencia reformado	Sin alusión explícita
	Para 2023 se ha incrementado en 5.000 el número de agentes de la Policía Nacional Civil	Sin alusión explícita
Estado responsable, transparente y efectivo	Para 2023 los 14 ministerios del Estado cuentan con programa e-government	Sin alusión explícita
	Para 2023 se ha implementado la estrategia de descentralización en la gestión pública	Sin alusión explícita
	Para 2023 se ha implementado el Sistema Nacional de Planificación	Sin alusión explícita
	Para 2023 la totalidad de municipios implementan su plan de ordenamiento territorial	Sin alusión explícita
	Para 2023 se implementado la agenda legislativa en apoyo de la Política General de Gobierno (58 iniciativas de Ley presentadas al Congreso de la República)	Sin alusión explícita
	Para 2023 la superficie terrestre cubierta con cobertura forestal se ubica en 33,7%	Sin alusión explícita
Relaciones con el mundo	Para 2023 se ha implementado la estrategia de atención a migrantes en los Estados Unidos	Estatus migratorio
	Para el 2023 se ha incrementado en 8 el número de consulados en los Estados Unidos	Sin alusión explícita
	Para 2023 se ha completado el impulso de la marca país	Sin alusión explícita
	Para 2023 se ha mejorado la calificación el índice de competitividad turística en 0,6 puntos porcentuales	Sin alusión explícita

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del análisis de contenido del Plan General de Gobierno 2020-2014.

Nota: En el cuadro se presenta un análisis narrativo de las metas más que de impacto en términos de desarrollo. En ese sentido, las metas priorizadas que no hacen una alusión explícita podrían tener un impacto directo o indirecto en la promoción de la igualdad social, como parte de su contribución a los procesos de desarrollo.

Ante la dimensión de los retrocesos socioeconómicos pronosticados, se necesitan estrategias de recuperación de largo plazo que retomen el legado proigualdad del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, se generen los consensos sociales necesarios para avanzar de forma acelerada en su implementación y se desarrollen marcos político-programáticos coherentes con sus lineamientos de política pública. Asimismo, es importante retomar la experiencia de implementación de las políticas sectoriales, intersectoriales, transversales y longitudinales a favor de la generación de instrumentos estratégicos que sean más sensibles a la variedad de desigualdades sociales (incluyendo las vinculadas con la etnia/raza, la discapacidad y la experiencia migratoria) y fortalecer los sistemas estadísticos nacionales para que puedan generar información periódica, confiable y altamente desagregados de utilidad en la medición de los impactos de las políticas públicas en los segmentos poblacionales.

En este contexto, se necesita reposicionar la integralidad de la protección social como un campo de política pública relevante en la configuración articulada de intervenciones de alto impacto para asegurar ingresos mínimos para las presentes y futuras generaciones, el desarrollo de capital humano relevante para el aprovechamiento del bono demográfico, la generación de empleos de calidad y el fomento de una mayor participación ciudadana en sus procesos de desarrollo social.

De manera concreta, esto implica:

- adoptar un marco normativo a favor de la protección social desde el punto de vista no contributivo, contributivo y regulatorio-laboral;
- cerrar los vacíos normativos para la promoción de la igualdad en materia de legislación especializada para la tutela integral de los derechos de los pueblos indígenas, las personas migrantes, la primera infancia, la juventud y la adultez mayor;
- mejorar las capacidades político-técnicas del MIDES;
- mejorar de manera acelerada los sistemas de información y evaluación del sector social; y
- ampliar la cantidad y calidad de los recursos destinados a la protección social no contributiva, como una herramienta de política pública proigualdad.



## Bibliografía


- ACNUR/UNICEF (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2021), "Families on the run – Familias que huyen - ¿Por qué se desplazan las familias desde el norte de Centroamérica?" [en línea] <https://familiesontherun.org/es/>.
- Alvarado, C. y J. Menkos (2021), "La migración forzada en Guatemala. Algunas reflexiones económicas y fiscales", Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) [en línea] <https://www.revistabrujula.org/b130-migracion-forzada-guatemala>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2021), sector social, "Sociómetro-BID: indicadores sociales de la población en América Latina y el Caribe" [en línea] <https://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/acceso-a-los-microdatos%2C7572.html>.
- Banco Mundial (2021a), "Indicadores del desarrollo mundial" [base de datos en línea] <https://databank.bancomundial.org/source/world-development-indicators>.
- \_\_\_\_\_(2021b), *PoVCalNet* [base de datos en línea] <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povOnDemand.aspx>.
- \_\_\_\_\_(2021c), *Gender Statistics* [base de datos en línea] <https://databank.worldbank.org/source/gender-statistics>.
- \_\_\_\_\_(2019), *Lab Equality Lab: Guatemala. Composition by quintile* [en línea] <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/income-inequality/composition-by-quintile>.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2019), *Estimados y proyecciones: Archivos Excel, Guatemala-Revisión 2019* [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-excel>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), CEPALSTAT [base de datos en línea] [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e).
- \_\_\_\_\_(2021b), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.
- \_\_\_\_\_(2021c), "CEPALSTAT - Estadísticas de finanzas públicas: gasto público por función" [base de datos en línea] <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=4410&idioma=e>.
- Corporación Latinobarómetro (2021), Latinobarómetro [base de datos en línea] <https://www.latino-barometro.org/latOnline.jsp>.

- Dargent, E. y otros (2018), *¿A quién le importa saber?: La economía política de la capacidad estadística en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://publications.iadb.org/es/quien-le-importa-saber-la-economia-politica-de-la-capacidad-estadistica-en-america-latina>.
- Gobierno de Guatemala (2020), "Análisis de seguridad ciudadana en 2020 – Incidencia delictiva de hechos registrados por la Policía Nacional Civil" [en línea] [https://infosegura.org/wp-content/uploads/2021/06/02-SC\\_Guatemala\\_2020-V2.pdf](https://infosegura.org/wp-content/uploads/2021/06/02-SC_Guatemala_2020-V2.pdf).
- \_\_\_\_\_(2017), *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, Examen nacional voluntario: Guatemala*.
- INE (Instituto Nacional de Estadística de Guatemala) (2021), *Estadísticas de empleo* [en línea] <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>.
- \_\_\_\_\_(2003), *XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda*, "Características de la población y de los locales de habitación censados", Guatemala, Gobierno de la República.
- INE/UNFPA (Instituto Nacional de Estadística de Guatemala/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2019), "Base de datos REDATAM. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Guatemala" [en línea] <http://redatam.censopoblacion.gt/bingtm/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPVGT2018&lang=esp>.
- INE/UNICEF/UNFPA (Instituto Nacional de Estadística de Guatemala/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2016), *Compendio estadístico de género 2015*.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala) (2017), *Manual Operativo de Programas Internos*, Ciudad de Guatemala, Fondo de Desarrollo Social.
- MIFIN (Ministerio de Finanzas Públicas) (2018), *Portal de Transparencia Fiscal* [en línea] <https://transparencia.minfin.gob.gt/>.
- MSPAS/INE/SEGEPLAN (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Instituto Nacional de Estadística y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia) (2015), *VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2014-2015*, Informe Final. Ciudad de Guatemala, Gobierno de la República.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), ILOSTAT Explorer [base de datos en línea] <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer2/>.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2021), "The Global Health Observatory" [base de datos en línea] <https://www.who.int/data/gho>.
- \_\_\_\_\_(2020), "Who Mortality Database", Departamento de Datos y Análisis [en línea] <https://platform.who.int/mortality>.
- ONU/CEPAL/ILPES (Organización de las Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social) (2020), Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. Caso Guatemala [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/paises/guatemala>.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2021), Oficina Regional para las Américas, "ENLACE: Data Portal on Noncommunicable Diseases, Mental Health, and External Causes" [en línea] <https://www.paho.org/en/enlace>.
- USAID/PNUD (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2021), "Gestión de Información sobre Seguridad Ciudadana basada en evidencia: Guatemala", Unidad de Coordinación Regional del Proyecto Infosegura [en línea] <https://infosegura.org/seccion/guatemala/>.
- Ramírez, A. (2018), *Herramientas EuroSocial*, N° 15/2019, "Diagnóstico de la problemática de violencia sexual en Guatemala", Guatemala, Unión Europea, EuroSocial: Programa para la cohesión social en América Latina.
- SEGEPLAN (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia) (2019a), *Resumen Revisión Nacional Voluntaria 2019, El camino hacia el desarrollo sostenible – K'atun Nuestra Guatemala 2032*, Guatemala.
- \_\_\_\_\_(2019b), "Centro de Acopio de Políticas Públicas" [sitio web] <https://ecursos.segeplan.gob.gt/capp/>.
- SEGEPLAN/Consejo de Desarrollo Nacional (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia/Consejo de Desarrollo Nacional) (2016), *Informe de avance: implementación del Plan de Trabajo de la Comisión de Alineación, Seguimiento y Evaluación al PND del CONADUR*, Guatemala.



- SVET (Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas de Guatemala) (2020), *Reporte Estadístico. Número de embarazos en niñas menores de 14 años. Año 2019*, Guatemala.
- UNDESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas) (2019), "Population estimates and projections. 2019 review", Nueva York [sitio web] <https://population.un.org/wpp/>.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2021), UNESCO Institute for Statistics (UIS) [sitio web] <http://data.uis.unesco.org/>.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), UNICEF Data: Monitoring the situation of children and women [sitio web] <https://data.unicef.org/>.
- UNICEF/OMS/Banco Mundial (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Organización Mundial de la Salud/Banco Mundial) (2021), "Joint Child Malnutrition Estimates (JME) Group released new data for 2021", Nueva York [sitio web] <https://www.who.int/news/item/06-05-2021-the-unicef-who-wb-joint-child-malnutrition-estimates-group-released-new-data-for-2021>.
- UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2019), Data UNODC; Homicide by sex and age group [en línea] <https://dataunodc.un.org/data/homicide/Homicide%20by%20sex%20and%20age%20group>.





En este documento se ofrece un diagnóstico de las principales brechas de bienestar en Guatemala en el siglo XXI, asociadas a cuatro ejes estructurantes de la desigualdad. Se identifica que las brechas de desigualdad más relevantes en el país son las de ingresos y acceso a los servicios de salud y educación, que se conjugan con la falta de acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y se exacerbaban en la población infantil, indígena y rural. También se observan brechas en las autonomías de las mujeres, como la falta de acceso a ingresos propios, la excesiva carga de trabajo doméstico no remunerado y el acceso insuficiente a servicios de salud sexual y reproductiva.

El análisis de las brechas se complementa con el de las estrategias de política pública planteadas para la promoción de la igualdad. Se examina la institucionalidad social a favor de la igualdad desde la perspectiva de la protección social, observándose importantes avances en materia de inclusión de la perspectiva de igualdad en la visión normativa, así como desafíos en la dimensión operativa.

