

ECONOMÍA Y FINANZAS

EFECTOS DE LA PANDEMIA EN GUATEMALA

Retos y Oportunidades para el Desarrollo Económico y Social

Christian Calderón Cedillos
Ana Liss Perdomo
Junio, 2022



La propuesta de cambio de matriz productiva parte de que no puede darse un crecimiento sostenible sin desarrollo; tampoco es viable el concebir un desarrollo sin crecimiento económico con pertinencia ecológica y ambiental, que permitan elevar la productividad y la competitividad, pero vinculado estratégicamente a un plan nacional de desarrollo para el país a largo plazo y ecológicamente sostenible.



La propuesta de transformación de la matriz productiva al mediano plazo, se debería complementar con otras medidas de política pública y/o estrategias de responsabilidad social empresarial (RSE) en las áreas de: formación de capital humano, inversión en tecnología, estructura tributaria, marcos legales, protección ambiental, de transparencia y rendición de cuentas, aspectos demográficos, sostenibilidad ambiental y retos del cambio climático.



En las alternativas de reformulación del modelo productivo, debe ser prioritario conciliar crecimiento económico con generación de empleo inclusivo y sostenible en materia ambiental.

Índice

1.	LA ECONOMÍA GUATEMALTECA Y EL CONTEXTO REGIONAL. TENDENCIAS ECONÓMICAS PREVIAS A LA PANDEMIA DE COVID-19	4
1.1	Caracterización del PIB guatemalteco	4
1.2	Perfil del empleo y el mercado laboral de Guatemala y las brechas de género	5
1.3	Modelo económico con baja inversión: mayor aporte y dependencia de las remesas.....	8
2.	LA PANDEMIA Y SUS EFECTOS VIRALES. IMPACTOS EN LA ECONOMÍA Y LA SALUD EN GUATEMALA	9
2.1	Los efectos de la pandemia en la economía.....	9
2.2	Impactos en el empleo.....	11
2.3	Impacto sanitario de la pandemia en Guatemala	12
2.4	El perfil del sector salud	12
2.5	Pandemia y sectores más vulnerables.....	13
2.6	Medidas de contención y de apoyo al sistema de salud	15
2.7	Retos del sistema de salud después de la pandemia	17
2.8	Primeras medidas de contención a la crisis	18
2.9	El saldo negativo en lo social.....	19
3.	LA TRANSFORMACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA ANTES Y DESPUÉS DE LA PANDEMIA. TENDENCIAS Y DESAFÍOS	20
3.1	La propuesta de transformación de la Matriz Productiva (MP) previa a la pandemia	20
3.2	Identificación de áreas, sectores y rubros con potencialidad para la transformación de la Matriz Productiva con inclusión social y sustentabilidad ambiental.....	21
3.3	Componente de crecimiento económico vinculado a las exportaciones	21
3.4	Componente de crecimiento económico del mercado interno.....	22
3.5	Componentes de Medidas complementarias	23
4.	ECONOMÍA, SALUD Y MEDIO AMBIENTE PARA LA POSPANDEMIA	28
4.1	El Plan de reactivación económica del gobierno	28
4.2	Comentarios finales sobre el modelo productivo en la era postpandemia: ¿Hacia la reactivación o hacia la transformación?	29
4.3	Afectaciones económicas al empleo y en el ámbito de las relaciones domésticas ...	30
4.4	Propuesta de medidas de reforma y transformación productiva con énfasis en el empleo para los sectores más vulnerables con sostenibilidad ambiental.....	30

1

LA ECONOMÍA GUATEMALTECA Y EL CONTEXTO REGIONAL. TENDENCIAS ECONÓMICAS PREVIAS A LA PANDEMIA DE COVID-19

Al transitar al nuevo siglo la economía guatemalteca, al igual que la mayoría de las economías de Centroamérica, se caracterizó por un cambio de la matriz productiva desde el declive de la privatización hacia la predominancia de una tercerización poco especializada, pero con una tendencia sostenida de crecimiento moderado hasta 2015 luego de una leve caída provocada por la crisis del 2008-2009.

Tras la crisis financiera mundial de 2008-2009, se había logrado una recuperación parcial de los patrones de inserción internacional de las economías centroamericanas. Esto gracias a una reactivación en el turismo, que incidió en una recuperación tanto de las exportaciones frente a las importaciones, como en los flujos en la inversión extranjera directa (IED), reduciendo así el riesgo de desequilibrios externos. Sin embargo, en el período 2015-2019 esa tendencia positiva se atenuó en todas las economías de la región, como se apunta más adelante.

En líneas generales, para el caso de la economía guatemalteca, la transformación obedeció a la combinación de cuatro factores internos y uno externo:

A nivel interno: la reducción del peso de los cultivos tradicionales de exportación en las cuentas nacionales del valor agregado; la expansión del comercio interregional representando para Guatemala el 40 por ciento al 2019; el incremento estadístico del peso del sector manufacturero principalmente textil, como las maquilas; y el crecimiento de los servicios privados principalmente financieros, transporte y almacenamiento.

A nivel externo, el cambio fue producto de un factor clave: el alto y creciente impacto de las remesas procedentes de la población migrante a Estados Unidos, que convierten a la economía guatemalteca en el segundo destino de envío de remesas desde el país del norte hacia la región latinoamericana, después de México.

Todos estos factores en su conjunto dieron lugar a las transformaciones en la economía del país, dando paso al actual modelo productivo de tercerización y sus altos niveles de

consumo sostenido principalmente por las remesas del exterior. Este proceso arroja un balance negativo en el comercio extranjero, el cual resulta altamente dependiente del mercado estadounidense luego de la firma del DR-CAFTA en 2005, proceso que comenzó con el gobierno de Álvaro Arzú (1996-2000) y sus agresivas políticas de privatizaciones, consolidadas con Oscar Berger (2005-2008), también empresario del sector más tradicional.

En la segunda década del presente siglo los gobiernos posteriores, aunque menos vinculados a las élites económicas tradicionales, mantuvieron las orientaciones generales de la política económica y los índices de crecimiento hasta 2015. En el caso de la administración de Álvaro Colom (2008-2011), Otto Pérez Molina (2012-2015) y Jimmy Morales (2016-2019) la variante central fue el mayor apoyo a programas sociales de transferencias condicionadas principalmente en las áreas rurales; a pesar de ello, los indicadores de pobreza aumentaron de 53.7 por ciento en 2011 a 59.3 en 2015, según datos oficiales.

Al mismo tiempo, las dinámicas de la cooptación estatal y sus efectos de economía de captura se mantuvieron crecientes generando la crisis política de 2015, con alto impacto en la economía nacional, impactando en la competitividad y los índices de calificación de país.

1.1 CARACTERIZACIÓN DEL PIB GUATEMALTECO

De acuerdo con las transformaciones económicas en la matriz productiva guatemalteca derivadas de los factores previamente mencionados, cuatro sectores productivos definen dos tercios de la composición del PIB: industria manufacturera, comercio al por mayor y menor, servicios privados y agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. La agricultura se mantiene como el mayor empleador; sin embargo, ha ido perdiendo importancia aunque continúa siendo, sobre todo, de personas con niveles de escolaridad bajos y salarios más precarios. El sector industrial y los servicios privados, por su parte, han pasado cada vez más a aportar al PIB.

El PIB per cápita real, aunque creciente hasta 2007, año en el que se alcanzó una tasa de crecimiento del 3.9 por ciento, comenzó a desacelerarse vertiginosamente hasta alcanzar una tasa de crecimiento de -1.6 por ciento en 2009, tiempo en el que los efectos de la crisis internacional fueron más fuertes. La recuperación inició a partir de 2011, observándose una tasa de crecimiento de 2.1 por ciento. Sin embargo, durante el período 2001-2013, el promedio de la tasa de cre-

cimiento fue de solamente un 1.0 por ciento, sensiblemente inferior a su contraparte, la tasa de crecimiento de la población que registró un 2.5 por ciento.

Al 2018, el repunte fue moderado; el crecimiento más importante se registró en el comercio. Casi la cuarta parte del valor agregado, se produjo en 2017 mediante la compraventa de bienes, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 1
Evolución del PIB guatemalteco por participación sectorial 2006-2017

Actividades económicas	2006		2012		2015		2017/p	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	25.890,3	11,3	41.657,8	10,6	51.160,9	10,5	55.888,1	10,1
Explotación de minas y canteras	3.269,1	1,4	8.604,2	2,2	8.620,1	1,8	6.487,0	1,2
Industrias manufactureras	43.044,3	18,7	75.472,7	19,1	90.298,5	18,5	100.028,9	18,0
Suministro de electricidad y captación de agua	5.800,5	2,5	8.736,3	2,2	11.526,9	2,4	13.061,2	2,4
Construcción de mercado	11.812,2	5,1	16.446,1	4,2	18.963,7	3,9	20.830,6	3,7
Comercio al por mayor y al por menor	33.877,3	14,7	73.792,7	18,7	105.531,3	21,6	135.602,0	24,4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	15.179,7	6,6	30.515,0	7,7	37.064,8	7,6	41.096,4	7,4
Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	6.506,4	2,8	12.953,7	3,3	16.608,8	3,4	18.290,6	3,3
Alquiler de vivienda de mercado	22.286,0	9,7	31.712,8	8,0	35.454,3	7,3	38.120,8	6,9
Otros servicios de mercado	35.670,8	15,5	53.832,2	13,6	63.445,9	13,0	70.427,0	12,7
Administración pública y defensa	14.754,4	6,4	28.458,9	7,2	36.731,7	7,5	41.732,2	7,5
Subtotal Valor Agregado	218.091,0	94,9	382.182,5	96,8	475.406,9	97,4	541.564,8	97,5
(-) Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente -SIFMI-	-5.618,7	-2,4	-11.591,4	-2,9	-14.388,7	-2,9	-15.596,6	-2,8
(+) Impuestos netos de subvenciones a los productos	17.363,7	7,6	24.131,9	6,1	27.110,0	5,6	29.680,7	5,3
PRODUCTO INTERNO BRUTO	229.836,0	100,0	394.723	100,0	488.128,2	100,0	555.648,9	100,0

Nota: elaboración propia con base a Perfil de la Matriz Productiva de Guatemala (FES, 2019)

Por su parte, la minería mostró una tendencia creciente hasta el 2015, con leve repunte entre el período 2012- 2015, registrando una caída significativa en los años siguientes. En tanto el sector logística y comunicación, así como el financiero, registran un crecimiento constante durante los últimos 15 años. Todo esto en el marco de un creciente intercambio comercial internacional, caracterizado por una brecha negativa.

El Sector de Manufacturas Diversas representa el 17 por ciento de las exportaciones totales de Guatemala. Productos como manufacturas de papel y cartón, así como farmacéuticos, insecticidas, fungicidas, desinfectantes, además de artículos diversos de la industria química, sumaron en 2018 un ingreso de divisas por ventas de US\$2 mil 500 millones, según datos de la Asociación de Exportadores de Guatemala.

De acuerdo con datos disponibles del Banguat, la industria manufacturera experimentó en 2018 un crecimiento del 2.3 por ciento, el cual estuvo asociado al sector de alimentos, bebidas y tabaco; dicho incremento se vio influenciado por el incremento de la demanda externa e interna en productos como azúcar, lácteos, bebidas alcohólicas y agua mineral.

Dentro del sector de las manufacturas, el de artículos de vestuario y textiles representa el de mayor tamaño. Actualmente, esta industria es una de las más dinámicas de la economía nacional, contribuyendo considerablemente al crecimiento económico y el desarrollo del país según Vestex, la patronal del sector.

De acuerdo con la Secretaría de Comercio (2016) dicho sector representa el 8.9 por ciento del PIB y el 19 por ciento de la producción industrial (PIB Industrial).

Los productos del sector de Manufacturas Diversas tienen como destinos de mercado: Centroamérica (55 por ciento), Estados Unidos (16 por ciento), Panamá (7 por ciento) y México (6 por ciento).

1.2 PERFIL DEL EMPLEO Y EL MERCADO LABORAL DE GUATEMALA Y LAS BRECHAS DE GÉNERO

La proporción de la fuerza laboral ocupada en el sector comercial y de otros servicios, ha aumentado en las primeras casi dos décadas del siglo XXI; por otra parte, la proporción de trabajadores en la agricultura ha disminuido, como resul-

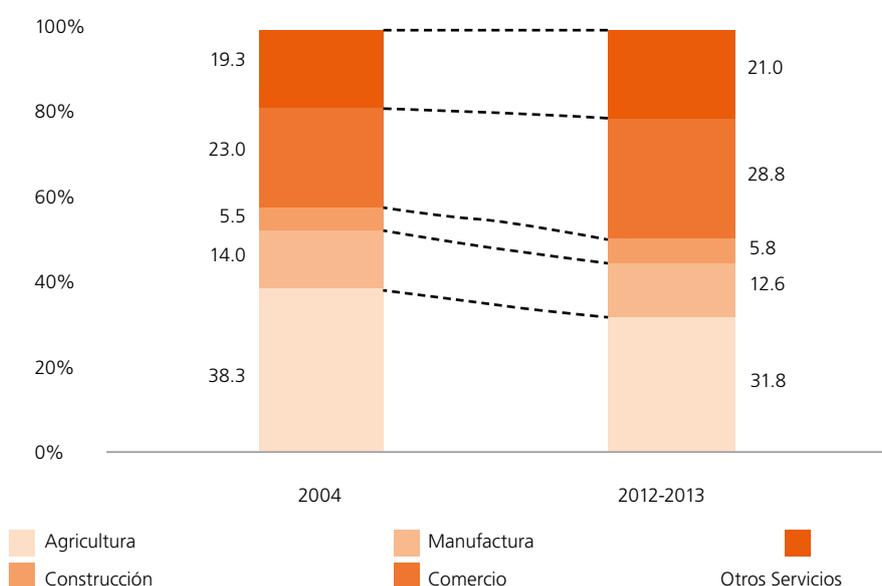
tado de los cambios en la matriz productiva ya indicados. Entre 2004 y 2014, el sector de comercio y servicios combinados incrementó en un 50 por ciento de la fuerza laboral de Guatemala, frente al 42 por ciento en 2004. Sin embargo, el empleo en el sector agrícola se redujo en el mismo período.

En lo que corresponde a la tasa de desempleo general de Guatemala, esta se encuentra por debajo del promedio regional; mientras que la tasa de participación de la fuerza laboral con un 69 por ciento, es similar al promedio regional.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENEI), el sector de la economía que ocupa la mayor cantidad de fuerza de trabajo es la agricultura, registrando un 30.7 por ciento, seguido por el comercio con un 28.2 por ciento y, en tercer lugar, la manufactura con el 13.1 por ciento.

La tasa de desempleo en Guatemala incrementó ligeramente de un promedio de 3.4 por ciento durante el período 2002-2004 a un promedio de 3.6 por ciento durante el período 2010-2012

Figura 1
PIB y Empleo por actividad sectorial (en porcentajes)



Fuente: BANGUAT y Banco Mundial

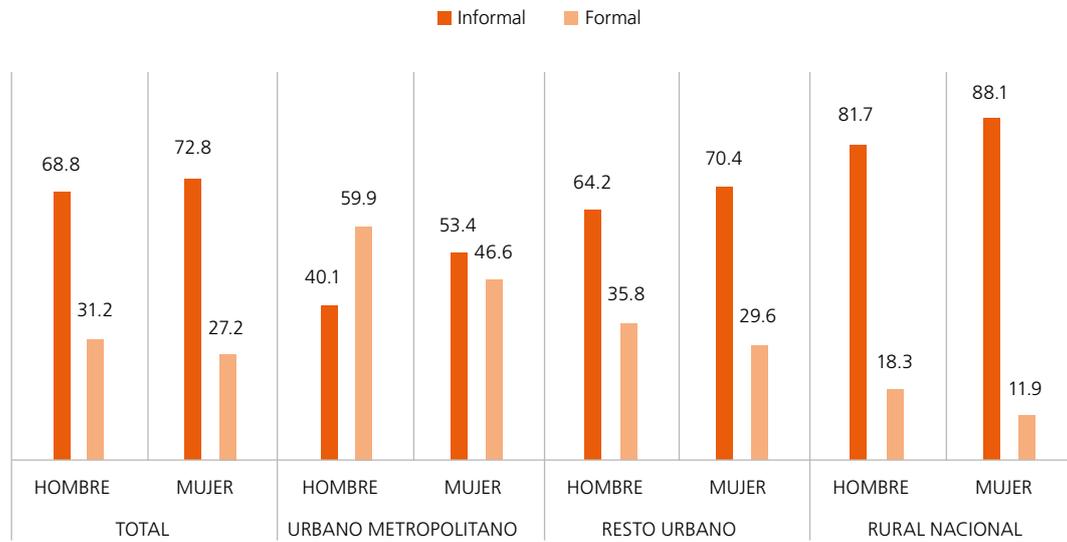
En la última medición del empleo, la tasa de desempleo en Guatemala resultó inferior a la de todas las demás economías centroamericanas. Al respecto, para el año 2014 el desempleo fue mayor en los centros metropolitanos densamente poblados, con un 6.2 por ciento, que en las zonas urbanas más pequeñas donde se registró un 2.3 por ciento; mientras que en las zonas rurales se reportó como baja, con un 2.4 por ciento.

en niveles altos. Para 2017, los datos del INE muestran que el subempleo se situaba en un 12.6 por ciento.

Así pues, la tasa baja de desempleo tiende a ocultar la realidad del empleo informal y el subempleo, los cuales se ubican

Según los resultados de la ENEI (1-2017), el 70.2 por ciento de la población ocupada a nivel nacional se emplea en el sector informal de la economía. Destaca el dominio rural nacional, donde más de 8 de cada 10 trabajadores se ocupan en el sector informal. En relación al empleo informal, cabe destacar que este es aún más alto en las áreas rurales e indígenas.

Figura 2
Empleo formal/informal por sexo y segmento rural/urbano

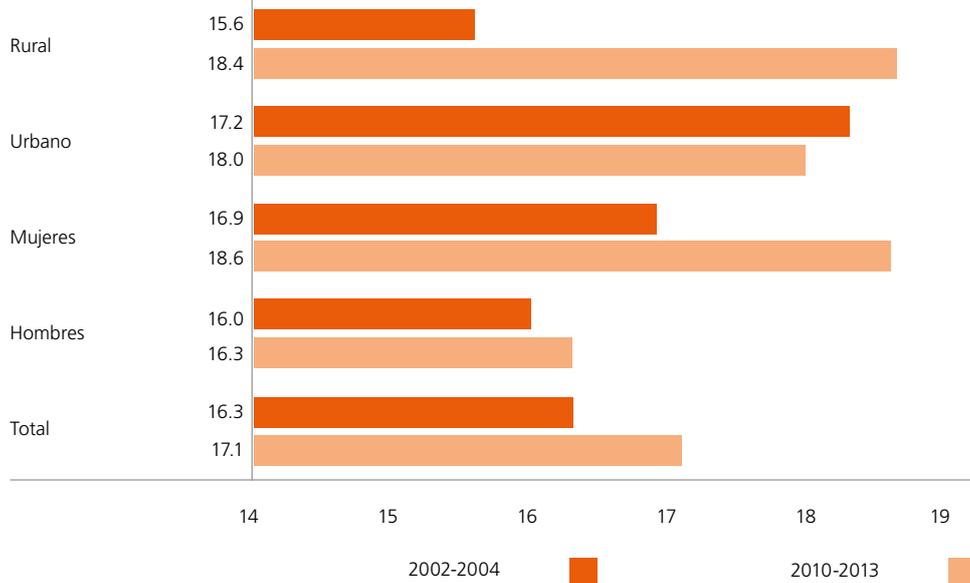


Fuente: ENEI, 2017.

En base a estos mismos datos el porcentaje de informalidad, según sexo, demuestra que se trata de una condición que afecta a la población ocupada en general; sin embargo; se manifiesta más entre las mujeres, comportamiento aún más evidente en el dominio rural nacional, donde 88.1 por ciento de mujeres conforman dicho sector.

Los datos disponibles para Guatemala y Nicaragua muestran que ambos países registran las mayores diferencias en cuanto a las remuneraciones a favor de los hombres; las mujeres recibían remuneraciones que, en promedio, eran 20 por ciento inferiores a las de los varones (EDAR, 2021).

Figura 3
Subempleo con relación a empleo total por género y dominio rural/urbano en porcentajes



Fuente: Banco Mundial con base en la Encovi, 2013.

1.3 MODELO ECONÓMICO CON BAJA INVERSIÓN: MAYOR APORTE Y DEPENDENCIA DE LAS REMESAS

En lo que respecta a la inversión, esta representó en promedio un 18.9 por ciento del PIB durante los años 2001-2007. La misma se redujo durante el período de desaceleración en más de 3.5 puntos porcentuales, hasta ubicarse en un 15.3 por ciento, en promedio, durante los años posteriores a la crisis. La desaceleración más significativa se dio en el rubro de la construcción, en comparación con el de maquinaria y equipo, lo que condicionó la infraestructura económica del país.

Por su parte el comercio exterior ha sido importante en la evolución económica del país, lo cual se evidencia en las acciones de política comercial implementadas y plasmadas en al menos tres aspectos: apertura comercial como respuesta a los compromisos asumidos ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), integración económica regional y suscripción de tratados comerciales bilaterales. Sin embargo, en la estrategia comercial la tasa de crecimiento promedio de las exportaciones, que se registró en un 5.9 por ciento, del siglo pasado, se situó por encima de la tasa de crecimiento del PIB con un 4.2 por ciento. No obstante, para el período 2001-2013, las exportaciones crecieron a un ritmo menor que los demás componentes del gasto. A partir del 2015-2019, la desaceleración de las exportaciones con efectos negativos en la balanza comercial se ha agudizado aún más; como muestra de ello, se destacan las cifras hasta el último año del quinquenio previo a la pandemia.

Las remesas familiares representan un flujo importante de recursos para el país; de hecho, en antes de la pandemia ya representaban alrededor del 12 por ciento del PIB, lo cual supera en importancia a la IED e, incluso, a los recursos provenientes de los principales productos de exportación. Dicho comportamiento ha estado condicionado por el mayor flujo de guatemaltecos que emigran primordialmente hacia los Estados Unidos de Norteamérica. Según cifras del Banguat, para el 2021 representarían el 15 por ciento del PIB.

De acuerdo con un censo realizado por las autoridades de migración estadounidense, la cantidad de guatemaltecos se

incrementó de 372 mil a más de un millón entre los años 2000 y 2010, pese a las más severas políticas migratorias del país del norte.

En lo que respecta al turismo hacia Guatemala, este creció a menor velocidad que en el resto de Centroamérica; no obstante, puede decirse que el comportamiento de dicha actividad fue bastante positivo: entre 2001 y 2013, el número de visitantes al país se incrementó en un 139.4 por ciento.

Cabe resaltar que, respecto a otras economías centroamericanas, la guatemalteca se ha caracterizado por tener un peso menor al promedio regional del sector turismo, un dato importante a considerar al momento de analizar los efectos de la pandemia en la región.

Al concluir el 2019, de acuerdo con el Sexto Informe del Estado de la Región las economías de Centroamérica (EDAR), aunque a niveles variados según cada país, presentaban seis tendencias económicas muy acentuadas, como producto de la desaceleración económica del quinquenio 2015-2019 que abarca el estudio. Estas serían, según el análisis:

- Pérdida del dinamismo en la exportación de bienes y disminución de desequilibrio comercial externo
- Menores flujos de inversión extranjera directa
- Aumento de las remesas familiares en los países al norte del istmo
- Mayores debilidades estructurales en el mercado de trabajo
- Inestabilidad en las finanzas públicas y estrechamiento del espacio fiscal
- Baja carga tributaria y déficits fiscales persistentes
- Mayor endeudamiento público como respuesta a los crónicos desequilibrios fiscales

Con base al informe citado, las principales tendencias económicas apuntadas en la región justo en el umbral del inicio de la crisis pandémica se agudizarían en el 2020 y en el 2021 al acumularse los efectos de COVID-19.

2

LA PANDEMIA Y SUS EFECTOS VIRALES. IMPACTOS EN LA ECONOMÍA Y LA SALUD EN GUATEMALA

2.1 LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA EN LA ECONOMÍA

En materia económica, el impacto acumulado de la pandemia puede resumirse en términos generales en tres tipos de impactos económicos:

- La reducción de la actividad económica por las acciones de los hogares, las empresas y el gobierno para la prevención del contagio al principio de la emergencia sanitaria
- La mayor caída de la inversión ante la incertidumbre generalizada
- La contracción del consumo de bienes y servicios guatemaltecos en general ante la pérdida de muchas fuentes de ingreso y empleo, sumado a un ahorro preventivo de la población

En el segundo trimestre de 2020, el momento más crítico de la crisis sanitaria cuando se manifestaron con claridad los efectos económicos de la pandemia, en América Latina la región más afectada fue Centroamérica registrando un -17,2 por ciento de contracción.

Mientras en el acumulado a los primeros tres trimestres de 2020, aunque las cifras tuvieron un recálculo menos negativo, en el caso de América del Sur se registró una contracción interanual del -7,7 por ciento, mientras que Centroamérica experimentó una del -9,0 por ciento; en cualquiera de los casos, siempre fueron muy altas (Cepal, 20.21b).

Respecto a otro indicador, conocido como el Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) en las variaciones interanuales, el impacto de la pandemia es aún más claro: exceptuando Nicaragua, donde se mantuvo en terreno positivo casi todo el período, hubo una contracción en la actividad económica a partir de marzo de 2020, llegando a reducciones máximas entre abril y mayo en los demás países. A partir de ese momento, la actividad siguió contrayéndose, pero a tasas menores. Hacia finales de 2020 Guatemala empezó a registrar un crecimiento en el indicador.

La CEPAL (2020b) considerando el grado de impacto en las actividades productivas, categorizó los sectores en tres grupos: los más afectados, que corresponden sobre todo al sector servicios; los medianamente afectados, vinculados al sector de manufactura, y los menos afectados, que se refieren al sector agropecuario o a la silvicultura, como se muestra en la Figura 4. Así pues, de acuerdo con CEPAL:

Si se analiza el peso relativo en el PIB de 2019 de los sectores, Panamá es en el istmo el país que tiene la mayor participación de los sectores más afectados, con un 35,5 por ciento, concordante con la alta contracción económica y con la fuerte reducción de actividad en dos de las principales actividades generadoras de sus ingresos: el canal de Panamá y la zona libre de Colón. En comparación con otros integrantes de América Latina, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua tienen una mayor participación en el PIB de sectores menos afectados. Es decir, poseen una estructura productiva con un mayor peso del sector agropecuario.

El comercio se ha visto afectado por la disminución de exportaciones a socios importantes. Nicaragua, Países Bajos y Canadá presentan las variaciones interanuales positivas más grandes a junio 2020: 21.8, 17.3 y 12.5 respectivamente. Por otra parte, Italia, El Salvador y Estados Unidos presentan las variaciones interanuales negativas más significativas: -13.8, -10.2 y -5.9 por ciento, respectivamente.

Fue hasta junio que se dieron a conocer los motivos de la contracción en el consumo de bienes y servicios guatemaltecos, con la pérdida de muchas fuentes de ingreso de la población, siendo las remesas una de ellas. Los patrones de gasto de los hogares se redirigieron al consumo de bienes y servicios esenciales para la prevención y la reacción al COVID-19, o bien al ahorro preventivo. Esto impactó en la baja de las importaciones y en las exportaciones de bienes no esenciales. Finalmente, las medidas de reacción al contagio también impactaron en el costo de las cadenas de logística, aparte de hacerlas menos eficientes.

En general, las exportaciones de bienes se estancaron hasta el tercer trimestre del 2020, con cambios visibles en los patrones de gasto de consumidores internacionales. Los que han presentado variaciones interanuales negativas han sido los artículos de vestuario, con un -23.0 por ciento; bebidas líquidas alcohólicas y vinagres en -13.6 por ciento, entre otros.

Para los sectores agropecuario, manufacturero y extractivo, se han presentado variaciones interanuales al mes de junio de 7.32, -3.75 y -16.69 por ciento, respectivamente.

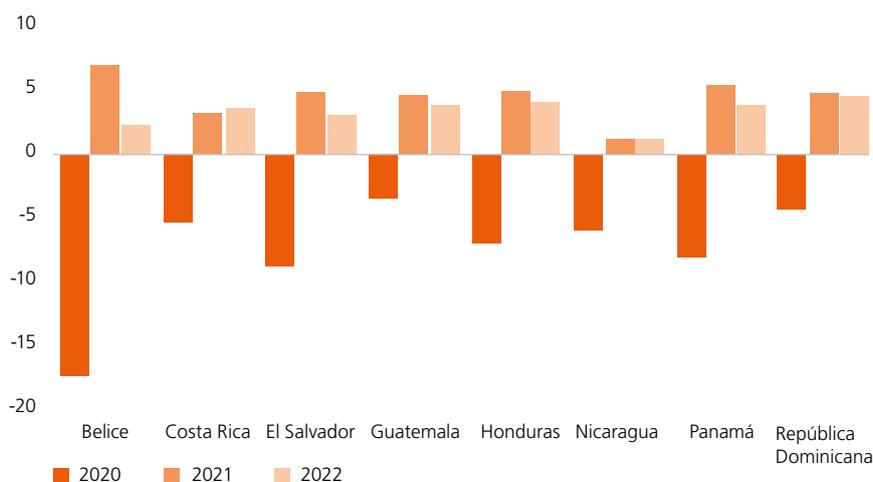


En su momento más grave, las importaciones de bienes disminuyeron en un -11.3 por ciento, con base a la estimación de la recaudación tributaria. Cabe destacar que gran parte del consumo nacional es de productos importados. Esto, por lo tanto, representa una menor demanda.

Así pues, el impacto en las finanzas del Estado de la reducción de las importaciones es directo, porque la recaudación de DAI representa aproximadamente un 25.6 por ciento de la recaudación tributaria. Esto ejemplifica gran parte de la baja en el Índice de Recaudación de Impuestos Externos. En tanto se reduce la recaudación, también se reduce el gasto público en ciertos rubros, dada la rigidez del presupuesto general de la nación.

Las exportaciones para el caso de la economía guatemalteca de cierta resistencia a la pandemia en 2020, después de la caída ya apuntada en el segundo trimestre del año considerado el peor momento de afectación a nivel global de la crisis sanitaria, al iniciar el tercer trimestre mostraron una recuperación leve con un monto casi similar al mismo período del 2018, dos años antes de la pandemia; esto, según el récord histórico del Banguat, específicamente en el sector textiles, el más dinámico del sector exportador que representa un 10 por ciento del total.

Figura 5
Estimaciones crecimiento del PIB región 2020-2022



Fuente: EDAR, 2021

Por otra parte, al cerrar el año el sector agrícola representó un leve crecimiento incluso a diferencia de los demás países de la región. El cardamomo fue el producto emergente en la pandemia que reportó el segundo lugar con crecimiento de las exportaciones en medio de la emergencia, con un 8 por ciento; esto, por encima del café, el banano y el azúcar, los otros rubros tradicionales del sector agrícola que alcanzaron un 7.7, 7.6 y 6 por ciento respectivamente.

En cuanto a los mercados, hubo una variación colocándose en primer lugar EE. UU. con 31.9 por ciento y en segundo, Centroamérica con un 29.3 por ciento; tras este mercado, se encontraba la Unión Europea con 18 por ciento (Banguat y PL comercio 2020).

Con respecto a la inversión extranjera directa (IED), Moreno y Morales (2020) señalan que “las bajas tasas de interés prevalentes en los mercados financieros de la región y la volatilidad en la percepción del riesgo de los países son elementos que desmotivan el flujo de IED.” Así pues, los autores destacan que el índice de bonos de mercados emergentes (EMBI, por su sigla en inglés), la cual responde a una medición del riesgo país utilizada por inversores externos, entre febrero y septiembre de 2020 aumentó en la mayoría de los integrantes del istmo muy por encima del incremento percibido en Latinoamérica en su conjunto, con un 31,8 por ciento.

A nivel de los ingresos totales del gobierno, desde marzo de 2020 todos los países de la región reportaron variaciones negativas respecto al año anterior. Por su parte, Guatemala experimentó una afectación menor con una reducción inferior al 10 por ciento.

Con relación a los gastos, el promedio respecto al PIB alcanzó el 20 por ciento para la mayoría de los países. Comparativamente tanto El Salvador, Guatemala y Honduras reportaron un crecimiento en el gasto para el segundo trimestre de 2020, mientras que Panamá tuvo una reducción.

En una primera instancia, todos los gobiernos a nivel centroamericano sufrirían fuertes déficits en 2020, siendo el mayor afectado el de El Salvador, que llegaría casi al 12 por ciento del PIB. Por su parte, Nicaragua, Honduras y Guatemala gozarían de un mejor escenario en el corto plazo.

El ICEFI (2020b) señala que en Centroamérica solamente Nicaragua presenta una razón deuda-recaudación con adecuada capacidad de pago, al estar debajo del 250 por ciento recomendado por el FMI. Por otra parte, Costa Rica se registra con 532 por ciento; El Salvador con 539 por ciento; Guatemala con 523 por ciento; Honduras con 350 por ciento; y en Panamá con 802 por ciento.

En síntesis, la pandemia ha colocado la situación presupuestaria y la sostenibilidad de la deuda pública de los gobiernos en una posición más crítica a la que ya se encontraba en los países de la zona.

2.2 IMPACTOS EN EL EMPLEO

Uno de los impactos más graves de la pandemia, no solo en Centroamérica sino a nivel mundial, ha sido el ocasionado sobre los mercados laborales ante la desaparición de millones de puestos de empleos, cuya recuperación se prevé lenta. El teletrabajo se ha constituido como una oportunidad para mantener el empleo, pero no todos los trabajos son susceptibles de realizarse a distancia.

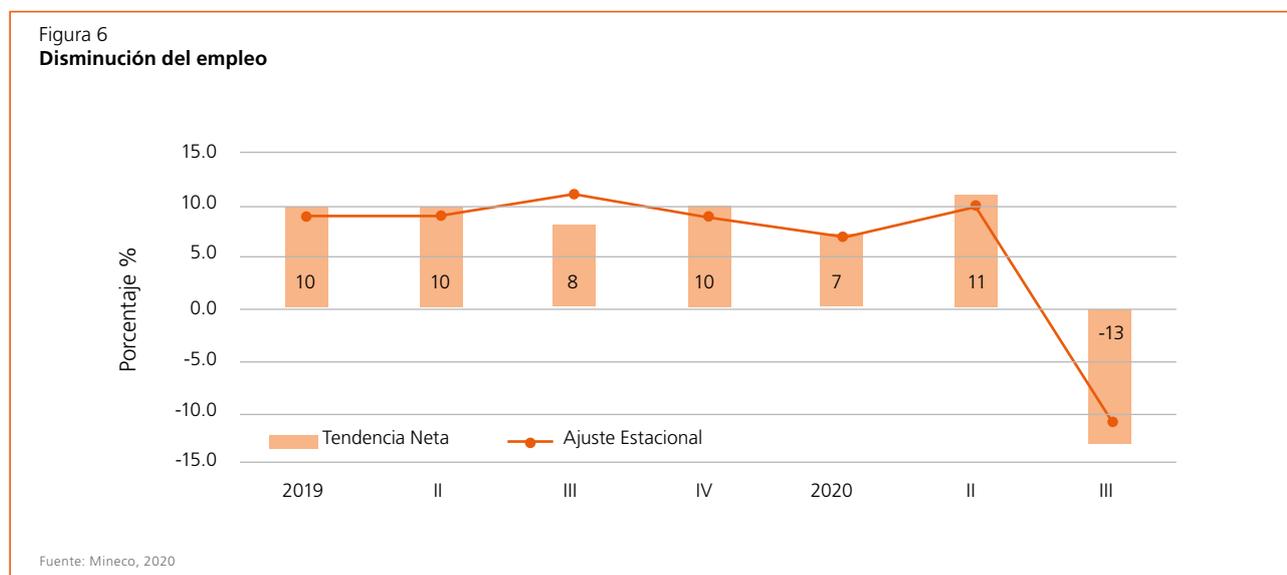
Para países desarrollados, el potencial del teletrabajo ronda en un 40 por ciento, mientras que para países en desarrollo éste puede descender hasta el 5 por ciento. En una submuestra de América Latina y el Caribe, el potencial de empleos que pueden llevarse a cabo en esta modalidad ronda el 20 por ciento.

En la mayoría de los países de Centroamérica, los niveles serían similares o inferiores al promedio de América Latina. Solamente en Costa Rica, de acuerdo con Ulate et al. (2020), se estima el potencial del teletrabajo en un 34 por ciento, colocándolo cerca de los niveles de países desarrollados. En segundo lugar, se ubicaría Panamá con un 25 por ciento. Mientras tanto, El Salvador se estima un 16 por ciento. En el caso de Guatemala y Honduras, serían los países con menor potencial de teletrabajo, con alrededor del 14 por ciento.

Al desagregar el continente americano, el conjunto de América Latina y el Caribe sufrió una reducción del 16,2 por ciento de las horas de trabajo, perdiendo 39 millones de em-

pleos: 10 millones en América Central, lo que representan una reducción de 13,8 por ciento y 27 millones en América del Sur, convirtiéndose en el mayor porcentaje, con un 17,7 por ciento.

Sin embargo, estas proyecciones siguen sin capturar el efecto del aumento en la informalidad que ha tenido un gran impacto junto al subempleo y la reducción de jornadas laborales. Adicionalmente, la OIT prevé que desaparezcan muchos más empleos del sector formal y que los trabajadores del sector informal que continúen laborando, lo hagan ganando mucho menos en comparación con salarios pagados antes de la pandemia.



Las expectativas de contratación de trabajadores, por parte de las empresas del país, se han deteriorado de cara al tercer trimestre del 2020. El 17 por ciento de los empleadores guatemaltecos anticipan una disminución en sus planillas laborales y la tendencia neta del empleo es negativa por -13 por ciento. Tan sólo en el departamento de Guatemala, donde más elevada ha sido la prevalencia de contagios, se han suspendido a más de 111 mil trabajadores.

2.3 IMPACTO SANITARIO DE LA PANDEMIA EN GUATEMALA

La experiencia en la región de Centroamérica para responder ante emergencias de salud pública, como la actual pandemia a causa del SARS CoV-2, ha expuesto la debilidad existente en los sistemas salubristas en toda la región para prepararse y responder de manera eficaz. Aunado a estos sucesos, han subrayado las brechas preexistente y los comportamientos heterogéneos en el acceso y la calidad de la atención (GE et al., 2021).

La enfermedad COVID-19 comenzó a propagarse en Wuhan, China en diciembre de 2019, y el 11 de marzo del 2020 la

Organización Mundial de la Salud (OMS) la declaró pandemia. A dos meses de concluir el 2021 hubieron cerca de 240 millones de casos en todo el mundo; Guatemala no fue la excepción, con casi 600 mil casos, en un país en que los entornos humanitarios, los sistemas de salud y socioeconómicos ya están fragmentados y sobrecargados para hacer frente a esta emergencia. De la región centroamericana, es el país con más casos acumulados seguido por Costa Rica y Panamá con 546 mil 595 y 469 mil 190 respectivamente (Jhons Hopkins coronavirus resource center).

2.4 EL PERFIL DEL SECTOR SALUD

En Guatemala la pandemia, evidenció la crisis ya conocida a nivel sanitario. El sistema de salud guatemalteco se caracteriza por ser segmentado; así pues, se encuentra el sector público a través del Ministerio de Salud Pública -MSPAS- regente de las condiciones de salud a nivel país, como también de definir las políticas nacionales de salud y, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS- que ofrece un sistema de seguridad social para la salud que cubre a los trabajadores del sector formal. A pesar de que la Constitución establece el derecho de todos los ciudadanos al seguro social, la cobertura

ra real alcanzada por el IGSS es de 17.45 por ciento, y aún cuando el MSPAS formalmente funciona como prestador de servicios gratuitos para todos los guatemaltecos, la cobertura efectiva total que ofrecen ambos sólo llega al 48 por ciento de la población.

El presupuesto inicial de MSPAS en el 2021 fue de Q8 mil 651.1 millones y en enero de ese mismo año le fue aprobado un incremento de Q1 mil 500 millones para la compra de vacunas. Acorde a información de SICOIN (Sistema de Contabilidad Integrada) el presupuesto vigente del ministerio alcanza los 10.6 millardos; de estos, a julio fueron derogados 7.2 millardos en gasto de funcionamiento, pago de salarios y compromisos del pacto colectivo. La mayoría del recurso humano está concentrado a nivel central, asignados a su vez a actividades administrativas, por lo que evidentemente persiste la baja inversión directa a infraestructura o equipamiento.

Según antecedentes, para el año 2017 Guatemala fue calificado como el segundo país con el menor gasto público en salud en porcentaje del PIB de Centroamérica. Además de esto, el gasto total en salud del país es mayormente privado, y se respalda principalmente por los gastos de bolsillo; los guatemaltecos financian con sus propios recursos y de forma directa el 52.2 por ciento del gasto en salud.

Tabla 2
Gasto público en Salud como porcentaje del gasto total (2017)

Guatemala	17.21
Honduras	11.71
El Salvador	19.24
Nicaragua	18.62
Costa Rica	26.91
Panamá	20.08

Fuente: elaboración propia con base a datos <https://datosmacro.expansion.com/>

Con los datos previos y en las condiciones económicas actuales, en donde la capacidad adquisitiva de muchas personas se ha visto afectada, se está dejando a una gran cantidad de población en riesgo y desprotegida al depender de un sistema ya colapsado.

El otro segmento de salud sería el privado, el cual brinda una cobertura a menos del 5 por ciento de la población. Está concentrado por proveedores con y sin fines de lucro, organizaciones religiosas, formas tradicionales y alternativas de medici-

na; a pesar de que este sistema se relaciona con el público en diversos niveles, opera de forma independiente con una mínima regulación. Aunado a esto, se debe tomar en cuenta a la Sanidad Militar y el Hospital de la Policía Nacional Civil, los cuales brindan cobertura al 1.21 por ciento.

Basado en lo anterior, más de 30 por ciento de guatemaltecos no están siendo atendidos por ninguna entidad, lo cual significa que más de 5 millones de personas no están teniendo acceso a servicios o a tratamientos de salud.

2.5 PANDEMIA Y SECTORES MÁS VULNERABLES

Desde que en marzo del 2020 se confirmara el primer caso de COVID-19 en el territorio nacional, se impulsaron distintas medidas para mitigar la propagación del virus. Pero antes de su llegada, el sistema de salud guatemalteco contaba con brechas preexistentes y comportamientos heterogéneos en el acceso y la calidad de la atención, enfrentando serios desafíos.

La pandemia resaltó la vulnerabilidad de poblaciones en riesgo, aquellas que viven en áreas rurales, mayoritariamente indígenas y afectadas por la situación de pobreza, además de los altos índices de desnutrición. Y es que acorde a datos de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) los casos de desnutrición aguda se incrementaron en un 16.4 por ciento en el último año; entre el 1 de enero y el 21 de agosto de 2020 se contabilizaron 18 mil 260 casos de menores de 5 años, mientras que en el mismo período de 2021 fueron 21 mil 262; es decir, 3,002 más en el 2021. La tasa de desnutrición aguda aumentó de 79,1 casos por cada 10 mil niños en 2020 a 92,1 casos por cada 10 mil niños en 2021, infiriendo que uno de cada dos niños en Guatemala padece de desnutrición.

La población indígena representa el 37.3 por ciento la población guatemalteca; no obstante, las diferencias de condiciones laborales en proporción a los habitantes no indígena son muy evidentes. Desde esta perspectiva, destaca que 8 de cada 10 personas laboran principalmente en el sector informal, lo cual implica que únicamente el 10.1 por ciento tiene acceso a la cobertura del IGSS, en contraste al cerca del 30 por ciento de cobertura de la población no indígena. A esto se añade que la mayor desigualdad se evidencia en los ingresos de los trabajadores del sector informal, donde el salario de un trabajador indígena equivale a un tercio de los ingresos de un no indígena. Adicionalmente, la sociedad guatemalteca presenta la mayor tasa de mortalidad materna de Centroamérica y la mayoría de las mujeres que fallecen por causas relacionadas con el embarazo tienen edades entre los 20 y 29 años.

Tabla 3
Razón de mortalidad materna por grupo étnico

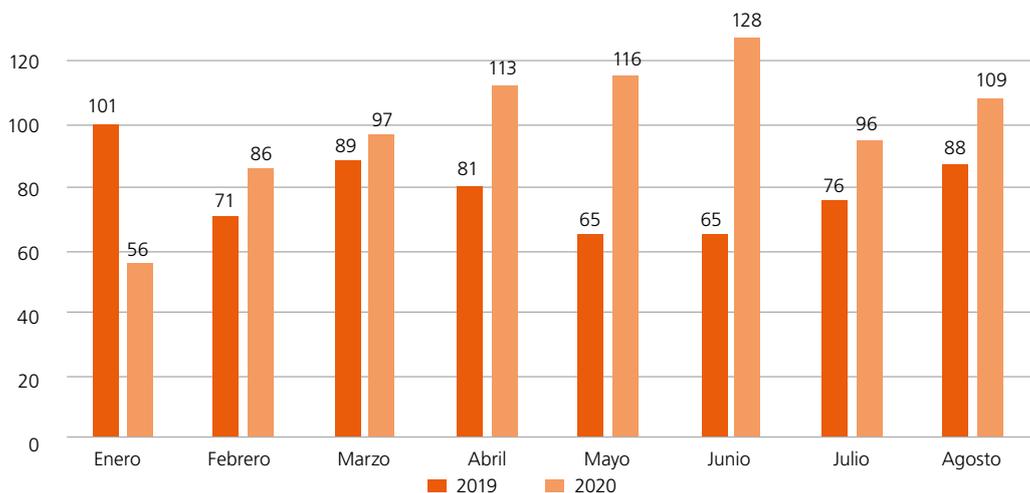
Cuadro 10. MM por pueblo de pertenencia				RMM por pueblo de pertenencia			
Pueblo	año 2016	año 2017	año 2018	Pueblo	año 2016	año 2017	año 2018
Ladina	178	185	155	Ladina	83	86	75
Maya	284	261	288	Maya	148	136	156
Total	462	446	443	Total País	114	110	113

Fuente: MSPAS (2020)

Entre el grupo de mujeres previamente mencionados, son las indígenas quienes tienen el doble de riesgo de morir por complicaciones en el parto en relación a las mestizas, ya que cuentan con dos veces más de probabilidad de dar a luz a recién nacidos sin ayuda de atención médica. Asimismo, en el domicilio ocurren entre el 25 y 29 por ciento de las muertes maternas. Estas defunciones se deben, en la mayoría de los casos, a las distancias lejanas de las áreas rurales a los centros de salud, pues la capacidad de respuesta a nivel domiciliario es muy limitada; no cuentan con atención calificada, insu- mos, ni equipos mínimos para atender cualquier complicación del embarazo, parto o puerperio (Carolina et al., 2009).

Las medidas tomadas ante la pandemia no solo encarecieron las condiciones de vida; también, propiciaron un aumento de violencia de género, dando lugar a un alza de las diversas formas de violencia y a mayores riesgos de vulneración de los derechos de las mujeres. Las denuncias por violencia intrafamiliar registraron un incremento durante el período de confina- miento. Estas crecieron a partir de febrero 2019 y para junio del mismo año, prácticamente se habían duplicado. En total, el número de denuncias documentadas hasta agosto del año 2020 fue de 801, mientras que, para el mismo período en el 2019, fue de 636, observándose un alza de 26 por ciento.

Figura 7
Denuncias de violencia intrafamiliar comparativo 2019 - 2020



Fuente: Triángulo Norte (2020)

Con base a los registros de la Policía Nacional Civil, se puede decir que 84 por ciento de las víctimas reportadas eran mujeres (Triángulo del Norte, 2020).

Otra población vulnerable es la perteneciente al empleo in- formal, la cual ha venido creciendo en tamaño y peso en re- lación total de la ocupación. Este grupo de la sociedad se

caracteriza por no estar cubierta por la seguridad social (IGSS), además de contar con bajos ingresos y concentrarse en unidades económicas de pequeño tamaño. En el país, cerca de la totalidad de la población ocupada, más de dos tercios tiene un empleo in- formal. Dicho grupo de trabajadores se vio afectado por el patrón de consumo que conllevaron las restricciones de movilidad a las personas, como parte de las medidas sanitarias implementadas.

Los trabajadores que no se encuentran bajo la protección social, son especialmente susceptibles de verse afectados por las complicaciones del virus al no tener derecho a coberturas remuneradas por enfermedad u otros medios de compensación a causa de la variabilidad que esto conlleva a sus ingresos. Para el 2018, este grupo ascendió al 38 por ciento del total de población ocupada; en el caso de las mujeres, fue de un 45.9 por ciento. La vulnerabilidad de los hogares en pobreza y sin protección social, así como otros factores asociados, también representan un riesgo para el aumento en la tasa del trabajo infantil y adolescente.

Además, se observó un impacto en la seguridad social, pues el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), sufrió una disminución de ingresos por diferimiento de las cuotas

patronales y descenso de ingresos en el portafolio de inversiones en el programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) debido a que la Junta Monetaria del Banco de Guatemala, redujo 0.75 puntos básicos a la tasa de interés líder de 2.75 a 2 por ciento y una disminución de afiliados.

En los primeros cuatrimestres del año 2019 y 2020 se sufrió una baja de derechohabientes, teniendo una pérdida del 7.5 por ciento, lo que representa 102,011 afiliados menos, con un estimado de Q32 millones, 95 mil 219 en reducción de ingresos correspondientes a los programas de Emergencia, Maternidad y Accidentes (EMA) e IVS. Sin embargo, al año 2021 se presentó un aumento de 125 mil 876 afiliados (Luttman, 2020).

Tabla 4
Número de afiliados cotizantes del I trimestre 2018-2021

Año	2017	2018	2019	2020	2021
I Cuatrimestre	1,333,237	1,378,622	1,367,313	1,265,302	1,391,178
Variación	+ 2.6%	+3.4%	-0.8%	-7.5%	+10%

Fuente: elaboración propia con base en Luttman (2020)

Derivado de la emergencia secundaria al COVID-19, se dirigieron medidas para mitigar el contagio, tomando en cuenta que dicha patología es altamente contagiosa y con una alta tasa de mortalidad relativa a otros virus similares en grupos de riesgo. Por lo anterior, se implementaron intervenciones que iniciaron en Guatemala en forma escalada y se fueron haciendo cada vez mayores conforme a lo observado en los sistemas sanitarios de países del primer mundo. Se visualizó cómo estos empezaron a colapsar a causa del número de personas que necesitaban ser hospitalizadas o ingresadas a Unidades de Cuidados Intermedios o Intensivos (Casasola et al., 2020).

En la fase inicial del brote, las medidas adoptadas tenían dos fines: Primero, hacer frente a la propagación de la enfermedad, incluyendo el aumento de la capacidad instalada del sistema de salud; segundo, atenuar sus efectos adversos en la economía, pero estas a su vez afectaron las condiciones económicas.

2.6 MEDIDAS DE CONTENCIÓN Y DE APOYO AL SISTEMA DE SALUD

Cuando en marzo se declaró el Estado de Calamidad Pública,¹ al principio estas disposiciones fueron generales, con el

objetivo de actuar de manera preventiva, pero posteriormente se endurecieron. Se prohibieron todos los eventos y reuniones, así como actividades deportivas, sociales y culturales, además de la prohibición del transporte público urbano. Posteriormente se confinó la locomoción solamente al domicilio de la población, se restringió todo tipo de viaje personal y de recreación. Se impidió el ingreso a viajeros procedentes de Europa, China, Corea e Irán, a excepción del ingreso de ciudadanos guatemaltecos, con la condición de ser sometidos a cuarentena obligatoria en sus propias viviendas o bien, si presentaban síntomas, en un centro hospitalario. Pese a esto, continuaron llegando vuelos de deportados desde Estados Unidos durante todo el período que ha durado la pandemia, muchos de los cuáles, se encontraban enfermos de coronavirus.

También se vedó el expendio y consumo de bebidas alcohólicas en determinados horarios. Se ordenó el cierre de todos los centros comerciales y la suspensión de labores en el sector público y privado. Se suspendieron las labores, implementándose cierto tipo de cuarentena obligatoria general. También se emitieron disposiciones de aislamiento y cuarentena para pacientes diagnosticados y a personas sospechosas que potencialmente fuesen casos futuros, debido al antecedente de exposición ante un caso confirmado por COVID-19, además de establecerse vigilancia epidemiológica permanente.

Se inició con la toma de mediciones de temperatura y exámenes para detectar COVID-19. Se dispuso que las personas debieran mantener una distancia de un metro y medio entre sí, para evitar el contacto físico.

¹ Por medio del Decreto Gubernativo número 5-2020, el cual fue ratificado por el Congreso de la República el 12 de marzo mediante el Decreto número 8-2020. El Estado de Calamidad Pública fue reformado por el Decreto Gubernativo número 6-2020 y prorrogado por 30 días el 24 de marzo mediante el Decreto Gubernativo número 7-2020, los cuales fueron ratificados el 24 de marzo por el Congreso de la República con el Decreto número 9-2020. El 29 de abril nuevamente el presidente prorrogó el Estado de Calamidad Pública por otros 30 días más mediante el Decreto Gubernativo número 8-2020.

El uso de mascarilla se convirtió en algo imperativo para todo espacio público o lugares privados abiertos al público y en cualquier clase de transporte; dicha medida, persiste hasta la fecha (Casasola et al., 2020). El Congreso de la República aprobó de urgencia nacional la “Ley de emergencia en respuesta a los efectos causados por la pandemia” (Ley de Emergencia COVID-19)².

Esta ley autorizó un fondo por un monto total de Q1 mil 700 millones que incluía Q800 millones destinados al MSPAS para el programa “Atención COVID-19” distribuido de la siguiente manera: Q700 millones para infraestructura, equipamiento e insumos hospitalarios y Q100 millones a laboratorios y otros métodos de prueba de detección. Aun así, a pesar de que se destinó presupuesto, la mayoría de *test* que se practicaron en esta fase fue gracias a donaciones realizadas por la Oficina Panamericana de la Salud (OPS) con 6 mil 500 prue-

bas donadas en abril; el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) que aportó 26 mil pruebas donadas en abril; el sector privado con 6 mil 048 donaciones y la Unión Europea, con 70 mil para mayo de aquel año (Casasola et al., 2020). A pesar de esto, no hay información pública sistematizada del número de pruebas adquiridas a través del monto aprobado de emergencia.

Con relación a la infraestructura, se planificaron cinco hospitales temporales para atender la emergencia: Guatemala, Quetzaltenango, Escuintla, Petén y Zacapa con el fin de ampliar la capacidad instalada hospitalaria. El primer hospital, el Parque de la Industria, fue planificado con 3 mil camas instaladas y contaría con la Unidad de Cuidados Intensivos más grande de Centroamérica. Meses después, operaba con 325 camas y 48 camas de cuidados intensivos.

Tabla 5
Hospitales temporales de COVID 19

Hospital Temporal	Camas	
	Encamamiento	Cuidados Intensivos
Parque de la Industria	325	48
Quetzaltenango	134	40
Estanzuela, Zacapa	48*	NA
Petén	100	14
Escuintla	160	40

*No se cuenta con personal altamente capacitado para atender pacientes en estado crítico.
Fuente: elaboración propia con datos del MSPAS (2021)

Los cinco hospitales nacieron para disminuir la carga de pacientes a la red hospitalaria nacional, pues se enfocarían en pacientes positivos a coronavirus; sin embargo estos no han sido suficientes, no solo en capacidad instalada sino en recurso humano, insumos y medicamentos, viéndose obligados a trasladar el rebalse de pacientes al resto de hospitales de tercer nivel. Como consecuencia, estos últimos han descuidado la atención hacia otros grupos de enfermedades, como las transmisibles y crónicas no transmisibles, que no dejan de ir en aumento. Para hacer frente, los hospitales han tenido que movilizar su recurso humano dando como resultado el cierre de consultas externas, pero en enfermedades crónicas. Por otro lado, el tamizaje y el control es fundamental, actividades que debido al cierre ya no fueron llevadas a cabo, causando una disminución de los diagnósticos.

En cuanto a las cifras de letalidad, para octubre de 2021 se contabilizaban ya 15 mil muertes por coronavirus y en conjunto los Centros COVID y no COVID funcionaban en los meses más críticos de julio y agosto, con un 97 por ciento de ocupación (SWI Swissinfo.Ch, n.d.). Aunado a los problemas

ya existentes de capacidad, se sumaba el retraso en pago de salarios, falta de presupuesto y poca gestión para ejecutarlo.

Con relación a la vacunación en la nación, a septiembre del 2021 se habían inmunizado completamente 3 millones 203 mil 147 personas, lo que representó un 19.29 por ciento, y cerca de 8.5 millones con una sola dosis. Para vacunar al país, se conformó un Comité de Coordinación Nacional para la Vacunación Contra la COVID-19 (CNVCOVID-19) con el fin de definir y coordinar la elaboración e implementación del Plan Estratégico Nacional de Vacunación; tomando en cuenta que el recurso era limitado, se planteó la estrategia de vacunación priorizando a ciertos grupos poblacionales con factores de riesgo y en riesgo. Fue así como se determinaron 4 fases que se ejecutarían de manera escalonada hasta cubrir a toda la población y alcanzar los niveles de inmunidad de rebaño que apoyarían a controlar o disminuir el riesgo del COVID-19 (MSPAS, 2021).

Sin embargo, la realidad es otra acorde a la Fundación para el Desarrollo de Guatemala FUNDESA, pues en agosto 2021 se evidenció que el departamento de Guatemala era el área con

² Decreto número 12-2020.

mayor población vacunada, tanto de primera dosis como con esquema completo; el resto de departamentos presentaban en promedio 24.5 y 8.34 por ciento en primera dosis y esquema completo, respectivamente. Asimismo, Alta Verapaz fue el departamento con menor cantidad de personas con una dosis, registrando un 15.8 por ciento y, por otra parte, Totonicapán registraba con esquema completo de vacunación a tan solo 2.9 por ciento de su población, donde cabe destacar que se trata de los departamentos con mayoría indígena.

Esto ha evidenciado que la estrategia no ha sido uniforme y muy distante a ser equitativa. El plan de vacunación desde el inicio ha sido excluyente, partiendo del registro que se ha dado de forma electrónica y únicamente en idioma español; además de esto, las campañas de comunicación ejecutadas sin pertinencia cultural, hasta los esfuerzos que son realizados principalmente a nivel rural y en personas ladinas. Por ejemplo en Totonicapán, 9 de cada 10 son indígenas y la baja cobertura de vacunación en estos lugares continúa mostrando la profunda desigualdad que existe entre indígenas y no indígenas.

Tabla 6
Porcentaje de población vacunada por departamento en Guatemala

Departamento	1 dosis %	E. completo %
1. Petén	20.1	6.8
2. Izabal	23.4	9.8
3. Alta Verapaz	15.8	4
4. Quiché	17.8	6.7
5. Huehuetenango	24.3	8.7
6. Escuintla	27.1	7.5
7. San Marcos	20.4	7.5
8. Jutiapa	28.7	13.1
9. Baja Verapaz	25.4	8.8
10. Santa Rosa	25.4	4.1
11. Zacapa	24.9	9.2
12. Suchitepéquez	21.5	7.7
13. Chiquimula	26.1	6.4
14. Guatemala	52.2	15.6
15. Jalapa	21.6	8.3
16. Chimaltenango	28.1	11.5
17. Quetzaltenango	31.7	11.6
18. El Progreso	30.4	8.8
19. Retalhuleu	23	9.3
20. Sololá	19.6	6.8
21. Totonicapán	19	2.9
22. Sacatepéquez	40.3	15.7

*E. completo: Esquema completo.
Fuente: elaboración propia con datos de portal de FUNDESA (agosto, 2021)

Aunado a esto, no se han asegurado suficientes dosis para la población en contraste con países como la Unión Europea, Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Japón, los cuales superan sus necesidades de vacunación; estos concentran el 45,1 por ciento de los compromisos de compra, con solo el 12,9 por ciento de la población mundial. Guatemala depende, sobre todo, de donaciones que recibe a través del mecanismo COVAX, creado por Naciones Unidas para ofrecer vacunas de manera equitativa en todo el mundo. El desarrollo a nivel nacional de una vacuna constituiría la esperanza de retornar prontamente a la nueva normalidad; sin embargo, es una acción irreal, en un país en donde se invierte un 0.029 por ciento del PIB en investigación y desarrollo.

Debido a las medidas implementadas de manera social, se notificaron medidas de apoyo a la población a través de diez programas de asistencia económica.³

Desde el inicio, el desempeño de los programas fue poco claro y distribuido de manera desigual aunque el Bono Familia fue el único de los programas con cobertura nacional y reportó a 2 millones de personas como beneficiarios. El criterio de inclusión fue el consumo de energía eléctrica, lo que dejó fuera a un sector que no contaba con energía eléctrica, los cuáles son los grupos más vulnerables, mostrando un alto sesgo en el programa. Este proceso conllevó, además, trabajo de campo para censar a los potenciales beneficiarios que se vio traducido en una espera de 6 meses para recibir el único aporte de Q2 mil 300 (US\$ 295.00) (Montenegro et al., 2020).

2.7 RETOS DEL SISTEMA DE SALUD DESPUÉS DE LA PANDEMIA

Aun cuando la crisis derivada de la pandemia ha sido mundial, impactando hasta los países desarrollados, esta ha afectado especialmente a Centroamérica, pues el COVID-19 ha expuesto la difícil situación económica que esta región venía enfrentando en los últimos años. A pesar de contar con más tiempo para prevenir y contener la pandemia, en relación a Europa, no se llevaron a cabo acciones eficaces para mitigar o prepararse ante la inminente llegada del virus. Se enfrentó así al COVID-19 como un suceso aislado sin considerar la alta vulnerabilidad social, el receso económico y la debilidad política e institucional.

³ Entre estos destacan: el programa Bono Familiar que consistía (mil quetzales durante tres meses), pero este solo se entregó el primer mes y el segundo se otorgó a partir del 21 de agosto, aun así, el Mides reporto una ejecución al mes de octubre del 91.2 por ciento. El programa Dotación alimentaria (víveres o cupones a personas de escasos recursos), siendo este el programa con mayor rezago para ejecutar, al 31 de octubre, el Ministerio de Agronomía y Agricultura, Maga reporto una ejecución del 9.9 por ciento y el Mides del 4.5 por ciento, infririéndose que el dinero no se ejecutó. Programa "Juntos saldremos adelante" incluía la entrega de una canasta básica a 200.000 familias. Y un programa dirigido al 29 por ciento de los adultos mayores pero que contaba con un sistema de bancarización, ni con capacidad para extender su cobertura a nivel nacional.

En resumen, desde una lectura de la salud pública, la respuesta ante la pandemia ha sido variable y no coordinada; desde estados de excepción, medidas de cuarentena, restricciones de movilidad, limitación de actividades productivas, aumento de capacidad instalada en el sector salud, hasta el fomento de programas sociales poco coordinados con el propósito de apoyar a la población. La debilidad de los servicios públicos de salud, educación y vivienda fueron evidentes con la pandemia. Sobre todo, fue indiscutible la falta de inversión estatal por años al sector sanitario, así como la debilidad de este.

El sistema de salud en Guatemala necesita hacer una transición de un método puramente curativo, a uno centrado en prevención; más que enfocarse en atender la enfermedad, debe centrarse en prevenirla. Sin embargo, el cambio de medicina curativa a promoción de la salud y prevención de enfermedades es un largo camino. A la fecha de este informe, se presentaban 15 mil 940 de casos activos estimados de COVID-19, contando con menos de un médico y 0.6 camas por cada mil habitantes. Para El Salvador, se estiman 1.6 camas; en Costa Rica, 1.1 y Panamá con 1.6, siendo la primera una de las razones más bajas en toda América Latina.

Este último dato permite dimensionar lo complejo que es hacerle frente a una pandemia al contar con un sistema de limitada cantidad y calidad de recurso humano, sino también con baja cobertura y accesibilidad a la que está expuesta la población.

El sistema de salud con los actuales mecanismos de financiación no ha logrado responder a los requerimientos sociales. Además de ello, su deficiente preparación para enfrentar los desafíos venideros, sin dejar por un lado que el constante crecimiento y transición demográfica exigirá mayores recursos; todo esto, también se asocia a una creciente incidencia de enfermedades crónicas no transmisibles. Si no se realizan modificaciones, el gasto de bolsillo de los guatemaltecos sufrirá un quiebre social, que menoscabará el estado económico del país.

A esto, hay que agregar el incremento de demanda por atención a causa de enfermedades endémicas como el dengue en 2019, el cual fue de dos a cinco veces más alto que en 2018 (Tager, 2021).

El COVID-19 ha generado un desgaste al gobierno, ya sea desde la percepción por parte de la población de una mala gestión, o a los altos casos de corrupción que se han resalta-do. La pandemia ha representado una oportunidad para hacer compras de emergencia sin cumplir con los requisitos de ley que se deberían tener en situaciones normales.

A pesar de que, acorde al MSPAS, en el último mes al momento de este informe se registraron descensos en los contagios y muertes, percibiendo una desaceleración en la región no significa que la pandemia haya finalizado. La lucha contra

el coronavirus será prolongada con repercusiones sensibles durante décadas.

A nivel social el coronavirus ha afectado a distintos grupos, impactando principalmente en la población indígena, las mujeres, a los más pobres sin acceso a vivienda, alimentación o salud, siendo los más vulnerables ante la precariedad de sus condiciones de vida, así también al sector de economía informal, el cual constituye el principal sostén económico de la mayoría de la población.

2.8 PRIMERAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN A LA CRISIS

Además de las medidas sanitarias propias para contener la pandemia ya señaladas en el segundo apartado de este estudio, el otro bloque de políticas y normativas estatales corresponde a las propuestas conjuntas entre el Ejecutivo y Organismo Legislativo.

En la etapa inicial, entre los meses de marzo y abril de 2020, el Congreso de la República, aunque aprobó catorce decretos legislativos, solamente cuatro de ellos respondieron directamente a los efectos de contingencia. De los cuatro, tres se basan en ampliaciones presupuestarias que solicitó el gobierno de Alejandro Giammattei para hacer frente a la crisis del COVID-19.

Los dos más importantes fueron el *Decreto 12-2020* y el *Decreto 13- 2020*. En total, las ampliaciones presupuestarias para el gasto público en la pandemia suman alrededor de **29 mil millones** de quetzales (**US \$3 mil 717 millones**).⁴

El *Decreto 12-2020*, aprobado en el mes de abril, que es también conocido como “Ley de emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por COVID-19”. La Ley de Emergencia Económica abarca en su formulación: disposiciones sanitarias y disposiciones económicas, fiscales y de seguridad social.

Dentro de las segundas, se consideran: a) medidas de impacto social; b) fondos y programas como compensadores sociales y regulaciones especiales; y c) medidas de política fiscal y pagos de seguridad social.

Por su parte, el Decreto 13-2020, el mayor en términos presupuestarios, contempló varias medidas para mitigar los efectos económicos derivados de la pandemia atendiendo a la creación de tres fondos para la protección al empleo, al crédito productivo y los ingresos de las familias más vulnerables. Entre estos tres paquetes financieros, el más importante

⁴ La primera de estas en quetzales: 3 mil 667.5 millones, contenidos en el Decreto 12-2020 sobre la Ley de Emergencia COVID-19; la segunda fue por 11 mil millones, en la Ley de Rescate Económico COVID-19, Decreto 13-2020; mientras que la última fue por 5 mil 138 millones, Ley de ampliación del PGIEE-2020, Decreto 20-2020, el resto con recursos de otros préstamos.

en términos de política social es el último, denominado Fondo Bono Familia, que consistió en facilitar la apertura de cuentas y entregas del beneficio económico por medio de transferencias monetarias, alcanzando hasta tres pagos de Q1 mil de quetzales, lo que corresponde a US\$128.00 por familia en cada transferencia.

2.9 EL SALDO NEGATIVO EN LO SOCIAL

En América Latina y el Caribe, se estima que aumentaría la población en condición de pobreza en 3,2 puntos porcentuales, pasando del 30,5 por ciento con 187 millones de personas, al 33,7 por ciento con 209 millones de personas; mientras que la pobreza extrema aumentaría en 2,2 puntos porcentuales, de un 11,3 por ciento con 70 millones, a un 12,5 por ciento, con 78 millones de personas. En términos absolutos, esto representa un incremento de 22 millones de personas en pobreza y de 8 millones en pobreza extrema en el año 2020 (Cepal, 2021a).

En línea con lo anterior, para 2020 las estimaciones de aumento sobre pobreza y pobreza en Centroamérica, también mostrarían un incremento. El mayor cambio en pobreza se daría en El Salvador, pasando de un 33,7 por ciento a un 40,2 por ciento entre 2019 y 2020.

Por otra parte, el país más pobre de la región, Honduras, pasaría de 54,8 a 59 por ciento de incidencia de la pobreza. Guatemala en segunda posición y Nicaragua en tercera, como los países más pobres en 2019, respectivamente; estos intercambiarían posiciones en 2020, llegando el primero a de 51,6 por ciento y el segundo a un 52,7 por ciento.

Respecto a la pobreza extrema, Nicaragua pasaría de la tercera posición en 2019 con un 18 por ciento, a la primera posición con 22,8 por ciento. Mientras que Guatemala, con 22,7 por ciento y Honduras con 22,2 por ciento, bajarían a la segunda y tercera posición respectivamente.

Figura 8

Variación de la distribución de la población centroamericana por (estrato/clase) asumiendo disminución de ingreso



a/ Los grupos se definen de la siguiente manera: hogares en pobreza extrema tienen ingresos per cápita diarios por debajo de 3,1 dólares; los de pobreza moderada tienen un ingreso de 3,1 a 5 dólares; los de media vulnerable de 5 a 12,4 dólares; los de media consolidada tienen ingresos de 12,4 a 62 dólares; los de clase alta tienen un ingreso diario de 62 dólares. De acuerdo a la fuente, la línea de pobreza (LP) se define en 5 dólares.

Fuente: EDAR (2021)

Por su parte, en Honduras, Guatemala y El Salvador, disminuirá la clase media observada como vulnerable y consolidada, teniendo un engrosamiento en las clases pobres. Entre los países de Centroamérica, se estima que el más afectado será El Salvador, con un aumento en el índice de Gini de un 5

y un 5,9 por ciento; Costa Rica y Panamá sufrirán un empeoramiento entre un 3 y un 3,9 por ciento, mientras que Honduras y Guatemala aumentarían entre un 2 y un 2,9 por ciento. Nicaragua tendría un aumento de entre un 1 y un 1,9 por ciento.

3

LA TRANSFORMACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA ANTES Y DESPUÉS DE LA PANDEMIA. TENDENCIAS Y DESAFÍOS

Este apartado se divide en dos partes: La primera, considerando los dos estudios previos sobre la materia previos a la pandemia elaborados para la FES, en un primer momento. La segunda parte, complementa la anterior y se reconsideran las principales conclusiones de los análisis elaborados por CEPAL y el ERCA, que han aplicado la metodología de redes productivas para pensar la transformación productiva de la región.

3.1 LA PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA (MP) PREVIA A LA PANDEMIA

La primera parte, se basa en retomar la propuesta contenida en los estudios de 2016 y 2019 sobre transformación de la matriz productiva elaborados para la Fundación Friedrich Ebert, donde se describen los tres componentes de la propuesta y en el caso del sector externo se desglosan los siete sectores productivos con potencial de crecimiento, generación de empleo y sostenibilidad ambiental. Asimismo, se describe la metodología empleada con un enfoque de economía política y se especifican las fuentes consultadas para la elaboración de la propuesta.

Esta propuesta de cambio de matriz productiva parte de la tesis que no puede darse un crecimiento sostenible sin desarrollo; tampoco es viable el concebir un desarrollo sin crecimiento económico con pertinencia ecológica y ambiental, que permitan elevar la productividad y la competitividad, pero vinculado estratégicamente a un plan nacional de desarrollo para el país a largo plazo y ecológicamente sostenible. Por lo tanto, se plantean como objetivos centrales de la propuesta los siguientes:

A nivel económico productivo:

- Mantener el equilibrio entre diversificación y especialización económica.
- Diversificar la matriz productiva en dos momentos: a corto plazo, para incorporar productos con mayor valor agregado y aminorar la vulnerabilidad de precios para que sirva de plataforma en un segundo momento y alcanzar así la especialización sustantiva a largo plazo.
- Integrar, acercar y armonizar las distintas propuestas sectoriales actuales que propongan un cambio de matriz productiva, con la finalidad de consolidar una propuesta nacional en la materia a corto plazo.
- Equilibrar la matriz productiva entre crecimiento de las exportaciones, así como la promoción y crecimiento del mercado interno.
- Promover la descentralización de la matriz productiva para generar nuevas fuentes de trabajo en el mediano y largo plazo que combinen labores agrícolas con otras alternativas de empleo en áreas rurales donde actualmente registran mayor exclusión laboral y económica.
- Reactivar el papel económico del Estado para reorientar el gasto público y la inversión social a corto y mediano plazo, con énfasis en las áreas rurales bajo criterios de descentralización, transparencia y participación comunitaria.
- Considerar, de igual manera, los elementos que permitan que esas rentas puedan ser invertidas en medidas de sostenibilidad ambiental y seguridad alimentaria, como se sugiere en la parte de propuesta de este estudio.
- Complementar la propuesta de transformación de la matriz productiva al mediano plazo con políticas públicas y/o estrategias de responsabilidad social del sector privado empresarial en las áreas de formación de capital humano, inversión en tecnología, estructura tributaria, marcos legales, protección ambiental, de transparencia y rendición de cuentas, aspectos demográficos y de sostenibilidad ecológica de cara al cambio climático.

A nivel ecológico sostenible y desafíos del cambio climático:

- Aunque el país cuenta con avances en materia de institucionalidad pública en la materia, uno de los retos que conlleva el cambio de modelo productivo es contar con un paradigma que incluya la comprensión de la importancia estratégica para el país de la sostenibilidad ambiental y los desafíos del cambio climático, fortaleciendo la comprensión de la integralidad en el abordaje de las

- prioridades ambientales y de la afectación climática, así como la consolidación de un sistema nacional que articule sus diversos actores.
- Una transformación del modelo productivo que responda de forma ecológicamente sostenible y desafíos del cambio climático implica una serie de esfuerzos multisectoriales que deben enfrentarse con respuestas particulares para cada sector y con instancias de articulación intersectorial, facilitando los aportes del sector público, el sector privado, la ciudadanía, el sector académico, así como las instituciones de integración regional/extra regional. Esto conlleva una mayor atención a desafíos de vulnerabilidades del clima y desastres naturales, como a bienes y servicios públicos tales como eliminación de desechos, uso del suelo, el agua, la seguridad alimentaria y la seguridad energética.
 - Priorizar, en términos de la transformación sostenible de la matriz productiva, dos tipos de medidas: las dedicadas a alcanzar la seguridad energética y las medidas para garantizar los recursos hídricos y de uso de suelos sostenible, mitigando el cambio climático en la seguridad alimentaria.

3.2 IDENTIFICACIÓN DE ÁREAS, SECTORES Y RUBROS CON POTENCIALIDAD PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA CON INCLUSIÓN SOCIAL Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

La propuesta que planteamos en este análisis corresponde al momento de transformación de la matriz productiva a corto plazo, considerando que el proceso prolongado es pertinente a la formulación del plan nacional de desarrollo, que es un ejercicio a futuro y rebasa los límites de este trabajo.

Asimismo, se aclara que tiene el carácter de insumo inicial para suscitar la discusión y reflexión más amplia, la cual conlleva necesariamente un proceso de esta naturaleza, tanto a nivel nacional como regional. El proyecto de transformación de matriz productiva se divide en tres partes:

- Componente basado en el crecimiento económico

- vinculado a las exportaciones
- Componente basado en el crecimiento económico del mercado interno
- Acciones complementarias

El proceso de construcción de la misma se basa en un ejercicio analítico comparativo de integración de las distintas propuestas analizadas en otro estudio elaborado como base en 2016, cuya metodología se basó en la armonización de los distintos proyectos sectoriales vigentes que apuestan al cambio de matriz productiva para la consolidación de una propuesta nacional en la materia.

3.3 COMPONENTE DE CRECIMIENTO ECONÓMICO VINCULADO A LAS EXPORTACIONES

A continuación, se enuncian los criterios generales correspondientes que orientan el cambio de matriz productiva focalizada en tres sectores y siete subsectores estratégicos a focalizar por parte del capital privado en el sector exportaciones:

- Grado de participación en el PIB/ Empleo/Exportaciones
- Mayor potencial de generación de empleo en corto y mediano plazo
- Mayores tasas de crecimiento o niveles de productividad
- Planteamiento estratégico de su aprovechamiento en las propuestas de desarrollo sectoriales vigentes
- Capacidad de absorber mano de obra rural con baja calificación

El anterior planteamiento se basa en la combinación de las estimaciones acorde a las propuestas empresariales que privilegian la estrategia de crecimiento de este componente consideradas por FUNDESA y derivadas del estudio de Hausman-Dalberg, ya citado, así como la propuesta de AGEXPORT, complementándose con otras fuentes en la materia.

Tabla 7
Sectores y Sub Sectores Estratégicos Priorizados componente vinculado a las exportaciones

Sector / Sub Sector	Potencial de nuevos empleos a 2020 (*) a 2021 (**)	Nivel de crecimiento anual del 2011 (**)	Presencia estratégica en las propuestas vigentes	% Participación del PIB y empleo 2011 (**)	Posibilidad de incorporar mano de obra rural con baja calificación
Primario/ Agrícola no tradicional	125 mil	12 por ciento	Si	5.2 PIB 7.0 % empleo	Si
Terciario/ Turismo	90 mil	7 por ciento	Si	3.6 PIB 7.0 % empleo	Si
Primario/ Forestal	139 mil	5 por ciento	Si	2.3 PIB 5.2 % empleo	Si
Terciario/ Tics-BOP's	63 mil	10 por ciento	Si	No disponible 1.3 % empleo	No
Otros/ Construcción	86 mil	2.6 por ciento (***) CGC 5 años	Si	5.0 PIB 11.7 % empleo	Si
Secundario/ Alimentos procesados	110 mil	10 por ciento	Si	5.5 PIB 4.0 % empleo	No
Secundario/ Manual factura Ligera y textil	140 mil	2.6 por ciento	Si	2.9 PIB 11.0 % empleo	No

Fuente: elaboración propia Perfil de la Matriz Productiva, FES 2019 con base a Plan Mejoramos Guatemala, Haussman-Dalberg (2012); Si el empleo es la promesa, AGEXPORT (2015), Plan Nacional Katun 2032, 2014. Otras: BANGUAT, INE, IARNA-URL. (*) Con base a AGEXPORT (2015); (**) Haussman- Dalberg (2012); Cámara Guatemalteca de la Construcción años 2010-2015 (***)

Actualmente, los sectores y subsectores productivos priorizados constituían a 2016 alrededor del 47.2 por ciento de empleos y 33.33 por ciento del PIB, estimando que se pueda generar potencialmente 753 mil nuevos empleos al año 2021. Asimismo, la mitad de dichos puestos laborales, permiten absorber mano de obra no calificada de áreas rurales lo cual contribuye al desarrollo de esta población.

Se considera que estos sectores y subsectores priorizados serían: agrícola no tradicional, turismo, forestal, TIC's y BOP's, manufactura ligera, manufactura textil y construcción, los cuales son los más viables para relanzar un proceso de transformación de la matriz productiva a mediano plazo, pues presentan una tendencia tanto interna como externa hacia un crecimiento, dinamismo de productividad, generación de empleo, permitiendo además aprovechar las capacidades de conocimientos e innovación del recurso humano actual con que dispone el país (Tabla 6).

3.4 COMPONENTE DE CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL MERCADO INTERNO

El segundo componente de la propuesta considerada en este análisis apunta al aporte que puede dar al desarrollo del país al fomentar un cambio en la estrategia de la matriz productiva que, sin dejar de considerar las políticas y programas de apoyo al mercado externo, propicie una mayor participación del mercado interno.

Una de las premisas se basa en el hecho que el sector exportador cuenta con una amplia y sistémica estructura de apoyo – normativa legal, tratados comerciales, instituciones y políticas de servicios, entre otros; mientras que, la estructura de apoyo al mercado interno es débil y dispersa para hacer sostenibles los emprendimientos que, en su gran mayoría, provienen de las pequeñas y medianas empresas, las cuales pese a los datos disponibles, generan alrededor del 84 por ciento de los empleos.

La propuesta en este componente se divide en dos áreas estratégicas:

- Financiamiento de la propuesta con el 5 por ciento del PIB, basado en incrementar en alrededor de la misma cifra la carga tributaria procedente de ingresos no tributarios, combinando con ajustes de reducción del gasto tributario.
- Promoción de iniciativas existentes y creación de nueva institucionalidad, políticas y programas que configuren la estructura de fomento y apoyo al crecimiento del mercado interno. Tal estructura deberá tener como objetivos:
- Operativos: Implementación de Políticas (Información de mercado, Infraestructura, Intermediación y Asociatividad); y diseño de estrategias para favorecer la productividad y creación del ente coordinador del Mercado Interno; Marco regulatorio.

- De Desarrollo Social: Priorizar el sector de pequeños productores para mejorar sus niveles de desarrollo social y focalización en producción para garantizar la seguridad alimentaria y la protección ambiental.

3.5 COMPONENTES DE MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

La propuesta de transformación de la matriz productiva al mediano plazo, se debería complementar con otras medidas de política pública y/o estrategias de responsabilidad social empresarial (RSE) en las áreas de: formación de capital humano, inversión en tecnología, estructura tributaria, marcos legales, protección ambiental, de transparencia y rendición de cuentas, aspectos demográficos, sostenibilidad ambiental y retos del cambio climático.

3.5.1 Consideraciones generales sobre redes productivas, encadenamientos productivos y transformación de la matriz productiva para Guatemala

Esta segunda parte realiza una aproximación en dos sentidos:

- Una breve caracterización de la matriz productiva guatemalteca desde la *metodología de las redes y encadenamientos productivos* con las posibilidades a futuro que este método proporciona y cuyo último estudio a profundidad fue elaborado por CEPAL.
- Una readecuación de los desafíos en la materia que introduce la crisis derivada de la pandemia para la matriz productiva guatemalteca y una serie de lineamientos generales sobre las potencialidades para dicha matriz en el contexto de pospandemia.

3.5.2 Metodología de encadenamientos y redes productivos: El caso guatemalteco

La metodología de *los encadenamientos productivos* permite caracterizar la matriz productiva de una economía al analizar la interconexión a partir de la identificación de la capacidad que tienen los sectores económicos para encadenarse hacia atrás, es decir demandar insumos; o *hacia adelante*, es decir, servir de insumo para la producción de otros productos.⁵

Con el objetivo de entender cómo se configuran los sectores económicos en la red por su capacidad de afectar el resto de la economía y para identificar los roles que tienen los sectores en la red productiva, entendida como un sistema de conexiones, estos se clasifican en cuatro grupos según su capa-

cidad para encadenarse: *clave, estratégicos, impulsores e independientes*.⁶

Este abordaje metodológico ha sido utilizado para identificar los sectores relevantes o más importantes, en el funcionamiento de la economía de un país o región. Asimismo, el análisis de las *redes productivas* de la economía de un país se visualiza a partir de un algoritmo que centraliza aquellos nodos más relevantes en términos de conectividad. Es decir, en el centro de cada red se posicionan los sectores que son más relevantes en términos de conectividad, mientras que los sectores menos relevantes se alejan del centro.

Para el caso centroamericano, el ejercicio más importante y completo a la fecha fue el elaborado por la CEPAL, que utilizó esta herramienta hace una década para analizar las economías centroamericanas logrando una caracterización de las matrices productivas nacionales de cada país de la región y sigue siendo muy útil como referente para los análisis posteriores.

Otra consideración importante que permite inferir esta herramienta de análisis, es sobre los resultados de impacto a considerar al proponer un cambio de matriz productiva dependiendo el énfasis en una dimensión en cuanto a crecimiento o generación de empleo.

Esta relación entre crecimiento económico y mercado laboral puede ser analizada a partir de la sensibilidad del empleo ante cambios en el dinamismo del PIB.

Así, cuando el proceso productivo es más intensivo en tecnología que en trabajo o bien, en mano de obra de baja calificación, existe un menor grado de respuesta del empleo. Lo anterior genera que la producción pueda incrementarse de forma considerable sin necesidad de una respuesta similar en la cantidad de personas ocupadas.

En otro sentido, un estímulo focalizado en sectores intensos respecto a la generación de empleo, no tendrá los mismos resultados que otro enfocado en un sector intensivo en capital o tecnología. Buscar el punto de equilibrio entre ambos extremos, se vuelve crucial al diseñar las políticas de transfor-

⁵ El concepto de encadenamientos productivos fue planteado por O. Hirschman (1958), en función de la capacidad que tiene una actividad económica específica para estimular otras, a través de la interdependencia productiva.

⁶ Se entiende por sectores clave, los sectores productivos con altos encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, un impacto positivo en estos sectores se traduce en un crecimiento de todos los sectores relacionados con él. Por sectores estratégicos se entiende los que proveen de insumos a otros sectores para la producción de bienes finales, es decir, empujan a la economía por sus altos encadenamientos hacia adelante. Los sectores impulsores serían los que demandan insumos de otros sectores, también conocidos como de fuerte arrastre (altos encadenamientos hacia atrás). Y los sectores independientes son aquellos que su producción de bienes finales no posee una alta demanda de insumos de otros sectores de la economía ni tampoco es insumo fundamental para la elaboración de bienes finales de otras ramas de producción local, siendo el mayor destino de su producción la demanda final, por lo que constituyen sectores aislados, sin efectos de arrastre significativos. Por lo tanto poseen poca capacidad de encadenamiento. (Meneses y Córdova, 2019).

mación de la matriz productiva derivado de cada caso particular.

A partir de esta metodología, aplicada en la MIPCA 2011,⁷ otro estudio reciente de Guzmán et al. (2021), la cual toma como base para clasificar los cuarenta sectores productivos de cada país de la región evidenciando los tipos de encadenamiento productivo predominantes y sus potenciales para generar crecimiento, empleo y productividad.

Con base a esta última fuente, citamos a continuación los principales hallazgos para la economía regional con énfasis en los identificados para el caso guatemalteco.

A nivel regional:

- La estructura productiva de los países centroamericanos tiene un alto componente de sectores que demandan insumos locales del tipo estratégicos y/o impulsores.
- Respecto a interactividad estructural sectorial, las redes productivas de los países tienen alta densidad de conectividad, pero relaciones comerciales débiles.
- El potencial para multiplicar empleo, está concentrado en pocos sectores.

Con relación al caso guatemalteco podemos caracterizar los hallazgos más relevantes en los tres aspectos citados arriba. Respecto a la *composición por tipo de sectores* predominantes en la matriz productiva, un hallazgo importante es que la

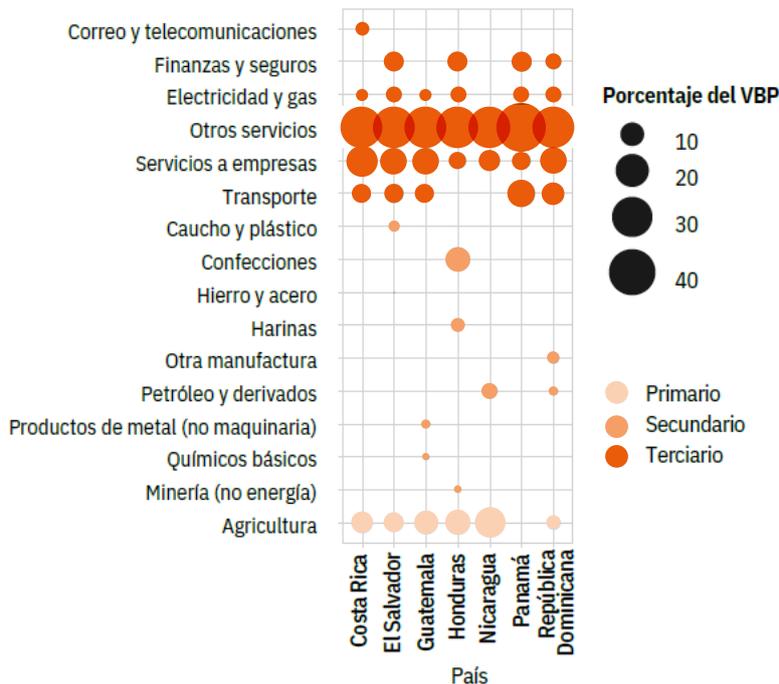
cantidad de sectores con alta capacidad de generar encadenamientos en la región es baja; además, los productos que se clasifican como clave representan tan solo el 7 por ciento del total de las ramas, con un peso de apenas 7 por ciento el VBP y representan un 5 por ciento del empleo.

En cuanto a la formación de políticas de fomento productivo, un aspecto relevante es que los sectores con mayor capacidad de encadenamiento no necesariamente son intensivos en empleo. Una situación similar ocurre en Guatemala con los productos clave, los cuales representan 11 por ciento del VBP, pero solo un 6 por ciento del empleo. En cuanto a sectores clave, no se identifica ninguno que sea esencial para todos los países.

Entre los sectores con mayor coincidencia entre países, destacan los productos minerales no metálicos, los cuáles son elementos clave para Guatemala y Honduras; en cuanto a los otros cuatro países, se visualizan como impulsores. En cuanto a finanzas y seguros, estos son clave para Costa Rica, Guatemala y Nicaragua; en el resto de países, se considera estratégico. El otro sector de gran importancia en la estructura económica guatemalteca, es el de la construcción. Los sectores estratégicos muestran una serie de patrones un poco más notables que el resto de los tipos de encadenamientos. El sector de otros servicios no solo es estratégico en todos los países del istmo, sino que además es uno de los principales sectores en todos los casos.

⁷ Este tipo de estudios se basa en la construcción de la denominada Matriz de Insumo Producto (MIP) que refleja las relaciones económicas que se dan entre los diferentes sectores y agentes en las distintas fases del ciclo económico (producción, comercialización, consumo y acumulación), así como la composición de la producción, utilización y PIB por sector de actividad. La MIP, es un método específico para el análisis de la estructura productiva de una economía de un país. Un importante antecedente de este tipo de análisis en América Latina corresponde a un estudio sobre la estimación de la MIP de América del Sur, el cual fue realizado por Cepal (2016). Este fue el punto de partida para la elaboración de la MIP de Centroamérica, México y República Dominicana del 2011 (MIPCA2011). Los datos que se presentan se basan en la interpretación de este último ejercicio elaborado por CEPAL. De acuerdo con los especialistas y expertos en la no se ha actualizado este tipo de análisis al nivel de profundidad y magnitud del elaborado por CEPAL. Al respecto vid. Guzmán et al. (2021).

Figura 9
Sectores estratégicos de la Región CARD (CA+República Dominicana)

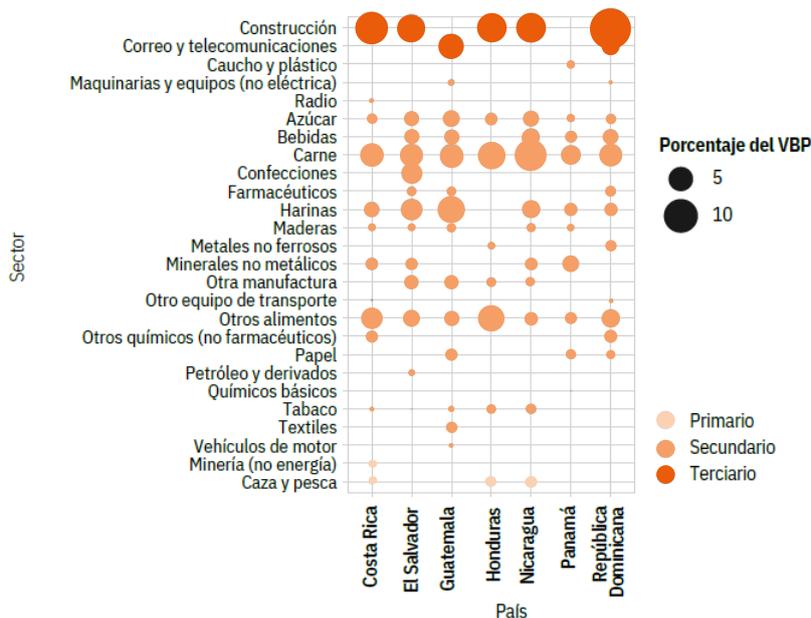


Fuente: EDAR, 2021.

Para los sectores con encadenamientos del tipo impulsor, se identifican principalmente los que pertenecen al sector secundario o industrial, dedicado al mercado interno (Figura 10). Entre ellos destacan: carne y derivados, azúcar y produc-

tos de confitería, otros productos alimenticios. Además, sobresale el sector de construcción, el cual es impulsor para todos los países con excepción de Guatemala y Panamá, donde en ambos es clave.

Figura 10
Sectores Impulsores región CARD



Fuente: EDAR, 2021.

En el cuarto tipo de encadenamiento, los independientes representan casi la mitad de los sectores (Figura 11). Aunque son diversos en la matriz productiva de las economías centro-americanas, generan, en promedio, bajos niveles de VBP y empleo. Entre ellos destacan los siguientes: calzado, productos químicos básicos, otros productos químicos, productos farmacéuticos, productos de caucho y plástico y los fabricados de menta. Pese a que, por un lado, los sectores no representan gran peso en términos de VBP, los independientes son una parte importante de los sectores productores para la exportación y el crecimiento económico.

En lo que corresponde a la *conectividad de los productivos*, el análisis detallado de las redes nacionales de la región permite identificar dos grupos:

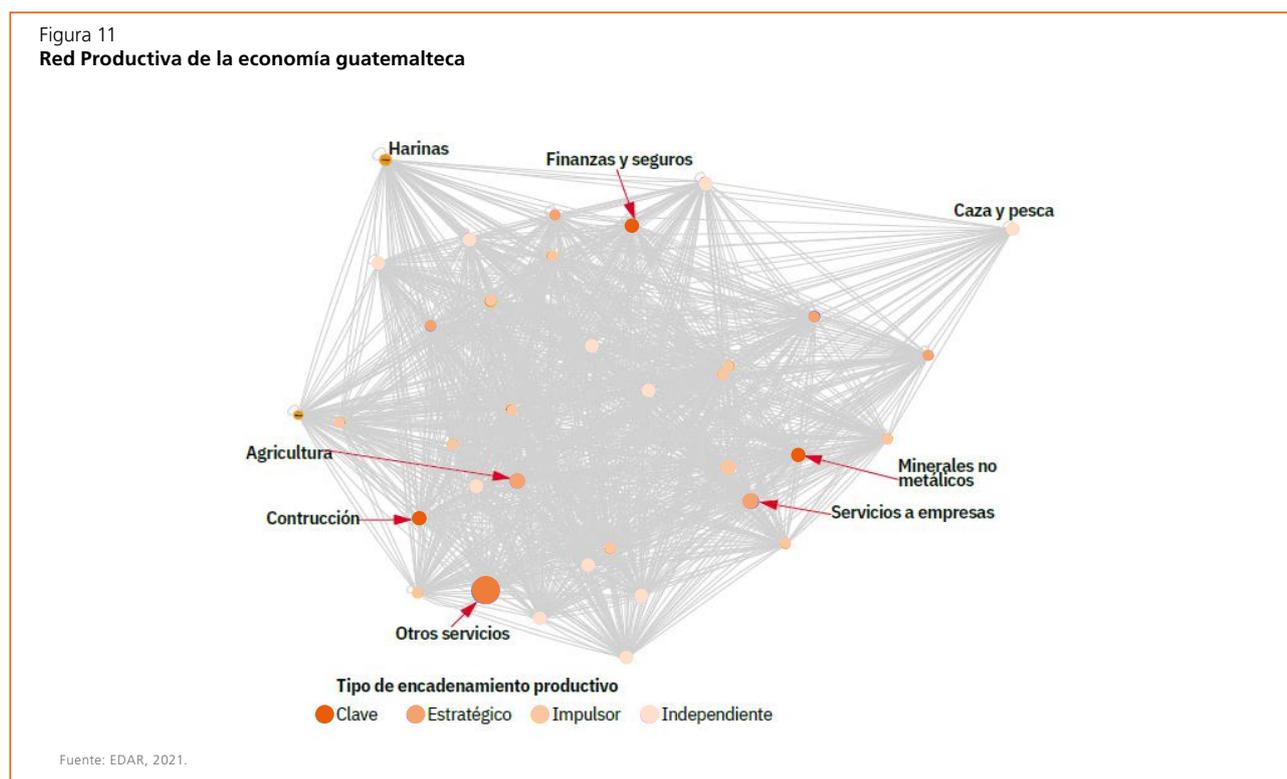
El primero, compuesto por Panamá y Costa Rica, países que tienen una jerarquía un poco más clara en cuanto a la localización de los sectores en la red productiva. Esto implica que algunos sectores cumplen un rol más predominante en cuanto a la conectividad de la estructura productiva.

Como segundo grupo, se encuentra el compuesto por Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, países que no muestran un sector(es) centralizados hegemónico(s) en la configuración del tejido productivo.

El caso guatemalteco no muestra una centralidad clara ni un patrón de tipo de encadenamiento. A diferencia del caso salvadoreño donde sus sectores clave, aunque con poco peso en términos de valor, se ubican más al centro de la red indicando una economía más conectada.

La red productiva de Guatemala donde, los sectores claves finanzas y seguros con 3 por ciento del VBP, minerales no metálicos con un 1 por ciento y construcción con un 6 por ciento, no se encuentran en la parte interior del núcleo de sectores.

El sector de mayor peso con respecto al VBP y las conexiones más grandes es otros servicios, con un 31 por ciento, pero se encuentra en la periferia.



Esto quiere decir que tiene un peso muy significativo en lo relativo a la generación de valor productivo, pero su rol no es preponderante en términos de conectividad con el resto de los sectores. El sector de agricultura, que registra un 9 por ciento del VBP del tipo estratégico, ocupa una posición más central con respecto al resto, mientras que el sector de caza y pesca, con menos del 1 por ciento del VBP, se aleja del núcleo de la red.

Sobre el tercer elemento, *sectores productivos y potencial de empleo*, otra manera de estudiar el vínculo entre empleo y

producción es por medio de la capacidad para multiplicar el oficio cuando por cada nuevo trabajador dedicado a un sector de la actividad productiva se crean nuevas oportunidades laborales de manera directa o indirecta.

En ese sentido, se distinguen tres tipos de capacidad del sector en la multiplicación del empleo en su demanda final. Sectores con capacidad alta: Se crean más de cinco nuevos puestos de trabajo ya sean directos e indirectos; es decir, el criterio de selección agrupa a los sectores con multiplicadores mayores a cinco. Capacidad media: Cuando por cada nuevo tra-

bajador dedicado a la actividad de producción, se crean entre dos a cinco nuevos puestos de trabajo directos e indirectos; es decir, el criterio de selección agrupa a los sectores con multiplicadores mayores a dos y menores o iguales a cinco. Capacidad baja: Cuando por cada nuevo trabajador dedicado a la actividad de producción, se crea al menos un nuevo puesto de trabajo de manera directa e indirecta; es decir, el criterio es que el multiplicador sea menor o igual a dos.

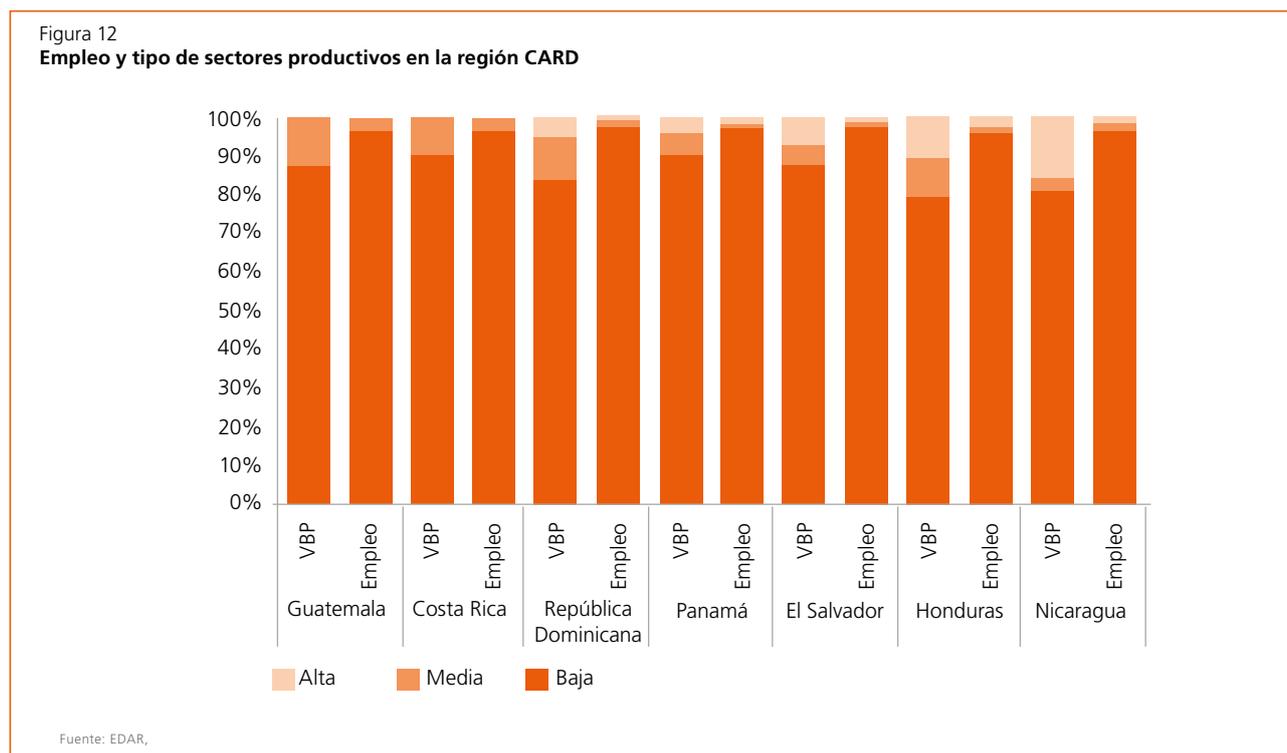
El análisis de impacto desde la óptica laboral es una herramienta importante en la toma de decisiones, sobre todo en la elección de los sectores a impulsar mediante políticas públicas, porque permite comparar los sectores de mayor incidencia en el empleo con los de mayor potencial productivo.

Para el caso de las economías centroamericanas, estas comparten un perfil homogéneo con una baja capacidad para multiplicar empleo, no solo entre países sino también entre sectores, según los estudios citados.

Las actividades de baja capacidad de multiplicación del em-

pleo, además, concentran más del 81 por ciento de la generación del VBP y cerca del 95 del trabajo. Mientras que los sectores de media y alta capacidad representan solamente el 19 por ciento de la generación del VBP y el 5 por ciento del empleo. Destaca el caso de Costa Rica y Guatemala, que no cuentan con sectores que tengan alta capacidad de multiplicar el empleo.

Para el caso del tejido productivo guatemalteco el sector agricultura que clasifican como sector estratégico en la matriz productiva, pero emplea alrededor del 40 de la fuerza laboral, mientras su contribución al PIB es de 9 por ciento. Es decir, es un sector con multiplicación de empleo, pero con bajo potencial productivo. O a la inversa, un sector como la minería es alto en su potencial productivo, pero bajo en su multiplicación de empleo. El análisis de los estudios citados sobre las estructuras productivas de la región y, en particular, de la economía guatemalteca, demuestran que existe una escasa relación entre el sector productivo y el empleo.



Así pues, es importante destacar que el crecimiento del empleo responde de forma limitada cuando cambia el crecimiento económico. En otros términos, un plan solamente focalizado en el mayor crecimiento económico, no implica mayor empleo o efecto derrame, como sugieren las visiones predominantemente empresariales.

Por otro lado, la mayor parte de los sectores productivos tienen poca capacidad para multiplicar el empleo y en estos

sectores se concentra casi la totalidad de los puestos de trabajo, además del producto. Las políticas de transformación productiva necesitan cruzar estos análisis para evaluar las políticas y otras medidas que fomenten simultáneamente los sectores de mayor crecimiento, pero con potencial de multiplicar el empleo y principalmente a los sectores más vulnerables.

4

ECONOMÍA, SALUD Y MEDIO AMBIENTE PARA LA POSPANDEMIA

4.1 EL PLAN DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL GOBIERNO

En septiembre de 2020, el gobierno presentó *el Plan de Recuperación Económica de Guatemala* que presenta tres tipos de medidas, entre las cuáles se encuentran las fiscales, monetarias y económicas, basadas en tres ejes centrales:

-
- Primer eje: Recuperar y generar más empleos
- Segundo eje: Atraer más inversiones estratégicas
- Tercer eje: Fomentar el consumo de productos guatemaltecos a nivel nacional, regional y mundial

Los ejes anteriores se complementan con 10 líneas de acción y alrededor de cincuenta medidas detalladas en el plan, encaminadas principalmente a fomentar el crecimiento económico del sector exportador y un componente de mercado interno que anteriormente no promovía el gobierno. Esto, considerando que la crisis de la pandemia mostró el potencial de este mercado, lo cual coincide con lo que ya fue señalado en este análisis, específicamente en la propuesta de transformación en el apartado tercero.

Las líneas de acción del plan de recuperación económica del gobierno son las siguientes:

- Generar y promover protocolos de bioseguridad para operar
- Facilitar instrumentos financieros
- Flexibilizar y otorgar mayor adaptabilidad en el mercado laboral
- Fortalecer cadenas de valor de alta capacidad de empleo
- Crear un marco legal favorable a la inversión e identificar proyectos de infraestructura productiva
- Atraer inversiones para relocalización
- Mejorar clima de negocios
- Estimular la demanda
- Identificar nuevas oportunidades de comercio exterior
- Promover la recuperación de la confianza en el consumo

Con relación a la línea de fortalecer las cadenas de valor, que se vincula de forma más directa a la materia de este análisis, de acuerdo con la propuesta gubernamental se plantean una serie de medidas enfocadas a tecnificar las cadenas de valor agroalimentarias basada en cultivos como la papa, el cardamomo, la miel y el cacao.

Es a través de esta operación, que se busca reducir desperdicios mediante la creación de cadenas de frío y la tecnificación de los procesos productivos de la industria para que el producto final adquiera mayor valor agregado mediante un préstamo con el Banco Mundial.

Tabla 8
Propuesta No 4 del Plan de Gobierno para reactivar cadenas de valor

4. FORTALECER CADENAS DE VALOR DE ALTA CAPACIDAD DE EMPLEO	Desarrollar y presentar Política de Innovación y su plan de trabajo	Vice despacho Inversión y Competencia, Vice despacho de desarrollo de la MIPYME	SENACYT, SEGEPLAN	Política aprobada, con planes en ejecución	Corto Plazo	Innovación	9
	Gestión de un proyecto con Banco Mundial para Impulsar cadenas de valor en la agroindustria	Vice despacho de Integración y Comercio Exterior, vice despacho de Inversión y Competencia	MAGA, Sector Privado	Proyecto en elaboración	Largo Plazo	Innovación y sostenibilidad	9
	Proyecto Agrosilvopastoril	Vice despacho de Integración y Comercio Exterior, Vice despacho de Inversión y Competencia	MAGA, Sector Privado	Proyecto en ejecución	Largo Plazo	Innovación y sostenibilidad	13
	Construcción de Centros Regionales de Acopio y Distribución para Hortalizas y Frutas	Vice despacho de Integración y Comercio Exterior, Vice despacho de Inversión y Competencia	MAGA, Sector Privado	Centros de Acopio en construcción	Largo Plazo	Innovación y sostenibilidad	9
	Sistema Nacional de Riego y Conservación de Suelos	Vice despacho de Integración y Comercio Exterior, Vice despacho de Inversión y Competencia	MAGA, Sector Privado	Sistemas de riego en elaboración	Largo Plazo	Innovación y sostenibilidad	13
	Trabajar junto con el sector privado (organizado y cooperativas) proyectos de innovación.	Vice despacho Inversión y Competencia, Vice despacho de desarrollo de la MIPYME	SENACYT, Sector Privado	Proyectos de innovación en desarrollo	Mediano Plazo	Sostenibilidad	9
	Promover prácticas y tecnologías de almacenaje de alimentos especiales en hogares (Proyecto Escabeche)	Vice despacho Inversión y Competencia	MAGA, SENACYT	Premiación a la mejor inversión en prácticas de almacenaje de alimentos	Mediano Plazo	Innovación y sostenibilidad	9
	Reconversión productiva con tecnologías más limpias	Vice despacho Inversión y Competencia	MAGA, SENACYT	Nuevas tecnologías implementadas	Mediano Plazo	Innovación y sostenibilidad	12

Fuente: MINECO, 2020.

Otra medida para fortalecer las cadenas de valor, es la construcción de centros regionales de acopio y de distribución para hortalizas y frutas, orientadas a fortalecer el sistema nacional de riego y conservación de suelos, incrementando el rendimiento de los productores agrícolas del país, además de impulsar prácticas y tecnologías de almacenaje de alimentos, enfocadas en hogares con recursos limitados. Se propone también desarrollar un proyecto agrosilvopastoril.

Entre las políticas para fomentar la resiliencia de muchas cadenas de valor que, ante la pandemia se reinventarán, se menciona la formulación de una Política de Innovación. Además, se propiciará el trabajo conjunto con el sector privado para gestionar proyectos de innovación que permitan la reconversión productiva, priorizando tecnologías más limpias y sostenibles, de acuerdo con el gobierno.

4.2 COMENTARIOS FINALES SOBRE EL MODELO PRODUCTIVO EN LA ERA POSTPANDEMIA: ¿HACIA LA REACTIVACIÓN O HACIA LA TRANSFORMACIÓN?

Frente al impacto de la pandemia del COVID-19 que aún no termina, surgen dos reflexiones centrales para la etapa posterior una vez superada la crisis actual:

La primera, ante un mundo en medio de una crisis económica, se tiene la obligación de repensar muchas de las economías con formas de producción distintas, actualizar la estrategia de desarrollo, la inserción del país en el mundo para superar los impactos económicos de la crisis actual y la amenaza potencial de profundización de sus efectos.

La segunda, y no menos importante, es que, si bien los efectos económicos de la pandemia son los más acuciantes a la atención de los gobiernos y sus sociedades, sus efectos sociales y probablemente políticos, no son sino tendencias históricas y saldos pendientes que la pandemia vino a subrayar, sobre todo para los sectores socialmente más vulnerables.

En esa línea reflexiva, se proponen las siguientes consideraciones que se centran: Primero, en señalar las afectaciones económicas más severas de la pandemia respecto a los sectores más vulnerables y, seguidamente, en las grandes áreas de reformas a nivel de país que atienden específicamente los impactos de la pandemia a mediano y largo plazo como medidas para complementar a la propuesta contenida en el segundo apartado del presente análisis. (Vid Tema 2)

Cabe aclarar que lo que continúa, se trata de consideraciones globales que, por la naturaleza de este trabajo, no es posible al momento puntualizar a profundidad, pues se persigue que el mismo sirva a manera de insumo inicial de aportes para la discusión nacional y regional.

4.3 AFECTACIONES ECONÓMICAS AL EMPLEO Y EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES DOMÉSTICAS

En materia de las afectaciones económicas, estas se dieron en dos ámbitos centrales: El empleo y las relaciones en el ámbito doméstico.

- En el ámbito de las afectaciones económicas al empleo, estas son mayores en jóvenes y mujeres. En lo que corresponde al empleo, aunque ya se indicó que muchas personas perdieron su fuente de ingreso se incrementaron las cifras de pobreza y pobreza extrema ya indicadas en otra parte de este análisis, el sector más afectado del mercado fue el empleo informal donde jóvenes y muje-

res son mayoría. Cualquier medida sea de reactivación o de transformación económica pospandemia, implicará priorizar las reformas dirigidas a ambos sectores en materia laboral.

- En el ámbito de las relaciones domésticas, la afectación mayor fue a las mujeres trabajadoras. Derivado de las diferencias estructurales de género en parte porque trabajan en sectores económicos más afectados como servicios, turismo, o comercio, muchas mujeres se quedaron sin empleo o entraron al teletrabajo, donde fue factible; pero en ambos casos, sufrieron con más fuerza el peso del confinamiento. A lo anterior, con el repliegue al espacio doméstico derivado de las medidas sanitarias de contención, se sumó el trabajo doméstico no remunerado y mayor responsabilidad en labores de cuidado. Este es otro aspecto de suma importancia y central, al considerar las medidas económicas para la etapa postpandemia.

4.4 PROPUESTA DE MEDIDAS DE REFORMA Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON ÉNFASIS EN EL EMPLEO PARA LOS SECTORES MÁS VULNERABLES CON SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

- **Necesidad de ampliación de la protección social y a la salud pública, como derechos universales de todo tipo de empleo y trabajador.** Esto se traduce en reformar los marcos que ha regido las instituciones de protección social, entendida no sólo como un tipo de prestación a un tipo de trabajo: el trabajo asalariado formal, como ha sido el modelo vigente, sino a todo tipo de empleo. También es necesario rediseñar los programas actuales para rellenar los vacíos de forma casuística, pero que no forman parte de los programas de protección social, tales como las transferencias, o los subsidios. Es urgente, también, regular nuevas formas de trabajo como el teletrabajo y los empleos vinculados a plataformas digitales. Abrir el debate para pensar la renta básica universal y seguros de desempleo, como sucede como en los países desarrollados de la OCDE.
- **En las alternativas de reformulación del modelo productivo, debe ser prioritario conciliar crecimiento económico con generación de empleo inclusivo y sostenible en materia ambiental.** La tendencia del gobierno y las elites empresariales en privilegiar la primera dimensión apuntada, conllevan el riesgo de profundizar los efectos de la crisis sanitaria hacia una crisis social y política en la etapa postpandemia, además de propiciar los de la reprivatización de la economía. En efecto, se debe aprovechar la transformación de sectores productivos pero no solamente los tradicionales, sino también los que promueven cambio técnico,

generan empleos y reducen la restricción externa, además de la huella ambiental. Entre estos se incluyen sectores como el forestal, la agroecología, el turismo sostenible de naturaleza y aventura, los sectores digitales⁸ como TICS y Bops, la industria de alimentos y bebidas ya contemplados en propuestas anteriores⁹ CITA pero incorporando nuevos rubros que potencia la postpandemia, como los son: La industria manufacturera de la salud, como en el caso de las vacunas,¹⁰ restauración de ecosistemas terrestres y marinos, logística,¹¹ economía circular y el turismo en salud.¹²

8 Su aprovechamiento previo y que la pandemia potenció implica políticas y medidas en materia educativa y de reducción de la brecha digital, la pandemia mostró que solo una sexta parte de la fuerza laboral tiene condiciones para el teletrabajo en el país.

9 Para un visión detallada vid. Transformación de la matriz productiva y proyectos de desarrollo en la Guatemala del siglo XXI (1995-2015). Una lectura de economía política. (FES, 2016) y Perfil de la matriz productiva guatemalteca. Trayectorias, desafíos y transformación sostenible (FES, 2019)

10 En esa línea, es útil considerar la propuesta de la CEPAL presentada en la reunión de CELAC en México, en octubre 2021, que plantea 7 lineamientos para un plan regional en materia sanitaria para la región. En líneas general estos lineamientos incluyen: a) Fortalecer mecanismo regulatorios comunes, b) plataforma de ensayos clínicos, c). acelerar mecanismos regionales de acceso a vacunas, (insuficiencia de Covax), d) crear consorcios de creación de vacunas y medicamentos investigar empresas en la región, consorcios plantas en los países con plataforma

tecnológica y productiva, e) aprovechar liberalización de licencias temporales acceso igualitario, f). Mecanismos regionales de compras de medicamentos y equipos médicos y g) fortalecer los sistemas de atención primaria. Asimismo, propone incrementar al 6 por ciento en salud el 30 por ciento mínimo en atención primaria. Vid Anexos.

11 La crisis en las cadenas de suministro durante la pandemia propiciaron este sector como uno con alto potencial dinámico en el futuro cercano al promover la relocalización productiva.

12 El turismo en salud, es un tipo de turismo enfocado a las personas interesadas en disfrutar de lugares donde encuentren bienestar en forma integral para mejorar su salud, ya sea en la curación de padecimientos crónicos, combatir adicciones, control de peso, reactivación orgánica entre otros. Guatemala ofrece en la parte de bienestar cuatro segmentos a potenciar (yoga, spa, tratamiento de reducción de peso, holístico (acupuntura, aromaterapia, arboreterapia, fitoterapia) y tratamientos faciales. (Plan maestro de Turismo Sostenible de Guatemala, 2015-2025).

REFERENCIAS

- Asociación Civil de Diálogos** (2020). *Violencia en tiempos de Pandemia. Análisis de tendencias de violencia homicida, intrafamiliar y sexual, y delitos contra el patrimonio*. DIÁLOGOS. Triángulo Norte, Observatorio Violencia.
- Banco de Guatemala**. (2017). *Guatemala en cifras 2017*. Guatemala.
- Banco de Guatemala**. (2018). *Producto interno bruto trimestral*. Guatemala.
- Barcena, A.** (2021). *Retos y oportunidades de la pandemia COVID-19 para América Latina ante asimetrías globales crecientes*. Webinar Colección Nacional, México. <https://youtu.be/EQaa4cON3xU>
- Calderón, C.** (2019). *Perfil de la Matriz Productiva Guatemalteca. Trayectorias, desafíos y sostenibilidad*. FES, Guatemala.
- Calderón, C.** (2020). *Efectos virales. Impacto y desafíos de la pandemia de COVID-19 en Guatemala más allá de la salud y la economía*. FES, Guatemala.
- Casasola, D., Menchu, W., Econ, I., & Internacional, E.** (2020). *Medidas adoptadas en Guatemala para combatir COVID-19*. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales CIEN. <https://bit.ly/3NdoUbx>
- Castellanos A.** (2020). *En cifras 2020*. Comercio Internacional. Prensa Libre.
- Center for Systems Science and Engineering**. (s.f.). *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University*. Johns Hopkins University. Recuperado el 12 de octubre de 2021 <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- CEPAL**. (2020a). *Balance Preliminar de las economías de Centroamérica y la República Dominicana en 2019 y perspectivas para 2020*. Comisión Económica para América Latina.
- CEPAL**. (2020b). *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina.
- Datosmacro.com** (s.f.). *Guatemala: Economía y demografía*. Recuperado el 21 de octubre de 2021 de <https://datosmacro.expansion.com/paises/guatemala>
- Financial Times**. (s.f.). *Coronavirus tracked: see how your country compares*. Recuperado el 12 de octubre de 2021 de <https://ig.ft.com/coronavirus-chart>
- Ferreira, F. y R. Lo Voulo** (2021). *Oportunidades y bloqueos en la renta básica universal*. En: Revista Nueva Sociedad 293. FES, Argentina.
- Guzmán, M., et al** (2021). *Estimación de encadenamientos productivos, multiplicadores de empleo y redes productivas de la MIPCA2011*. Ponencia elaborada para el *Sexto Informe del Estado de la Región*.
- INE** (2015). *Encuesta de Nacional de Condiciones de da, ENCOVI*. Instituto Nacional de Estadística. Guatemala.
- INE** (2017). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, ENEI-I*. Instituto Nacional de Estadística. Guatemala.
- Instituto Guatemalteco de Turismo s/f**. *Plan Maestro de turismo sostenible de Guatemala, 2015-2025*. Guatemala.
- Martich, E.** (2021). *Salud y desigualdad: la pandemia reforzó lo que ya sabíamos*. En: Revista Nueva Sociedad 293. FES, Argentina.
- MINECO**, (2020). *Plan de recuperación económica*. Ministerio de Economía. Guatemala.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social**. (2020). *Informe de País. Situación de la Mortalidad Materna Años 2016-2017-2018*. <https://bit.ly/3sBuyRc>
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social**. (2021). *Plan nacional de vacunación contra la COVID-19, República de Guatemala*. <https://bit.ly/3yBKy5d>
- Montenegro, S., Maldonado, E., & Mendoza, C.** (2020). *¿A quién NO llega la ayuda? Reporte final del monitoreo de programas de emergencia COVID-19 y recomendaciones para el futuro* DIÁLOGOS. <https://bit.ly/37LQ5em>
- PEN** (2021). *Sexto Informe Estado de la Región (EDAR)*. Costa Rica.
- Pérez Sáinz, J.** (2021). *Marginación social y nudos de desigualdad en tiempos de pandemia*. En: Revista Nueva Sociedad No. 293. FES, Argentina.
- SWI swissinfo.ch** (2021). *Guatemala llega a 12.000 muertes por la COVID-19 con sus hospitales saturados*. Recuperado el 10 de octubre de 2021 <https://bit.ly/3LhTjK>
- Tager, A. G.** (2021). *El impacto de la pandemia en la región centroamericana y los posibles cambios pospandemia*. <https://bit.ly/3whAcpF>

LISTA DE TABLAS

- 6 Tabla 1
Evolución del PIB guatemalteco por participación sectorial 2006-2017
- 14 Tabla 2
Gasto público en Salud como porcentaje del gasto total (2017)
- 15 Tabla 3
Razón de mortalidad materna por grupo étnico
- 16 Tabla 4
Número de afiliados cotizantes del I trimestre 2018-2021
- 17 Tabla 5
Hospitales temporales de COVID 19
- 18 Tabla 6
Porcentaje de población vacunada por departamento en Guatemala
- 23 Tabla 7
Sectores y Sub Sectores Estratégicos Priorizados componente vinculado a las exportaciones
- 30 Tabla 8
Propuesta No 4 del Plan de Gobierno para reactivar cadenas de valor

LISTA DE FIGURAS

- 7 Figura 1
PIB y Empleo por actividad sectorial (en porcentajes)
- 8 Figura 2
Empleo formal/informal por sexo y segmento rural/urbano
- 8 Figura 3
Subempleo con relación a empleo total por género y dominio rural/urbano en porcentajes
- 11 Figura 4
Variación productos de exportación Guatemala, segundo trimestre 2020
- 12 Figura 5
Estimaciones crecimiento del PIB región 2020-2022
- 13 Figura 6
Disminución del empleo
- 15 Figura 7
Denuncias de violencia intrafamiliar comparativo 2019 - 2020
- 20 Figura 8
Variación de la distribución de la población centroamericana por (estrato/clase) asumiendo disminución de ingreso
- 26 Figura 9
Sectores estratégicos de la Región CARD (CA+República Dominicana)
- 26 Figura 10
Sectores Impulsores región CARD
- 27 Figura 11
Red Productiva de la economía guatemalteca
- 28 Figura 12
Empleo y tipo de sectores productivos en la región CARD

ACERCA DE LOS AUTORES

Christian Calderón Cedillos Investigador Área de Transformación Social y Ecológica FES América Central. Director Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales IIPS, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Dra. Ana Liss Perdomo Mendizabal Médico Cirujano. Master en Salud Pública con énfasis en epidemiología. Cate- drática en el área de Investigación en la Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC-. Representante titular de la DIGI USAC en el Comité de Bioética de SENACYT.

IMPRESIÓN

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Guatemala
guatemala@fesamericacentral.org
<https://americacentral.fes.de/>

Responsable:
Ingrid Ross
Representante Fundación Friedrich Ebert para Costa Rica, Guatemala y Honduras

Coordinadora:
Isabel Messina
i.messina@fesamericacentral.org

Guatemala, Junio, 2022

SOBRE ESTE PROYECTO

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) tiene presencia permanente en Guatemala desde el año 1987. En su trabajo en el país, comprometido con la promoción de la democracia y la justicia social, la FES acompañó los procesos de democratización, de negociaciones para alcanzar la paz y el cumplimiento de los acuerdos que pusieron fin a la guerra civil en diciembre de 1996.

A pesar de estos logros, la sociedad guatemalteca enfrenta múltiples desafíos, que incluyen la superación de la alta desigualdad social y la exclusión de amplios grupos de población, la erradicación del racismo y la discriminación contra los pueblos indígenas, la inclusión de las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública y la construcción de un

modelo de desarrollo que permita mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población. En Guatemala, la FES coopera con diferentes contrapartes, especialmente con organizaciones sociales (de mujeres, campesinos, pueblos indígenas, jóvenes); entidades académicas y partidos políticos progresistas. Considerando que una de las causas de la exclusión está en el excesivo centralismo de la ciudad de Guatemala, en los últimos años la Fundación ha impulsado procesos de diálogo social y político en diversas regiones del país, promoviendo la participación de aquellos sujetos que generalmente no son tomados en cuenta.

Para más información, consulte
<https://www.americacentral.fes.de>

EFFECTOS DE LA PANDEMIA EN GUATEMALA

Retos y Oportunidades para el Desarrollo Económico y Social



En el caso del estudio de país consideramos que son dos retos centrales en la etapa pospandemia.

Uno, atender prioritariamente los impactos al empleo en los dos sectores vulnerables más afectados por la pandemia que son las mujeres y los jóvenes.

Y segundo, ampliar la cobertura y mecanismos de protección social principalmente en servicios de salud a todo tipo de empleo y trabajador que abarque no solamente a trabajadores formales sino también al sector informal de la fuerza laboral.



En las alternativas de reformulación del modelo productivo debe ser prioritario conciliar crecimiento económico pero en equilibrio con la generación de empleo inclusivo y sostenible en materia ambiental.

La tendencia del gobierno y las élites empresariales en privilegiar la primera dimensión (el crecimiento) conlleva por un lado, el riesgo de profundizar los efectos de la crisis sanitaria hacia una crisis social y política en la etapa pospandemia al no atender sus efectos sociales, y por otro, propiciar los efectos negativos de la reprimarización de la economía de los países de la región.



Otro hallazgo, importante es el de que además de aprovechar la transformación de sectores productivos, pero no solamente los tradicionales sino también los que promueven cambio técnico, generan empleos y reducen la restricción externa y la huella ambiental.

Es estratégico incorporar nuevos rubros que potencia la pospandemia como los son: la Industria manufacturera de la salud (vacunas), restauración de ecosistemas terrestres y marinos, logística, economía circular y el turismo en salud.

Para más información, consulte
<https://www.americacentral.fes.de>