

EL PROGRESO DE LAS MUJERES EN GUATEMALA

TRANSFORMAR LA ECONOMÍA
PARA REALIZAR LOS DERECHOS



TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

EL PROGRESO

DE LAS MUJERES

EN GUATEMALA:

TRANSFORMAR LA

ECONOMÍA PARA

REALIZAR LOS

DERECHOS



SECCIÓN DE EVALUACIÓN
ONU MUJERES

Guatemala, Julio 2021



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

Derechos Reservados © Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, (ONU Mujeres) 2021.

El contenido y la información de esta publicación pueden ser utilizados siempre que se cite la fuente.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, entrevistas, estudios y otras colaboraciones publicadas en la presente obra corresponden a las autoras o autores y no necesariamente reflejan las de ONU Mujeres, el Sistema de las Naciones Unidas o de las organizaciones que patrocinan la publicación.

Equipo ONU Mujeres Guatemala responsable de esta publicación:

Adriana Quiñones Giraldo, Representante de País
Eugenia Close, Coordinadora Área de Empoderamiento Económico
Priscilla Chang, Asociada técnica Área de Empoderamiento Económico
Aldo Magoga, Consultor Independiente

Producción del documento:

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES):
Ana Sofía Domínguez, investigadora
Guisela Mayén, investigadora
Apoyo de equipos de investigación del Departamento de Análisis Jurídico y del Departamento de Investigación y Consultoría Económica

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	11
PRESENTACIÓN	27
SIGLAS Y ABREVIATURAS	28
1. EL EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES EN GUATEMALA	30
1.1 La situación de las mujeres en Guatemala	31
1.1.1 La pobreza extrema afecta más a las mujeres	31
1.1.2 Baja participación laboral de las mujeres y sus condiciones	32
1.1.3 Ocupaciones y actividades económicas donde participan las mujeres	35
1.1.4 La desigualdad en las remuneraciones	37
1.1.5 El desempleo afecta más a las mujeres y aún más a las mujeres pobres	39
1.1.6 El subempleo	41
1.1.7 La protección social para las mujeres ocupadas	42
1.1.8 Mujeres sin ingresos propios	43
1.1.9 El trabajo doméstico no remunerado	46
2. ESCENARIOS DE EMPODERAMIENTO ECONÓMICO	50
2.1 Construcción de los escenarios de empoderamiento económico	50
2.2 Pisos pegajosos	52
2.3 Escaleras rotas	53
2.4 Techos de cristal	54
3. DINÁMICAS FAMILIARES	58
3.1 La familia guatemalteca	58
3.2 Tipo de hogar y maternidad	60
3.2.1 El matrimonio precoz se erradica, pero las uniones conyugales y la maternidad adolescente se mantienen	60
3.2.2 La edad promedio de las mujeres al casarse	62
3.2.3 Educación de las mujeres	64

3.3	Relaciones de género y poder económico dentro del hogar	65
3.4	Violencia contra la mujer	67
3.4.1	El marco normativo para prevención y protección de las mujeres guatemaltecas	67
3.4.2	Legislación nacional para la garantía de los derechos de las mujeres en Guatemala	69
3.4.3	Violencia en el hogar	70
4.	DINÁMICAS DE MERCADO Y EMPODERAMIENTO ECONÓMICO	76
4.1	El empleo en sectores de baja productividad	76
4.2	Condiciones de trabajo en la informalidad	78
4.2.1	Los ingresos en la informalidad	81
4.3	Crecimiento y ciclos económicos	82
4.4	Políticas públicas y plan de desarrollo	82
5.	IMPACTO DE LA COVID-19 EN EL EMPODERAMIENTO DE LA MUJER	92
5.1	Impacto económico	93
5.2	Impacto en trabajos de cuidado no remunerado	96
5.3	Violencia contra la mujer	99
5.4	Impacto en el acceso a salud y servicios y en las trabajadoras del sector salud	101
5.5	Medidas gubernamentales para atender la crisis en la economía por la COVID-19	104
5.5.1	Medidas para proteger la economía de las personas	104
5.5.2	Medidas para la protección del empleo	105
5.5.3	Medidas para proteger los ingresos de las empresas	105
5.5.4	Medidas para apoyar a la población en situación de pobreza y pobreza extrema	106
6.	RETOS PARA PROMOVER EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES GUATEMALTECAS Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLOS	108
	REFERENCIAS	117
	ANEXO ESTADÍSTICO	
1.1	Procedencia de los indicadores	121
1.2	Fuentes de información	121
1.3	Definición y fuente de indicadores principales	122
1.4	Sobre los escenarios de empoderamiento económico	124
1.5	Metodología de la encuesta	125

1.6	Resultados de la encuesta sobre impactos de COVID-19 en las mujeres	126
1.7	Metodología de las entrevistas a profundidad	127

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1	Incidencia de la pobreza e índice de feminidad en hogares pobres, 2006 y 2014	31
Gráfico 1.2	Evolución de la participación laboral de personas de 15 años o más, por sexo, 2010-2019	32
Gráfico 1.3	Participación laboral de las mujeres de 15 años o más, por quintiles de ingreso, 2019	33
Gráfico 1.4	Participación laboral de las mujeres y hombres, según años de escolaridad, 2019	33
Gráfico 1.5	Nivel máximo de estudios alcanzado por mujeres en edad de trabajar, por quintil de ingresos en 2019	34
Gráfico 1.6	Distribución de actividad económica por nivel educativo, en 2019	34
Gráfico 1.7	Porcentajes de hombres y mujeres en cada categoría ocupacional en 2019	35
Gráfico 1.8	Distribución de actividad económica por sexo, en 2019	36
Gráfico 1.9	Estructura de la población ocupada por sector de actividad económica y sexo, en 2019	36
Gráfico 1.10	Salario medio base por hora de las mujeres ocupadas con respecto al salario de los hombres por ámbito geográfico, 2010 y 2018	37
Gráfico 1.11	Salario medio base por hora de las mujeres ocupadas con respecto al salario de los hombres por actividad económica, 2018	38
Gráfico 1.12	Evolución de las tasas de desempleo por sexo, 2010-2019	39
Gráfico 1.13	Tasa de desempleo de mujeres y hombres por quintil de ingresos, 2019	40
Gráfico 1.14	Tasa de desempleo juvenil (15-24 años) por sexo, 2019	40
Gráfico 1.15	Tasa de subempleo visible de mujeres y hombres por quintil de ingresos, 2019	41
Gráfico 1.16	Porcentaje de la PEA en situación de desempleo o subempleo visible de mujeres y hombres por quintil de ingresos, 2019	41
Gráfico 1.17	Tasa de subempleo visible por rama de actividad económica, en 2019	42
Gráfico 1.18	Porcentaje de afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, por sexo y tramos etarios, 2018	43
Gráfico 1.19	Evolución de la población de 15 años o más sin ingresos propios según sexo, 2010-2019	43
Gráfico 1.20	Evolución de la población sin ingresos propios, según sexo, entre 2010 y 2014 en América Latina	44
Gráfico 1.21	Porcentaje de mujeres sin ingresos propios, por tramos etarios, 2010 y 2019	44
Gráfico 1.22	Porcentaje de mujeres sin ingresos propios, por sexo, en 2019	45
Gráfico 1.23	Evolución de mujeres de 15 años o más sin ingresos propios, según quintil de ingreso, 2010-2019	45
Gráfico 1.24	Población de 15 años o más sin ingresos propios, según sexo y quintil de ingreso, 2019	46

Gráfico 1.25	Tiempo destinado al trabajo doméstico no remunerado, trabajo sin ingresos propios* y trabajo remunerado, por sexo, en horas semanales	47
Gráfico 2.1	Indicadores de escenarios de empoderamiento económico	52
Gráfico 3.1	Tipos de hogar en Guatemala	59
Gráfico 3.2	Porcentaje de matrimonios donde una de las partes era menor de edad y tasa de nacimientos en menores de edad	61
Gráfico 3.3	Edad promedio de matrimonio por sexo, según registros entre 2009 y 2018	62
Gráfico 3.4	Cantidad de matrimonios y tasa bruta de nupcialidad, entre 2004 y 2018	63
Gráfico 3.5	Mujeres entre 45 y 49 años que no están casadas y que nunca se casaron entre 1981 y 2018	63
Gráfico 3.6	Porcentaje de matrimonios con personas de diferente etnia	64
Gráfico 3.7	Porcentaje de mujeres que son madres, por edad simple y años de instrucción, en 2019	65
Gráfico 3.8	Evolución de la proporción de hogares donde una mujer es la que principalmente aporta ingresos, según tipo de hogar, 2010-2019	65
Gráfico 3.9	Tipo de hogares con hijos por quintil de ingreso	66
Gráfico 3.10	Porcentaje de hogares de madres solas donde ella es la única que aporta al hogar por quintil de ingreso, en 2019	66
Gráfico 3.11	Situación de vivienda de madres solas por nivel de estudio, en 2018	67
Gráfico 3.12	Porcentaje de mujeres de 15-49 años que han experimentado violencia por parte del esposo o pareja, por estado conyugal, en 2014	71
Gráfico 3.13	Violencia física reportada por mujeres, por quintil de ingreso, en 2014	71
Gráfico 3.14	Porcentaje de mujeres de 15-49 años que han experimentado violencia por parte del esposo o pareja, por estado laboral, en 2014	72
Gráfico 3.15	Porcentaje de hombres y mujeres que justifican que el compañero o esposo golpee a su pareja, en 2014	72
Gráfico 3.16	Tipo de ayuda que buscaron las mujeres que sufren de violencia física o sexual para detenerla, en 2014	73
Gráfico 4.1	Composición del PIB y del empleo según actividad económica, 2018	77
Gráfico 4.2	Estructura de la población ocupada por sector de actividad económica y por nivel de productividad. 2000, 2006, 2014	78
Gráfico 4.3	Porcentaje de ocupados en el sector informal según sexo, 2013-2019	79
Gráfico 4.4	Porcentaje de informalidad por sexo, desagregado por etnia y área, en 2019	79
Gráfico 4.5	Porcentajes de población ocupada en el sector informal y formal por rama de actividad económica, en 2019	80
Gráfico 4.6	Porcentajes de población ocupada en cada categoría ocupacional, por formalidad/informalidad del empleo, en 2019	80

Gráfico 4.7	Ingreso promedio mensual de la población ocupada por sector formal/informal, en 2019 (cifras en quetzales)	81
Gráfico 4.8	Crecimiento económico de Guatemala y de América Latina entre 1991 y 2018	82
Gráfico 4.9	PIB per-cápita (dólares de 2010) y variación anual del PIB per-cápita 1990 - 2018	83
Gráfico 4.10	Crecimiento económico y tasa de desempleo total y por sexo 2010 - 2018	83
Gráfico 4.11	Carga Tributaria entre 2001 - 2019	84
Gráfico 4.12	Gasto total del gobierno central como porcentaje del PIB, entre 2001 – 2019	85
Gráfico 4.13	Gasto social del gobierno central como porcentaje del PIB entre 2010 – 2019	86
Gráfico 5.1	Principales actividades económicas, variación porcentual esperada para 2020 (negativo = caída)	93
Gráfico 5.2	Suspensión de actividad por sector económico por COVID-19	94
Gráfico 5.3	Suspensión de actividad por sector económico por COVID-19, por nivel educativo	94
Gráfico 5.4	Cambio en los ingresos por efectos de la pandemia, según nivel máximo de educación alcanzado	95
Gráfico 5.5	Dificultad de acceso a comida o suministros por COVID-19	96
Gráfico 5.6	Responsabilidades de cuidados en el hogar durante confinamiento por pandemia de la COVID-19	97
Gráfico 5.7	Convivencia con adultos mayores de 60 años o niños menores de cinco años, durante pandemia por COVID-19	98
Gráfico 5.8	Porcentaje de mujeres que perciben incremento de responsabilidades en el hogar durante pandemia por la COVID-19, por nivel económico	99
Gráfico 5.9	Percepción de las mujeres sobre el aumento de la violencia en contra ellas por la COVID-19	100
Gráfico 5.10	Violencia reportada por mujeres durante el confinamiento por la pandemia de la COVID-19, en 2020	100
Gráfico 5.11	Violencia reportada por mujeres durante el confinamiento por COVID-19 por nivel educativo	101
Gráfico 5.12	Mujeres con dificultad de acceso a servicios de salud por la pandemia por COVID-19	102
Gráfico 5.13	Mujeres con dificultad de acceso a servicios de salud por la COVID-19, por nivel educativo	103
Gráfico 5.14	Dificultad de acceso a servicios básicos durante pandemia por COVID-19	103
Gráfico 5.15	Dificultad de acceso a servicios básicos durante pandemia por COVID-19, por nivel educativo	104

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.1	Indicadores de los escenarios de empoderamiento económico	51
Tabla 2.2	Indicadores del escenario de pisos pegajosos	53
Tabla 2.3	Indicadores del escenario de escaleras rotas	54
Tabla 2.4	Indicadores del escenario de techos de cristal	55
Tabla 1.1	Bases de datos a utilizar	122

Tabla 1.2	Definición de principales indicadores	122
Tabla 1.12	Descripción de mujeres encuestadas	126
Tabla 1.13.	Lista de entrevistas	127

PRÓLOGO

En un año sin precedentes, frente a un entorno que enfrenta retos para la recuperación económica frente a la emergencia sanitaria, económica, social y humanitaria por la pandemia del Coronavirus (COVID 19), ONU Mujeres, en conjunto con la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES), desarrollaron el presente estudio “El Progreso de las Mujeres en Guatemala: Transformar la economía para realizar los derechos” como parte de los esfuerzos que aportan información, análisis y propuesta sobre la situación de las mujeres en Guatemala.

Este estudio, realiza un análisis profundo y aporta información relevante para fortalecer la comprensión nacional de los desafíos que enfrentan las mujeres guatemaltecas, también ofrece orientaciones estratégicas para la acción transformadora en términos de desarrollo y crecimiento económico sostenible e inclusivo con el objetivo de incidir en la toma de decisiones informadas y basadas en la evidencia en la implementación de las políticas públicas y de reactivación económica, que garanticen la inclusión y la igualdad de oportunidades para las mujeres y las niñas.

Existe evidencia que las mujeres son el motor económico y el cambio social, sin embargo, enfrentan las mujeres en Guatemala, en especial las mujeres rurales y las mujeres indígenas, enfrentan desafíos sustantivos para su desarrollo y superación; el panorama antes de la pandemia mostraba que los indicadores de empoderamiento económico de las mujeres en Guatemala muestran una tendencia inversa al resto de la región; las mujeres mayores de 15 años tienen una baja participación en el mercado laboral (37%), más de dos tercios de ellas no perciben ingresos propios (68%), además dedican casi cuatro veces más tiempo en el trabajo doméstico no remunerado que los hombres, afectando sus vidas y las de su familia, pero también impidiendo el crecimiento y el desarrollo, con grandes implicaciones que dejan por fuera más de la mitad del talento humano a nivel nacional.

Es claro que todas las mujeres enfrentan dificultades para su empoderamiento económico, pero existen diferencias vinculadas a los distintos niveles económicos y sociales. Para mejorar su situación, es necesario analizar sus características e identificar las necesidades de manera diferenciada.

Para ello, se construyeron tres escenarios del empoderamiento económico de las mujeres: Pisos pegajosos, escaleras rotas y techos de Cristal; todos ellos con base un análisis multivariado relacionado al quintil de ingresos de las mujeres, su nivel educativo, su participación económica, el cual se complementa con aspectos relacionados al trabajo de cuidados no remunerado que realizan las mujeres.

En un extremo están las mujeres en “Pisos Pegajosos”, donde están las mujeres más pobres y con mayor vulnerabilidad en el país, con menores niveles de educación, fuera del mercado laboral y en trabajos informales de alta precariedad; en el medio están las mujeres en las “Escaleras Rotas”, mujeres que han accedido a educación básica y que en alguna

medida participan en el mercado laboral, pero no acceden en su mayoría a la protección social que las prevenga de caer al nivel de Pisos Pegajosos; en el otro extremo las mujeres en “Techos de Cristal” con mayores niveles de educación e ingresos, sin embargo aún enfrentan barreras.

Los escenarios permiten visualizar retos y plantear estrategias específicas que permitan lograr avances económicos a partir de una mirada multidimensional, mejorando las condiciones de vida, los ingresos de más de la mitad de la población nacional y logrando una recuperación económica inclusiva.

Las recomendaciones estratégicas están enfocadas en mejorar las condiciones de empleo en favor de las mujeres, garantizar los derechos laborales, el impulso a su empoderamiento económico, crear un sistema de protección social universal con enfoque de género, educar para promover la inclusión, prevenir la maternidad temprana, fomentar dinámicas familiares corresponsables y sin violencia, contener los efectos adversos de la desaceleración económica en la igualdad de género, implementar medidas para mitigar los efectos económicos de la pandemia, mediante una reactivación económica que permita incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral y así disminuir el impacto de la pandemia en las brechas de género y para ello, intensificar acciones en el ámbito de las Mipymes en el interior del país.

Superar los retos existentes es indispensable para mejorar la calidad de vida de las mujeres guatemaltecas, alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible alineados a las prioridades nacionales y lograr programas de reactivación económica efectivos e inclusivos.

La transformación inclusiva es posible, para ello se exhorta a poner una mirada prioritaria en las mujeres con mayores brechas y desafíos en el país, en especial las mujeres rurales y las mujeres indígenas, para quienes la generación de oportunidades en la educación, el empleo y la empresariedad es clave para lograr una sociedad más igualitaria, más próspera y en paz.

Adriana Quiñones

Representante de País

ONU Mujeres Guatemala

RESUMEN EJECUTIVO

1. El empoderamiento económico de las mujeres en Guatemala: incompleto y poco inclusivo

Diversos compromisos internacionales apoyan el empoderamiento económico de las mujeres, entre ellos la Plataforma de Acción de Beijing, resultante de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en 1995, y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, considerada como la declaración fundamental de los derechos de la mujer.

La esencia de estos acuerdos quedó reafirmada en la Agenda de Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos para el 2030, así como en las resoluciones del Consejo de Seguridad, 1325 (2000) sobre la mujer, la paz y la seguridad, y 1820 (2008) sobre la violencia sexual en conflictos.

Todos ellos constituyen referentes fundamentales para promover el empoderamiento de las mujeres, garantizar sus derechos, facilitar su participación y buscar su beneficio como condición necesaria para el desarrollo nacional integral e inclusivo y, con ello, el desarrollo de políticas que promuevan los derechos de las mujeres, que se traduzcan en el logro de sus tres autonomías: su autonomía económica, física y política.

Guatemala ha adoptado la normativa internacional y ha logrado avances para el empoderamiento de las mujeres, sin embargo, las grandes brechas, la pobreza, la violencia y la inseguridad para las mujeres persiste y aún enfrenta enormes retos. Por lo tanto, es necesario y urgente abordar esta problemática como país, para generar mayor prosperidad, dinamismo en la economía y bienestar para las mujeres, por medio de la generación de oportunidades económicas que las mujeres puedan aprovechar y con ello mitiguen la migración, fomenten el ejercicio pleno de su ciudadanía y la paz social. Enfrentar estos desafíos requiere innovaciones e inversiones coordinadas que sean sostenibles para reducir las brechas de género en la pobreza y los ingresos, y así proteger la seguridad económica de las mujeres a lo largo de toda la vida y así fortalecerlas ante las crisis.

La situación de las mujeres guatemaltecas es preocupante, enfrenta desafíos sustantivos para su desarrollo y superación, en especial para las mujeres del área rural y las mujeres indígenas, por lo que, con el panorama actual, no parece que habrá mejora en el corto plazo.

En Guatemala ocurre lo contrario a lo que sucede en América Latina, los indicadores de empoderamiento económico de las mujeres en Guatemala muestran una tendencia inversa al resto de la región. Las mujeres mayores de 15 años tienen una baja participación en el mercado laboral (37%); más de dos tercios de ellas no perciben ingresos propios (68%); además, dedican casi cuatro veces más tiempo en el trabajo doméstico no remunerado que los hombres, afectando sus vidas y las de su familia, pero también impidiendo el crecimiento y el desarrollo inclusivo, con grandes implicaciones que dejan por fuera más de la mitad del talento humano a nivel nacional.

1.1 La situación de las mujeres en Guatemala

En los últimos años, la participación laboral, el acceso a ingresos propios y otros indicadores de calidad de empleo que se utilizan para medir el empoderamiento económico de la población han tenido avances significativos en la región latinoamericana, mientras que, en Guatemala, la situación muestra estancamientos y, en algunos casos, retrocesos. Esta situación se ve más claramente en el incremento del índice de feminidad en los hogares con pobreza extrema (de 98.8 a 104.8) y la baja participación laboral de las mujeres (37%).

La baja participación laboral de las mujeres en Guatemala es un indicador de la desigualdad en las oportunidades laborales. En un periodo de 10 años, la participación laboral de las mujeres de 15 años o más disminuyó en cinco puntos porcentuales, de 42.3% en 2010 a 37.0% en 2019, afectando en gran medida su poder adquisitivo; esta última proporción es la mitad (43.9%) de la de hombres (84.3%) en el mismo año. La brecha de participación laboral entre mujeres y hombres, por lo tanto, ha aumentado en más de ocho puntos porcentuales. Las mujeres del quintil de ingreso más pobre tienen la menor tasa de participación laboral (19.2%) mientras que las del quintil 5 tienen una tasa de participación de 58.1%. La brecha respecto a los hombres es mayor en el quintil 1 (54.1%), mientras que en el de mayor ingreso se presenta la menor brecha (27.2%).

A mayor educación, más acceso a un empleo. La educación es un factor que incide en la baja participación laboral, la mayoría de las mujeres en la PEA (64%) tienen menos de diez años de instrucción. La participación laboral más baja (30%) corresponde a las mujeres que tienen de 0 a 5 años de escolaridad y también es en este grupo en donde la brecha de participación laboral entre mujeres y hombres es mayor. Las mujeres que alcanzaron 13 años de estudio o más tienen una participación laboral de 76%, la cual es mayor al doble de la proporción de mujeres (37%) con menor nivel de estudios. En el caso de los hombres, los años de escolaridad no inciden en la participación laboral, indistintamente de su nivel de educación, mantienen una participación laboral entre 81% y 89%.

Hay ocupaciones y sectores económicos con mayor participación de hombres y otros, con más mujeres. La participación laboral en cada categoría ocupacional evidencia que los hombres laboran en casi todas las ocupaciones, excepto en las categorías por cuenta propia no agrícola y en la de trabajo doméstico remunerado, donde las mujeres representan 56% y 96% de la fuerza laboral, respectivamente.

Por sectores económicos, los hombres son mayoritarios en construcción, agricultura, información y comunicación, y las mujeres son la mayor proporción solamente en otros servicios (89% de las mujeres dentro de esta categoría son empleadas domésticas¹) y administración pública. Es decir, en sectores menos remunerados que los sectores donde se desempeñan los hombres.

Existen brechas de género salariales. Las remuneraciones percibidas por las mujeres según la actividad económica evidencian que en los cuatro grupos de actividades que concentra 79% de la fuerza laboral es donde existe mayor desigualdad de salarios entre mujeres y hombres; en la industria manufacturera la brecha es de 36%; en el comercio, de 41%; en los servicios, de 63%, y en la agricultura, de 80%. En general, en esas actividades económicas, los salarios son precarios, por lo que tales brechas lo hacen todavía más impactante para la calidad de vida de las mujeres.

Los salarios percibidos por las mujeres en el mercado laboral son inferiores a los de los hombres. Desde 2010, las mujeres del área metropolitana y de áreas urbanas recibían un salario que representaba 74% y 81% del salario promedio de los hombres. Este mejoró a 85% y 95% en 2018. La mejora, sin embargo, no se registró en el área rural, donde las mujeres continuaron percibiendo, en promedio, únicamente 74% del salario de un hombre.

Los hombres perciben mayores ingresos que las mujeres sin importar su nivel educativo, además, la brecha entre mujeres y hombres se incrementa para las mujeres que alcanzan el nivel superior.

¹ Esta actividad económica en el CIIU se denomina como “actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico”.

El desempleo afecta más a las mujeres y aún más a las mujeres pobres. La tasa de desempleo en Guatemala es 2.5% y, aunque es relativamente baja, debe señalarse que esto se debe a que una gran proporción de personas (mujeres y hombres) laboran en el sector informal. Las tasas de desempleo de las mujeres (3.5%) son más altas que las de los hombres (2.0%). La reducción de las tasas de desempleo desde 2010 ha sido mayor para los hombres que para las mujeres, lo que se traduce en un aumento en la brecha de 0.5% en 2010 a 1.5% en el 2019.

La doble discriminación, por sexo y por nivel socioeconómico, afecta con mayor intensidad a las mujeres en hogares pobres. A medida que los ingresos de los hogares son menores, las tasas de desempleo son mayores tanto para hombres como para mujeres, manteniéndose el patrón de desigualdad entre ambos sexos. Las personas en quintiles de menor ingreso muestran una brecha de desempleo entre hombres y mujeres bastante mayor que en la de los quintiles menos pobres (en el quintil 1 es 2.8% y en el quintil 2 es 2.9%, mientras que en el 4 es 1.5% y en el 5 es 0.7%).

Las mujeres pobres son las que más se ven afectadas por el subempleo. Las tasas de subempleo visible son mayores para las mujeres (8.0%) que para los hombres (4.7%), en general. El subempleo afecta principalmente a las mujeres en todos los quintiles de ingresos, la proporción de población subempleada es mayor en los quintiles de ingresos más bajos y se va reduciendo conforme mejora la posición económica. La tasa de las mujeres pobres es de 16.1%.

En conjunto, el desempleo y subempleo evidencian las deficiencias del mercado laboral guatemalteco, que en última instancia afecta a 14.8% de las mujeres y en mayor grado (22%), a las mujeres económicamente activas en hogares pobres.

Acceso a protección social. La mayoría de las trabajadoras laboran en el sector informal (71%) y no cuentan con seguridad social. Aunque 30% de la población ocupada labora en el sector formal, únicamente 18% tiene acceso al seguro social, dejando al resto sin cobertura.

El total de afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) es 1.3 millones de personas, de los cuales 33% son mujeres. El bajo porcentaje de mujeres afiliadas al IGSS es consecuencia de su baja participación en el sector laboral, pues la proporción de mujeres ocupadas afiliadas (18%) es similar a la de los hombres (19%), pero el número nominal de hombres en empleos formales es mayor. La carencia del acceso a la seguridad social deja a millones de mujeres sin ningún tipo de ingreso cuando ya no están en la capacidad de trabajar, con serias implicaciones en todo el ciclo de vida de las mujeres, en especial cuando son adultas mayores al no disponer de una pensión, relegándolas a la pobreza y a la falta de acceso a servicios de salud de calidad, aun cuando hayan trabajado toda su vida en el mercado de trabajo informal.

La mayoría de las mujeres no cuenta con ingresos propios. El porcentaje de mujeres sin ingresos propios se ha mantenido en 60%, comparado con 17% de hombres; esta cifra se eleva a 70% de mujeres en el área rural y 67% en mujeres indígenas, con un promedio de 68% en los últimos diez años, mientras que la de los hombres se redujo en seis puntos porcentuales, lo cual produjo un aumento de ocho puntos en la brecha entre mujeres y hombres.

La falta de ingresos propios de las mujeres en los hogares pobres se incrementa. Se observa que los quintiles más pobres concentran altas tasas de mujeres sin ingresos propios (88% en el 1 y 77% en el 2), mientras que en los quintiles de mayor ingreso la tasa es de 46% en el 4 y 60% en el 5. En los quintiles del 2 al 5, la proporción de hombres que no tiene acceso a ingresos propios varía entre 18% y 20%, y en el quintil más pobre 43% se encuentra en dicha situación.

El trabajo de cuidado no remunerado es una de las causas directas de la baja participación laboral de las mujeres. La carga de trabajo en el hogar recae principalmente en la mujer; 80% de las mujeres que integran la PEA realiza algún tipo de trabajo de cuidado en su hogar, frente a 41% de los hombres. Las mujeres que realizan algún tipo de trabajo doméstico no remunerado emplean en promedio 32.5 horas semanales, mientras que los hombres únicamente 8.7. Lo contrario sucede en trabajos realizados en actividades económicas (remunerados o no remunerados), en donde los hombres emplean más horas semanales que las mujeres. Esto, sumado a que las mujeres perciben ingresos por

hora menores que los hombres, ocasiona que los ingresos percibidos por el trabajo de las mujeres sean menores, tanto por insuficiencia de horas como por salarios más bajos.

2. Escenarios de empoderamiento económico

Todas las mujeres enfrentan dificultades para su empoderamiento económico, pero existen diferencias vinculadas a los distintos niveles económicos y sociales. Para mejorar su situación y superar los rezagos en los sectores económicos, es necesario analizar sus características e identificar sus necesidades diferenciadas.

Para entender y abordar los avances desiguales y los rezagos en términos del empoderamiento económico de las mujeres según su condición socioeconómica, este informe utiliza la metodología desarrollada por el informe regional “El progreso de las mujeres en América Latina y del Caribe de 2017”, de ONU Mujeres (2017), que define tres escenarios: “pisos pegajosos”, “escaleras rotas” y “techos de cristal”, a partir de las características de ingresos en el hogar y nivel educativo alcanzado. En dichos escenarios también se combinan indicadores familiares y algunos relacionados con el mercado, los cuales inciden en la creación de oportunidades y obstáculos para el empoderamiento económico de las mujeres en cada uno.

Las mujeres que se encuentran en el escenario de pisos pegajosos están en las situaciones más precarias. Enfrentan los mayores obstáculos para su empoderamiento económico, poseen bajos niveles educativos, a lo sumo educación primaria e ingresos familiares bajos que no cubren las necesidades básicas de los miembros del hogar. Su participación laboral es escasa y presenta una enorme brecha con respecto a la de los hombres. Cuando las mujeres de pisos pegajosos están insertas en el mercado laboral, generalmente trabajan en actividades de baja productividad y por lo tanto sus salarios y condiciones laborales son precarios. Además, los bajos niveles de instrucción y la falta de trabajos decentes restringen su empoderamiento económico. Las mujeres de este grupo (83%) generalmente carecen de acceso a ingresos propios y están sosteniendo una pesada carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerada, agudizada por tasas persistentemente altas de maternidad temprana y, con frecuencia, enfrentan situaciones de violencia contra la mujer.

Debido a los altos niveles de informalidad y subempleo en este escenario, las mujeres son más vulnerables a los ciclos económicos y a las recesiones que afectan al país y, debido a la baja participación laboral, no pueden aprovechar las alzas en dichos ciclos. Por lo tanto, las mujeres de este escenario no tienen posibilidades de superar su situación por sí mismas.

Las mujeres de escaleras rotas, por su situación intermedia, han superado levemente algunas condiciones. Son mujeres que han completado la primaria y de hogares de ingresos medios; pueden estar trabajando, pero generalmente en el sector informal por lo que no cuentan con protección de seguro social ni prestaciones que les permitan acceder a mejores niveles de empoderamiento o les prevengan descender hacia pisos pegajosos. Estas mujeres enfrentan algunos obstáculos similares a los de las de pisos pegajosos. Carecen de apoyo estable en la organización de los cuidados y una carga de trabajo no remunerado que es solo levemente menor a la de las mujeres en el escenario de pisos pegajosos. En este grupo, 69% de las mujeres carece de ingresos propios. Ante la ausencia de sistemas de cuidados y la falta de distribución igualitaria de estas tareas, estas mujeres dedican gran cantidad de horas de trabajo a las tareas del hogar.

La situación de las mujeres en este escenario fluctúa conforme ocurre en los ciclos económicos. Cuando hay bajas en la economía nacional, ellas se verán afectadas, pero también podrán aprovechar los ciclos altos. Esta inestabilidad no les permite tener avances sólidos para alcanzar el empoderamiento económico sostenido.

Las mujeres en techos de cristal enfrentan obstáculos para alcanzar su empoderamiento. La tasa de participación laboral en este grupo de mujeres es alta con relación a los otros escenarios (mayor a 55%), sin embargo, presenta una

brecha de 30% con respecto a la de los hombres. La proporción de mujeres sin acceso a ingresos propios es menor, pero de todas maneras la cifra de 50% sigue siendo muy alta. La carga de trabajo en el hogar no remunerado en este grupo es menor en comparación con las mujeres de los escenarios anteriores. Las mujeres en este escenario tienen acceso a mejores empleos.

Estas mujeres son las menos susceptibles a las fluctuaciones económicas debido a su escolaridad y su participación en el sector formal. Sin embargo, ellas no podrán mejorar su situación económica si no logran acceder al mercado laboral en condiciones de igualdad y si no se distribuye de forma igualitaria el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados dentro del hogar.

En general, los guatemaltecos tienen dificultades para alcanzar estabilidad y empoderamiento económico, las mujeres tienen una situación más complicada debido a la persistente discriminación en contra de ellas, a la distribución injusta en las labores no remuneradas y las cargas de la maternidad. La situación es complicada incluso para las mujeres en techos de cristal, que también enfrentan altas cargas de trabajo no remunerado, tienen menor acceso al mundo laboral que los hombres y sus salarios no les permiten desarrollarse plenamente.

3. Dinámicas familiares

La familia y los cuidados son responsabilidad de todos; sin embargo, Guatemala carece de políticas y programas que promuevan la equidad dentro del hogar para que el trabajo de cuidados sea compartido entre mujeres y hombres.

El trabajo no remunerado se estima entre 24% y 36% del PIB y se conforma principalmente por trabajo en el hogar.

El trabajo de cuidado y los quehaceres del hogar son realizados en su gran mayoría por mujeres, con un 84%. Cuando se hace la distinción entre tipo de actividad que realizan los hombres, se observa que la mayoría de ellos dedica su tiempo al trabajo remunerado (72%) en una empresa, institución, negocio o finca, a cambio de ingresos.

En el caso de las mujeres, dedican la mayoría de su tiempo al trabajo sin remuneración, como la crianza de animales, limpieza de la casa, preparación de alimentos o bebidas para consumo de la familia, lavado y secado de ropa o platos en hogar, tender ropa, planchar y doblar ropa, tejer, bordar o confeccionar ropa para miembros del hogar, acarrear agua, recoger leña; todo este trabajo sin percibir ingresos, es realizado por mujeres. Las mujeres ocupan siete veces más tiempo que los hombres en trabajos de cuidado.

Las indígenas y las de área rural presentan la proporción más alta de mujeres que se ocupan en tareas del hogar.

Del total de mujeres a nivel nacional, es decir 9.08 millones, solo 2.5 millones de mujeres participan en alguna actividad económica, pero solamente el 33% son económicamente activas ocupadas, equivalente a 25% en el sector informal y solamente 9% en el empleo formal.

La proporción más alta de mujeres que trabajan exclusivamente en el hogar ocurre en los hogares de menores ingresos.

3.1 Marco normativo para el empoderamiento de las mujeres guatemaltecas

El Estado de Guatemala ha firmado los instrumentos internacionales que amparan los derechos de las mujeres. En virtud de los compromisos, principalmente los contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las mujeres -CEDAW- y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres -Convención de Belém do Pará-, se han emitido varias leyes para superar la desigualdad entre hombres y mujeres y garantizar los derechos de las mujeres y las niñas.

Legislación nacional para la garantía de los derechos de las mujeres en Guatemala. Desde 1985, la Constitución Política de la República reconoce la igualdad en dignidad y derechos de las personas, sin importar su sexo y estado civil. Además, existe un marco normativo para la protección de los derechos de las mujeres con leyes específicas, incluyendo una disposición legal que sanciona todo tipo de discriminación basada en motivos de género.

A partir de 1996, se promulgaron nueve normas legales que protegen los derechos de las mujeres y sancionan y previenen los delitos de violencia contra la mujer. Dentro de este importante conjunto legal destacan la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar, que regula la aplicación de medidas de protección necesarias para garantizar la vida, integridad, seguridad y dignidad de las víctimas de violencia intrafamiliar; la Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer y la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, que introdujeron nuevos tipos penales, y eliminaron y modificaron disposiciones discriminatorias y violatorias a la dignidad de la mujer. Además de la legislación, también fueron creadas instituciones que promueven oportunidades para el desarrollo de la mujer en el ámbito económico y social, como el Foro Nacional de la Mujer, Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de personas (SVET), Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) y Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en Contra de la Mujer (CONAPREVI).

Aunque se han registrado avances en la normativa y la institucionalidad para promover los derechos y oportunidades a favor de las mujeres, persisten retos importantes para la aplicación de la ley y las instituciones que aún enfrentan limitaciones de funcionamiento. Por otra parte, persisten barreras en materia de acceso a educación, salud y empleo en condiciones de igualdad de género en el país.

3.2 Tipo de hogar, maternidad y poder económico

El matrimonio de menores de edad y los embarazos adolescentes todavía son un gran reto en Guatemala. El embarazo temprano menoscaba las posibilidades que tienen las niñas de ejercer los derechos a la educación, la salud y la autonomía. La maternidad temprana aumenta el riesgo de vulnerar los derechos a la salud y a la vida del recién nacido. El porcentaje de matrimonios entre menores de edad o donde uno de los integrantes de la pareja tiene menos de 18 años alcanzó un máximo de 16.1% del total en 2011 y al año siguiente, la tasa de embarazos en menores también aumentó a un máximo de 2.4%. Esto motivó que se reformaran varios artículos en el Código Civil estipulando la prohibición de contraer matrimonio para todos los menores de 18 años. Sin embargo, las uniones conyugales y la tasa de maternidad temprana se mantuvieron.

En el interior del país existen uniones tempranas, sin embargo, la edad promedio en la que se casaron las mujeres en 2018 fue 27 años y la de los hombres 30 años. La edad promedio de la población soltera al casarse (SMAM por sus siglas en inglés) pasó de 21.3 en 1990 a 22.1 en 2014 (UN DESA, 2017). El porcentaje de mujeres solteras fuera de la edad fértil (entre 45 y 49 años) aumentó de 22% a 26%. Esto quiere decir que hay una leve tendencia a aplazar el matrimonio y a no tener hijos.

Desde 2009, el porcentaje de matrimonios entre personas de diferentes pueblos indígenas (Maya, y Xinca) y pueblo Garífuna ha aumentado, así como entre indígenas y no indígenas de 2% a 11% en 2018. Este cambio puede significar disminución de actitudes discriminatorias en la sociedad.

La educación impacta positivamente en el empoderamiento de las mujeres dentro del hogar. La mitad de las mujeres sin estudios (que pertenecen al escenario de pisos pegajosos) ya son madres a los 19 años, mientras que las que han cursado el ciclo diversificado (techos de cristal) alcanzan la misma proporción hasta los 24-25 años. Lo cual impacta en la tasa global de fecundidad, que bajó a 2.7 hijos por mujer en 2019 (INE, 2019).

3.3 Relaciones de género y poder económico dentro del hogar

En Guatemala, los hogares están compuestos por 4.5 personas en promedio, 11% de los hogares son monoparentales y 6% hogares unipersonales.

La proporción de mujeres que aportan económicamente al sostenimiento del hogar disminuyó entre 2010 y 2019 (2.8%), especialmente en los hogares biparentales (4.4%). Esto impacta en las relaciones de poder a lo interno del hogar, que no permite disminuir la violencia contra la mujer, la cual incluso se ve incrementada debido a que el hombre ve amenazado su poder históricamente consolidado cuando la mujer trabaja. Cuando la mujer logra su autonomía económica tiene más oportunidad de alcanzar también la autonomía política y física.

Los quintiles 1 y 5 tienen los máximos porcentajes de mujeres que son las que principalmente aportan en el hogar y hay más hogares monoparentales donde la mujer es una madre sola. En estos quintiles, las madres solas tienen que enfrentar los retos de conseguir los ingresos económicos y a la vez lidiar con el trabajo del hogar. Sin embargo, el porcentaje de madres solas en el quintil 5 que no tienen apoyo económico de otros miembros del hogar (47%) es menor que el de las mujeres del quintil 1 (89%). Por otro lado, las que tienen menos estudios tienden a vivir con más familiares, que las que han cursado el ciclo diversificado o más.

3.4 Violencia contra la mujer en el hogar

En Guatemala, 28% de las mujeres entre 14 y 49 años han registrado haber sufrido violencia física, sexual o emocional. El tipo de violencia que más padecen las mujeres y que es infringido por parte de la pareja o esposo es la psicológica o emocional, seguida por la física y la sexual. El grupo de mujeres con mayor incidencia de los tres tipos de violencia es el de las que se han separado de la pareja (55%); de ellas, 50% ha experimentado violencia psicológica y 41%, violencia física. La violencia física y sexual afecta a las mujeres independientemente del quintil de riqueza. Estos datos son estimados, sin embargo, es importante mencionar que muchos de los casos de violencia contra la mujer no se denuncian por temor o desconocimiento de los mecanismos que provee el sistema de justicia y grupos de apoyo.

Las mujeres que están en el mercado laboral tienen índices más altos de violencia. La violencia psicológica afecta a 30%, física a 22% y sexual a 35%, esta violencia es infringida por su pareja, lo que indica que cuando la mujer no se encuentra cumpliendo únicamente las tareas tradicionalmente asignadas, tiene más probabilidad de sufrir violencia en su contra.

Algunas mujeres (11%) encuentran justificable la violencia en su contra. Los jóvenes son los que tienen porcentaje más alto de justificación de la agresión contra mujeres y este porcentaje es similar para hombres (12.5%) y mujeres (13.5%). Por otra parte, las mujeres entre 20 y 34 años son las que menos toleran la violencia en su contra (9.1%). La evidencia denota el arraigo de la cultura patriarcal en las actitudes y aceptación de la violencia, tanto en mujeres como en hombres.

El establecimiento de la violencia contra la mujer -VCM- como un delito y la creación de juzgados especializados ha facilitado la denuncia y judicialización de casos. A pesar de los avances penales y el esfuerzo, apenas 37% de las mujeres que ha sufrido violencia física o sexual en 2014 buscó ayuda (INE, MSPAS, 2017, pág. 482). Las que sí buscan ayuda, principalmente lo hacen en la familia y muy pocas llegan a los juzgados o a instituciones.

Existen otras formas de violencia contra la mujer que ocurren en distintos ámbitos, el acoso en el ambiente laboral, la violencia contra las mujeres en política o la violencia en las redes sociales. De estos tipos de violencia no existe registro estadístico, por lo que cabe resaltar la ausencia de una encuesta específica.

Los cambios en las relaciones de poder económico dentro del hogar son leves y no aseguran la igualdad de género, ya que se ha evidenciado que la violencia contra la mujer se agudiza en los segmentos de mujeres con mayor participación laboral.

4. Dinámicas de mercado y empoderamiento económico

La elevada prevalencia de la baja productividad e informalidad en el empleo ocasiona que la mayoría de los trabajadores no perciba una remuneración fija como pago por su actividad laboral, sino que obtiene algún ingreso generalmente variable en función de las actividades que logra realizar. Como consecuencia, una gran proporción de las mujeres que tienen participación en el mercado laboral se encuentra en esta situación.

4.1 El empleo en sectores de baja productividad

La mayor parte del empleo corresponde a sectores de baja productividad. La productividad del trabajo varía según la actividad económica, la ubicación y el género. El empleo en el país (74%) y especialmente el de las mujeres (78%) corresponde a sectores de baja productividad “agricultura, comercio y servicios”. La productividad media y alta son mayores en el área urbana que en la rural, donde prevalece la agricultura. Dentro del área urbana, la productividad media y alta es mayor en el caso de los hombres. Esto se relaciona directamente con la ocupación de las mujeres, que es principalmente en comercio y servicios del sector informal.

La mayor proporción de trabajadores en la informalidad se ocupa en los sectores de baja productividad. Más de 70% de la población guatemalteca trabaja en el sector informal. Gran proporción (71%) de mujeres económicamente activas labora en este sector. En 2019 había una brecha de 1.7% que afecta a mujeres ocupadas.

La mayor proporción de población ocupada corresponde a la categoría de trabajador privado (35%), que tiene un alto porcentaje de informales (14%), y le siguen en orden de magnitud los trabajadores por cuenta propia no agrícolas (16%), los jornaleros y peones (15%) y los que no reciben remuneración (10%).

El ingreso promedio en el sector informal es menos de la mitad del salario mínimo legal. La alta prevalencia de la informalidad y la concentración de la población ocupada en los sectores de baja productividad en Guatemala se refleja en el bajo nivel de ingresos de la mayoría de los trabajadores. El ingreso promedio del empleo formal es Q3,716 (USD 483²) para hombres y Q3,507 (USD 456) para mujeres. La diferencia se acrecienta en el sector informal donde el ingreso promedio de los hombres es Q1,818 y para las mujeres es Q1,409. Lo que evidencia una brecha salarial de género. Además, 86% de las mujeres ocupadas en el sector informal (62% de los ocupadas totales) perciben ingresos menores al salario mínimo.

Las mujeres están sobrerrepresentadas en los empleos informales y de baja productividad, los cuales son más vulnerables a las fluctuaciones económicas y a permanecer o descender a la categoría de pisos pegajosos.

4.2 Crecimiento y ciclos económicos

La proporción desigual de mujeres y hombres en las estructuras productivas y la división sexual del trabajo en el interior de los hogares (trabajo doméstico y de cuidados) en todo el país afecta a las mujeres con relación a que los ciclos económicos no tengan el mismo efecto que para los hombres. El crecimiento económico de Guatemala ha sido insuficiente. La producción guatemalteca representó solamente 1% del total en Latinoamérica en 2018, aunque su población es 2.7% del total de la región. La falta de inclusión igualitaria de las mujeres en la fuerza laboral afecta

² La conversión corresponde al promedio de tasa de cambio del año 2019.

directamente en la baja producción del país; es urgente incorporar a las mujeres para aumentar la productividad y bajar los índices de desigualdad.

Entre 1990 y 2018, el PIB per cápita tuvo un crecimiento promedio anual de 1.6%, para un incremento acumulado de 45%; el crecimiento poblacional fue 2 puntos mayor que el que tuvo el PIB (3.1% anual en el mismo periodo). Debido a este menor dinamismo, representa solamente 35% del promedio latinoamericano, proporción que se ha mantenido relativamente constante con leves variaciones en algunos años. Esto se debe, entre otros factores, a que el crecimiento demográfico del país es más alto que el de la región (1.6% anual).

En Guatemala, la tasa de participación en el mercado laboral no tiene una relación directa con las variaciones de la producción, lo cual tiene que ver con que la actividad económica es menos sensible a los ciclos económicos. La alta prevalencia de la informalidad en el empleo actúa como una especie de amortiguador en las fases de contracción, ya que quienes pierden su empleo en las recesiones tienen la opción de unirse a la fuerza laboral informal para no quedar sin ingresos. Por otro lado, la baja productividad en las actividades en las que se ocupa la mayoría de la fuerza laboral limita las posibilidades de expansión en los momentos de auge y su crecimiento disminuye los ingresos tributarios.

4.3 Políticas públicas

El modo en que se gastan y se recaudan los recursos públicos tiene implicaciones redistributivas importantes, incidiendo en la igualdad, tanto entre mujeres y hombres como entre las mujeres de diferentes grupos socioeconómicos (ONU Mujeres 2017:111).

Guatemala es el país de la región con menor inversión social y de infraestructura, lo cual es una barrera para el crecimiento económico, desarrollo social y creación de condiciones para la inclusión social en la actividad económica que lleve a superar la pobreza, generar prosperidad, elevar los niveles de competitividad en el país y cerrar las brechas de género.

Política fiscal. El principal instrumento de la política fiscal para propiciar el desarrollo económico y social es el presupuesto público. Los ingresos fiscales disponibles delimitan las posibilidades de financiar políticas para responder adecuadamente a las necesidades existentes. En Guatemala, la principal fuente de recursos son los impuestos, ya que el país no cuenta con empresas públicas que generen ingresos y las regalías por explotación de los recursos naturales no son significativas. La carga tributaria no tiene tendencia creciente y, con una recaudación de 12% del PIB, es el país con menor recaudación tributaria a nivel latinoamericano y del Caribe, región en la cual la recaudación es de 23%.

Carga tributaria y gasto público. Los años (2002, 2007 y 2013) en los que la carga tributaria presentó un aumento, coinciden con la aprobación de reformas tributarias que aumentaron las tasas impositivas o modificaron la normativa de los principales tributos (Impuesto al Valor Agregado -IVA- e Impuesto Sobre la Renta -ISR-). Luego de las reformas hubo alzas en la recaudación. Sin embargo, debido al incumplimiento en el pago de las obligaciones, la tendencia de los años sucesivos es hacia la baja. La Superintendencia de Administración Tributaria estima altos niveles de evasión en los principales impuestos, cerca de 40% en el IVA, y alrededor de 70% en el ISR. Con un promedio de 13.6% del PIB entre 2001 y 2019, los leves aumentos transitorios que presenta se deben más al incremento del endeudamiento que a las mejoras en la recaudación (que tiene un promedio de 11% del PIB en el mismo período).

El gasto social es reducido, el mayor nivel de los últimos años fue en 2010, y el principal rubro es el gasto en educación (3% del PIB en promedio entre 2010 y 2019). En el gasto social, un componente importante por su magnitud es el de urbanización y servicios comunitarios (1.5%) y el de protección social (1.5% del PIB) que comprende los aportes del gobierno al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (cuota patronal y aporte al programa de pensionados), y el

pago de pensiones a los jubilados del Estado. El gasto en salud pública es el cuarto rubro en importancia (1.2% del PIB).

Además del nivel del gasto, debe analizarse también su orientación, debido a que de ambos elementos depende la posibilidad de que el gasto público contribuya a mejorar las oportunidades para las mujeres. El gasto público no tiene enfoque de género que priorice a la población de sexo femenino que es la que evidencia mayores necesidades.

Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) 2008-2023. La Secretaría Presidencial de la Mujer coordinó la formulación de esta política, que tiene el objetivo de “Promover el desarrollo integral de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en todas las esferas de la vida económica, social, política y cultural”. Su implementación corresponde a las entidades del Organismo Ejecutivo. Para dar seguimiento a la ejecución de la PNPDIM, se formuló el Manual del Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género, que tiene los objetivos de: a) Cuantificar la asignación de recursos destinados para el cumplimiento de la PNPDIM 2008-2023; b) alinear los programas, subprogramas, proyectos, actividades u obras que llevan a cabo las instituciones públicas con los ejes establecidos en la PNPDIM 2008-2023, y c) orientar el proceso de planificación y presupuesto, de forma que se incorporen las acciones que contribuyen a reducir las brechas de inequidad entre hombres y mujeres (SEPREM, s. f.:4).

Política Nacional de Empleo Digno (PNED) 2017-2032. Esta tiene el objetivo general de “ampliar las oportunidades para que las mujeres y los hombres tengan un empleo digno y productivo, por medio de un esfuerzo integrado de la política económica y social y de los sectores público y privado, que fomente el crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en especial de los pueblos indígenas, el área rural, las mujeres y los jóvenes”.

Para el logro de su objetivo y metas, la PNED está integrada por cuatro ejes estratégicos: 1. Generación de empleo; 2. Desarrollo del capital humano; 3. Entorno propicio para el desarrollo de empresas, y 4. Tránsito a la formalidad. Sin embargo, varias de las denominadas acciones prioritarias de la PNED corresponden a planes y programas cuyo ámbito de acción va más allá de lo laboral. Además, no se incluyen acciones específicas que den algún sentido o carácter de ejecución, sino únicamente se enuncia un objetivo para cada acción prioritaria. Es indudable que el objetivo general, los ejes estratégicos y las acciones prioritarias de la PNED son temas relevantes para superar los rezagos económicos y sociales del país, varios de los cuales afectan especialmente a las mujeres. Pero resulta necesario incorporarlos en las políticas sectoriales a las que específicamente corresponden, y asegurar que la perspectiva de género es aplicada en las mismas, a efecto de propiciar que las necesidades de las mujeres y los medios para atenderlas son debidamente planteadas.

A pesar de todas estas políticas de empleo y desarrollo, en la práctica, siguen existiendo brechas de género y el acceso laboral de las mujeres muestra retrocesos. Es importante que la implementación de dichas políticas sea monitoreada y evaluada para asegurar el cumplimiento de objetivos, acciones y metas que buscan mejorar e incidir en el empoderamiento de las mujeres.

5. Impacto de la COVID-19 en el empoderamiento de la mujer

La pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha impactado directamente en el empoderamiento e independencia económica de las mujeres. Se registran impactos en las mujeres de los tres escenarios, el impacto más severo en las más vulnerables (mujeres en “pisos pegajosos y en “escaleras rotas”) y, en menor medida, en las mujeres en “techos de cristal”.

El impacto en las mujeres ocurrió en su economía, en la carga de trabajos de cuidado en el hogar y por incremento de violencia en el hogar. Las más afectadas fueron las mujeres que integran los hogares más pobres y las que laboran en los sectores económicos más afectados por la pandemia, por pérdida de ingresos y empleo.

El gobierno implementó programas de apoyo para los hogares más vulnerables, sin embargo, enfrenta retos como la falta de agilidad en la entrega del apoyo a los sectores beneficiarios.

Impacto económico. A raíz de la pandemia los sectores productivos más afectados por la caída de la producción son industria, comercio, construcción, transporte, alojamiento y servicios de alimentación, actividades de enseñanza, y servicios; en dichos sectores se emplea la mayoría de mujeres trabajadoras. Las más afectadas por la suspensión total de su empleo son las que laboran como empleadas domésticas, las que trabajan en turismo, hoteles y restaurantes y las comerciantes, estas últimas debido a que laboran en el sector informal.

La cuarentena redujo considerablemente las actividades económicas y de subsistencia de las mujeres. La situación varía significativamente por escenario, la mayoría de las mujeres en pisos pegajosos vieron sus ingresos reducidos por completo o parcialmente. Enfrentaron mayores dificultades en el acceso a alimentos, las mujeres en escaleras rotas fueron las más afectadas por la reducción en sus ingresos, mientras que solo una de cada cuatro mujeres de techos de cristal perdió totalmente sus ingresos. Las mujeres indígenas enfrentaron mayores dificultades con la pandemia debido a que se emplean principalmente en la economía informal o trabajan como empleadas domésticas, lo que hace más fácil que pierdan sus empleos o fuentes de ingresos.

Impacto en trabajos de cuidado no remunerado. Con la crisis por la pandemia de la COVID-19 se incrementó la división desigual del trabajo tanto en las niñas como para las mujeres adultas. La permanencia de toda la familia en casa aumentó las tareas de cuidados en el hogar (trabajo no remunerado) y aunque hubo una redistribución de dichas tareas, esta solo toma en cuenta a las mujeres y a las niñas de los hogares. Muchas madres tuvieron que asumir la carga del trabajo escolar de sus hijos aun sin contar con conocimientos para dar este tipo de apoyo. Las mujeres de pisos pegajosos, debido a la carencia de ingresos, tienen que buscar medios de subsistencia y asignan las tareas del hogar a las niñas, limitando su tiempo de estudios. Las mujeres en techos de cristal tuvieron que combinar las tareas de cuidados en el hogar con el teletrabajo. En todos los escenarios la carga es aún mayor cuando se trata de madres solteras.

Violencia contra la mujer. Las mujeres en todos los escenarios percibieron un aumento en la violencia contra ellas durante el confinamiento por la COVID-19. Por la pandemia y la pérdida de ingresos en los hogares, muchos hombres tuvieron problemas para mantener su posición de proveedores, lo cual resultó en mayor violencia contra la mujer.

El tipo de violencia que más se reportó fue la psicológica, pero también se incrementó la violencia física y la violencia económica. Representantes de instituciones que velan por los derechos de las mujeres reportaron que los tipos de violencia no variaron, pero las agresiones han sido más frecuentes y de mayor intensidad durante el confinamiento. La mayoría de las mujeres de pisos pegajosos tienen menos acceso a ingresos propios, por lo que fueron las más vulnerables a situaciones de violencia económica, además les fue restringido el acceso a la comunicación vía telefónica.

Aunque la violencia aumentó según la percepción de las mujeres, se registró menor número de denuncias tanto en el Ministerio Público como en los Centros de Apoyo Integral para Mujeres Sobrevivientes de Violencia, debido a la falta de fondos para hacer llamadas telefónicas, las restricciones de transporte público y su convivencia con el agresor. Además, se reportó un grave retraso y mora judicial, porque el sistema de justicia trabajó menos horas.

Muchas mujeres se quedaron sin acceso a servicios de salud, a servicios de salud reproductiva, no contaron con productos sanitarios ni con productos de planificación familiar. Además de la carencia de acceso a salud, las mujeres también tuvieron la dificultad de acceder a servicios básicos -agua, electricidad, transporte- y servicios de asistencia social. La falta de transporte público afectó principalmente a mujeres de escaleras rotas y pisos pegajosos.

Medidas gubernamentales para atender la crisis por la COVID-19. Ante la crisis por la pandemia de la COVID-19, el gobierno tomó medidas para minimizar la pérdida de vidas y para proteger los ingresos de las personas y empresas. Para la protección a la vida se decretó estado de calamidad, aislamiento social y toque de queda, además el gobierno hizo una ampliación del presupuesto y abrió cinco hospitales para dar respuesta a la emergencia de salud.

Para atenuar los efectos de la crisis, el Congreso de la República aprobó tres ampliaciones de presupuesto y disposiciones para ejecutar, entre otras, programas de apoyo económico temporal a hogares (Bono Familia) y asistencia crediticia a empresas y Mipymes para minimizar los efectos negativos sobre la producción y el empleo. El Bono Familia cuenta con fondos enfocados hacia las mujeres jefas de hogar. La ejecución de los programas enfrentó limitaciones que derivaron en atraso en la entrega del apoyo a las personas y también en la ejecución de los fondos de crédito para las empresas.

Las mujeres emprendedoras y empresarias podrían ser beneficiadas para acceder a créditos, sin embargo, no se conoce si hubo una política específica dirigida a apoyar a las mujeres y tampoco se registró información de cuántas han sido beneficiarias de los programas, ya que no se registra información desagregada por sexo. Al 25 de agosto se reportó una ejecución del 100% del fondo de protección de capitales y de 44% en el caso del fondo de capital de trabajo.

Otro enfoque de los programas fue la seguridad alimentaria y la producción de alimentos. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación formuló un plan para entrega de bolsas de alimentos a familias rurales, para atender sus necesidades alimentarias por un mes y sistemas de micro riego con captación de agua de lluvia para huertos familiares para producción de granos básicos y hortalizas. El desafío fue ejecutar lo disponible de manera ágil y eficiente, y al mismo tiempo ampliar los recursos destinados a aumentar la cobertura de las intervenciones.

Dentro de los programas de asistencia económica ante la emergencia por la pandemia de la COVID-19 se aprobó también el fondo para la protección del empleo durante tres meses, a los trabajadores de empresas que no pudieron seguir cubriendo sus salarios e hicieron uso de la autorización para la suspensión temporal de contratos aprobada por el gobierno. Al 25 de agosto se reportó la ejecución del 59% de estos fondos. En este programa tampoco hubo registros del número de mujeres beneficiadas, sin embargo, se infiere por su baja participación en el mercado laboral y en el sector formal que la proporción de mujeres que reciben este apoyo es muy pequeña. El programa no se ejecutó con enfoque de género.

Los efectos del impacto en la economía de las mujeres, en la carga de trabajos de cuidados en el hogar y en la violencia se reflejarán tanto en el corto como en el mediano plazo en retrocesos en el cierre de brechas de género.

6. Retos para promover el empoderamiento de las mujeres guatemaltecas y estrategias para superarlos

Basado en la evidencia presentada en los capítulos “1. El empoderamiento económico de las mujeres”, “2. Escenarios de empoderamiento económico”, “3. Dinámicas familiares”, “4. Dinámicas de mercado” y “5. Impacto de la COVID-19 en el empoderamiento de la mujer”, se identifican los factores principales que limitan el avance hacia la igualdad de género en Guatemala.

El empoderamiento económico de la mujer. En los últimos años se han registrado avances en el marco normativo que protege los derechos de las mujeres guatemaltecas a partir de los logros alcanzados por los movimientos de mujeres que se han plasmado en instrumentos internacionales. Se han alcanzado logros como la disminución de la tasa de fecundidad y la erradicación de matrimonios tempranos. Sin embargo, se identifican graves rezagos, como la alta tasa de maternidad temprana, y el poco o ningún avance en la disminución de brechas de género. Asimismo, retrocesos en la disminución del porcentaje de mujeres que son las principales aportantes en el hogar y en la

participación laboral. Sin cambios en las relaciones de poder económico dentro del hogar no se logran avances hacia la igualdad de género. La violencia contra la mujer se incrementa debido a que se les culpabiliza por su participación en el mercado laboral. Por otra parte, no existen políticas de cuidado o políticas que apoyen la incorporación de las mujeres en actividades económicas y que mejoren las casi inexistentes licencias de paternidad y contribuyan a distribuir igualitariamente entre mujeres y hombres la responsabilidad para la crianza de los hijos.

Se proponen siete estrategias para disminuir los obstáculos que enfrentan las mujeres. Al final del informe se incluye la descripción de cada una de estas; en este resumen se incluye únicamente la lista de las estrategias y los temas que desarrollan.

Estrategia 1. Garantizar los derechos laborales de las mujeres con más empleos para impulsar su empoderamiento económico. Para disminuir las brechas de género se recomienda lo siguiente:

Las brechas de género aún están lejos de cerrarse con respecto a la participación laboral e ingresos. El trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que realizan las mujeres son los principales factores que profundizan la desigualdad entre mujeres y hombres. Para disminuir las brechas de género se recomienda lo siguiente:

- Tomar medidas efectivas para promover el empleo.
- Implementar programas de capacitación en las distintas actividades económica.
- Disminuir y redistribuir la carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados para las mujeres.
- Crear y mejorar los sistemas de cuidados para la primera infancia.
- Diseñar acciones para reducir la carga de trabajo doméstico y de cuidado.

Estrategia 2. Crear sistemas de protección social universal con enfoque de género.

La protección social es un derecho humano que promueve el desarrollo económico y social, además tiene efectos positivos en la empleabilidad, inclusión social y la productividad (ONU Mujeres, 2017). Se recomienda:

- Implementar programas y estrategias de apoyo para las mujeres.
- Fortalecer el programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, con especial énfasis en las mujeres.
- Brindar cobertura de seguridad social a trabajadoras y trabajadores informales.
- Desarrollar un sistema integral de cuidado.

Estrategia 3. Educar para promover la inclusión y prevenir la maternidad temprana

La maternidad temprana produce numerosos perjuicios a las adolescentes: limita su nivel educativo y sus posteriores oportunidades ocupacionales, además de elevar el riesgo de mortalidad materna e infantil (ONU Mujeres, 2019). Para disminuir este problema es necesario:

- Educar para reducir el riesgo de uniones y embarazo temprano.
- Prohibir la discriminación en la escuela hacia las adolescentes madres o embarazadas.
- Crear programas de emprendimiento para madres jóvenes.

- Programa de alfabetización rural, en especial para mujeres indígenas adultas.
- Acceso a tecnología en las escuelas de educación primaria y secundaria.

Estrategia 4. Fomentar dinámicas familiares igualitarias

Uno de los pilares del informe del Progreso de las Mujeres (ONU Mujeres, 2019) es el reconocimiento de la vital importancia que tienen las familias para nuestras culturas y economías, pero también el hecho de que, con demasiada frecuencia, estas son también espacios de violencia y discriminación para las mujeres y las niñas. Es vital tomar las siguientes medidas:

- Reformar y asegurar el cumplimiento de las licencias por maternidad y paternidad y crear licencias parentales³.
- Fortalecer los mecanismos legales para garantizar el ejercicio de la paternidad responsable.
- Implementar respuestas integrales para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres por parte de sus parejas y cónyuges.
- Ampliar la cobertura geográfica del sistema de justicia penal.

Estrategia 5. Mejorar las condiciones de empleo en favor de las mujeres

Promover la igualdad de oportunidades para las mujeres, para acceder a un trabajo decente, esto es, un trabajo bien remunerado, productivo y realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (La OIT y la igualdad de género⁴). Para alcanzar una igualdad de oportunidades se requiere:

- Establecer una base de igualdad en los derechos laborales de las mujeres trabajadoras.
- Definir mecanismos concretos para la ejecución de la Política Nacional de Empleo Digno.
- Fortalecer la Inspección General de Trabajo.
- Aumentar la participación de las mujeres en el empleo formal.
- Incrementar la productividad del trabajo e incentivar la participación de mujeres.
- Formación técnica y certificación para el trabajo.

Estrategia 6. Contener los efectos adversos de la desaceleración económica en la igualdad de género

La prevalencia de la informalidad y la concentración de la población ocupada en los sectores de baja productividad tiene como consecuencia el bajo nivel de ingresos de la mayoría de los trabajadores, lo cual afecta principalmente a las mujeres debido a la brecha de ingresos entre hombres y mujeres. Es necesario tomar las medidas siguientes:

³ Ambos miembros de la pareja deben asumir las funciones de cuidado de manera compartida. Eso implica extender a los trabajadores las garantías de cuidado que no están ligados a la función exclusivamente reproductiva biológica de las mujeres (embarazo, parto, recuperación y lactancia). <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/licencias-parentales/>

⁴ La OIT y la igualdad de género. La visión de la OIT acerca de la igualdad entre las mujeres y los hombres. En <https://www.ilo.org/gender/Aboutus/ILOandgenderequality/lang--es/index.htm>

- Aumento del PIB promedio por habitante.
- Aumento de la disponibilidad de ingresos fiscales.
- Aumentar la eficiencia y transparencia del gasto público e incorporar el enfoque de género.

Estrategia 7. Implementar medidas para mitigar los efectos económicos de la pandemia: reactivación económica

La reactivación económica del país es una oportunidad para incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral y así disminuir el impacto de la pandemia en las brechas de género. Es necesario llevar a cabo las siguientes acciones para contribuir a la reactivación económica:

Acciones necesarias en el ámbito de las Mipymes

- Seguimiento continuo a los recursos canalizados por instituciones financieras.
- Focalización en los sectores productivos donde se emplea la mayoría de mujeres trabajadoras.
- Agilidad para la aprobación de las solicitudes de créditos, dando prioridad a las mujeres empresarias de micro y pequeñas empresas.
- Promover los servicios de desarrollo empresarial para mujeres de las distintas regiones del país y mujeres del área rural.
- Asistencia técnica y capacitación para la operación de las empresas.
- Asistencia técnica para la gestión empresarial.
- Sistemas de información sobre posibles mercados internos y externos.

Acciones necesarias para el acceso a mercados e integración de cadenas de comercialización

- Asistencia técnica para el acceso a los mercados.
- Asistencia técnica para integración a cadenas de comercialización.

Acciones necesarias para recuperar el empleo formal

- Recuperar el empleo formal en el corto plazo.
- Mejorar el funcionamiento de los servicios públicos de empleo.

Las medidas para la reactivación económica deberán tomar en consideración las características diferenciadas de las mujeres de los tres escenarios (pisos pegajosos, escaleras rotas y techos de cristal) para dar respuesta específica según sus necesidades.

PRESENTACIÓN

En las últimas décadas, el mundo entero ha tenido avances importantes en la disminución de las brechas y desigualdades existentes entre mujeres y hombres. Sin embargo, en Guatemala, los desafíos y las estrategias no han avanzado de la manera esperada, y persisten exclusiones estructurales y sociales debidas a prácticas discriminatorias hacia las mujeres.

El propósito de este informe es profundizar la comprensión de los rezagos, barreras, retos y dificultades que enfrentan las mujeres para avanzar en su empoderamiento económico, tomando en consideración la importancia de la inclusión para el alcance de los objetivos y metas de la “Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, sin dejar a nadie atrás”.

ONU Mujeres Guatemala, en conjunto con ASIES, aportan al análisis de la situación de las mujeres, contribuyendo al debate público sobre el vínculo entre desarrollo económico y género, a través de la edición nacional del informe global “El Progreso de las Mujeres en Guatemala: Transformar las economías para realizar derechos”, adaptando el análisis global y regional elaborado por ONU Mujeres.

Para ello, se revisa el informe global y regional y se toma como orientación para el análisis del contexto social y económico guatemalteco, con especial énfasis en la situación económica de las mujeres. Dicho análisis incorpora, además de la caracterización de toda la problemática de las mujeres, un enfoque diferenciado por distintas divisiones que puedan ser relevantes (ingresos, etnicidad, edad, educación y área geográfica), revisando y consolidando información estadística con perspectiva de género. Además, se proponen estrategias de mejora con base en los resultados del análisis de las distintas variables.

La metodología utilizada en la elaboración de los escenarios de empoderamiento económico se basa en los procedimientos utilizados por ONU Mujeres en el informe regional mencionado anteriormente y consiste en el análisis de los factores familiares y de dinámicas de mercado para tres escenarios caracterizados por el nivel económico y de educación de las mujeres.

En el primer capítulo se analiza la evolución de los indicadores que describen la falta de empoderamiento económico de las mujeres. En el segundo capítulo se caracterizan las situaciones que enfrentan las mujeres en tres escenarios socioeconómicos distintos, de acuerdo con la metodología descrita anteriormente. En el tercer capítulo se caracteriza la vida familiar de la mujer, las dinámicas dentro del hogar y cómo estas afectan su empoderamiento económico; también se aborda la situación de violencia que enfrentan. En el cuarto capítulo se presentan los efectos de los ciclos económicos en el país y, principalmente, el impacto en la vida las mujeres y las limitaciones para su empoderamiento económico. En el último capítulo se abordan los efectos de la COVID-19 para las mujeres de distintos escenarios.

Guatemala, al igual que el resto del mundo, se encuentra en un momento clave de toma de decisiones con los cambios que vendrán a raíz de los rezagos económicos que dejará la pandemia de la COVID-19. Esta provocó una disyuntiva entre el sector salud y el sector económico, lo que resultó en la desaceleración en el sector económico para evitar el colapso del sistema de salud. En este contexto, **EL PROGRESO DE LAS MUJERES EN GUATEMALA: TRANSFORMAR LA ECONOMÍA PARA REALIZAR LOS DERECHOS** busca proveer información para orientar a las y los tomadores de decisiones para promover los cambios, poner al centro de la reactivación económica a las mujeres, evitar el retroceso en su empoderamiento económico, lograr la reducción de la pobreza y reducir la desigualdad.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
CAIMUS	Centro de Apoyo Integral para Mujeres Sobrevivientes de Violencia
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAPREVI	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en Contra de la Mujer
COPREDEH	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos
COVID-19	Enfermedad por coronavirus
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
FEM	Foro Económico Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
Inacif	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
ILO/OIT	International Labour Organization/Organización Internacional del Trabajo
INE	Instituto Nacional de Estadística
MAGA	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
MINECO	Ministerio de Economía
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Asistencia Social
Mipymes	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MP	Ministerio Público
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OJ	Organismo Judicial
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNED	Política Nacional de Empleo Digno
PNC	Policía Nacional Civil
PNPDIM	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres
PRIEG	Política Regional de Igualdad y Equidad de Género
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer
SMAM	Edad promedio de la población soltera al casarse (siglas en inglés)
SVET	Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
VCM	Violencia contra la mujer

The image features a background with a blue upper section and a purple lower section. A large, light blue geometric shape, resembling a stylized 'L' or a corner, is positioned in the upper right. The title is written in white, uppercase letters, with each word on a new line and underlined.

EL
EMPODERAMIENTO
ECONÓMICO DE
LAS MUJERES EN
GUATEMALA

1.

EL EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES EN GUATEMALA

El empoderamiento económico de las mujeres contribuye directamente a la igualdad de género, la erradicación de la pobreza y el crecimiento económico inclusivo. Las mujeres contribuyen de manera muy significativa a las economías, ya sea en empresas, granjas, como emprendedoras o empleadas o trabajando como cuidadoras domésticas no remuneradas (ONU Mujeres, s.f.).

Los indicadores⁵ de empoderamiento económico de las mujeres en Guatemala muestran una tendencia inversa al resto de los países de América Latina y El Caribe, caracterizados por un aumento en la participación laboral y una disminución en las tasas de desempleo de las mujeres. En Guatemala, apenas 37% de las mujeres mayores de 15 años participan en el mercado laboral y 68% no perciben ingresos propios. Además, las mujeres dedican casi cuatro veces más tiempo en el trabajo doméstico no remunerado que los hombres.

Las mejoras en las brechas salariales de género registradas a nivel nacional no impactan en las del área rural, estas aún siguen altas y sin indicios de mejora. El desempleo y el subempleo afectan más a las mujeres (4% y 11%, respectivamente) que a los hombres (2% y 8%, respectivamente). Las mujeres jóvenes tienen más dificultades para encontrar un empleo que los hombres jóvenes. El nivel educativo tiene mucha más importancia para el acceso al mercado laboral en el caso de las mujeres, ya que 76% de las que tienen 13 años de estudio o más, participan en el mercado laboral, que es significativamente mayor que la participación del resto de las mujeres (37%). Apenas 19% de las mujeres de los hogares pobres (quintil de ingresos más bajo) participan en el mercado laboral y 88% de ellas no tienen acceso a ingresos propios. Las mujeres del área rural y las indígenas también tienen bajos niveles de participación laboral (34% en ambos casos).

Para alcanzar el empoderamiento económico de las mujeres guatemaltecas en este tiempo de crisis y recesión económica, es necesario evidenciar las dificultades y limitaciones a las que se enfrentan. Se requiere sin duda, impulsar cambios que propicien una mejora sustancial; por lo que en este capítulo se presenta información sobre la situación de las guatemaltecas que permita promover estrategias que busquen su empoderamiento económico.

⁵ La información estadística en Guatemala es limitada, no todos los datos cuentan con desagregación por sexo lo que dificulta el análisis de género. También limita la generación de políticas públicas que apoyen directamente a las mujeres. La falta de información invisibiliza temas como por ejemplo el valor del trabajo no remunerado de las mujeres.

1.1 La situación de las mujeres en Guatemala

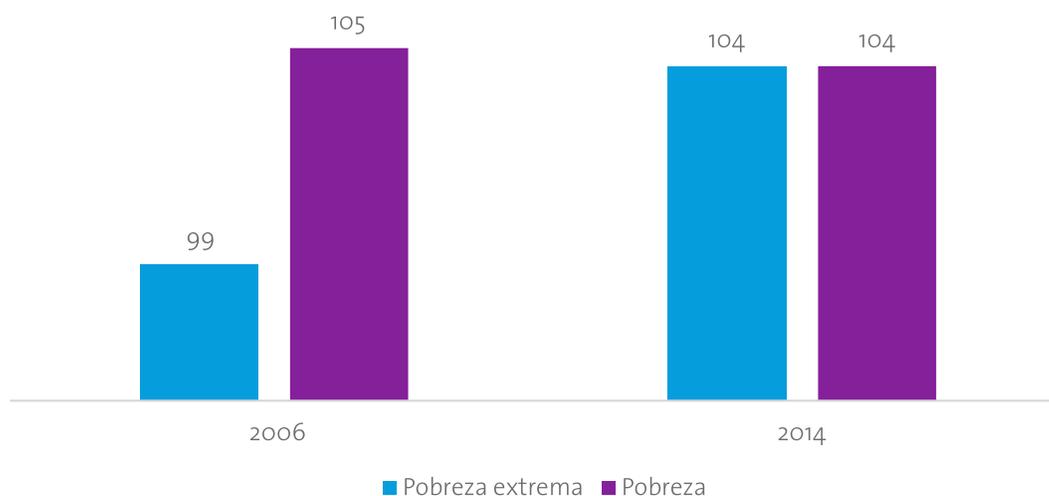
En los últimos años, los indicadores de empoderamiento económico⁶ de las mujeres han tenido avances significativos en la región latinoamericana (Gráfico 1.3 y Gráfico 1.22). Mientras que, en Guatemala, la situación muestra estancamientos y, en algunos casos, retrocesos. Esta situación se refleja claramente en el incremento del índice de feminidad en los hogares con pobreza extrema, en la severa baja participación laboral de las mujeres y en la calidad de esta. También se evidencia en las tasas de desempleo, en las brechas salariales de género, en las tasas de subempleo y la participación mayoritaria de las mujeres en empleos informales que las dejan desprotegidas de cobertura social y de acceso a salud. Situación aún más grave es la gran cantidad de mujeres sin acceso a ingresos propios que las hace económicamente dependientes.

1.1.1 La pobreza extrema afecta más a las mujeres

A diferencia de otros países, en donde la pobreza afecta en mayor medida a mujeres que a hombres, en Guatemala aunque afecta tanto a mujeres como a hombres es levemente mayor en la población femenina. La proporción de población en esa situación es alta, ha aumentado de 56% en 2000, a 59% en 2014 (ENCOVI - INE, 2000, 2006, 2011a, 2014a). De 2006 a 2014 el índice de feminidad de la pobreza en hogares pobres se mantuvo constante: por cada 100 hombres en pobreza hubo, y sigue habiendo alrededor de 104 mujeres en la misma situación (Gráfico 1.1). Sin embargo, en los hogares con pobreza extrema dicho índice aumentó de 99 a 104, lo cual evidenció que el incremento de la pobreza extrema en 2014 afectó más a las mujeres que a los hombres (CEPAL, 2020). La pobreza afecta más a la población indígena (79%) y rural (76%).

Gráfico 1.1

Incidencia de la pobreza e índice de feminidad en hogares pobres, 2006 y 2014



Fuente: Adaptado con datos de CEPAL (2020).

⁶ La participación laboral, el acceso a ingresos propios y otros indicadores de calidad de empleo se utilizan para medir el empoderamiento económico de la población.

En términos nominales, la pobreza afecta a más mujeres (4.8 millones) que hombres (4.7 millones). La feminización de la pobreza forma parte de un contexto general de desigualdad de género que se refleja en la data que se presentará de manera detallada en las secciones siguientes de este capítulo.

1.1.2 Baja participación laboral de las mujeres y sus condiciones

La situación de pobreza que enfrentan las mujeres se relaciona directamente con su baja participación laboral. Esta es reflejo de la falta de oportunidades laborales, la baja calidad de la educación, así como la falta de acceso a la misma, la asignación de roles en hogares de corte patriarcal, discriminaciones de género en el mercado laboral, además de otras barreras que impiden la incorporación de las mujeres en el trabajo. La inserción laboral de las mujeres no ha sido una prioridad para los gobiernos, el país carece de políticas que la fomenten, y en los últimos años ha habido retrocesos. En la última década, la tasa de participación laboral de las mujeres de 15 años o más refleja un marcado retroceso, que se evidencia en la disminución de cinco puntos porcentuales: de 42% en 2010 a 37% en 2019, menos de la mitad (44%) de la registrada en el mismo año para los hombres 84% (Gráfico 1.2). La brecha de participación laboral en el mismo periodo entre mujeres y hombres ha aumentado en más de ocho puntos porcentuales, en tendencia opuesta a la de la región latinoamericana que bajó de 28% a 24% (CEPAL, 2020).

Gráfico 1.2

Evolución de la participación laboral de personas de 15 años o más, por sexo, 2010-2019

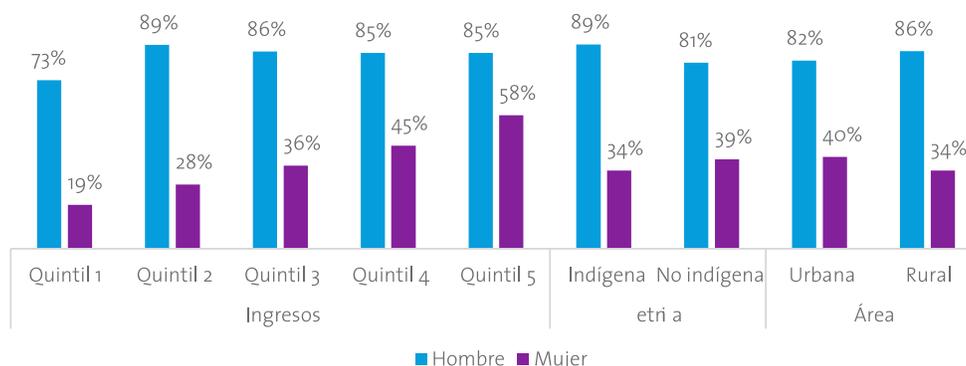


Fuente: Adaptado de ENEI. 2010-2019 (INE, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019).

La participación laboral ha disminuido en todos los quintiles de ingreso desde el 2010 (INE, 2019), aumentando así su vulnerabilidad económica aún más. Las desigualdades económicas y la falta de acceso a educación acentúan las brechas de género en la participación laboral. En consecuencia, la brecha es mayor para las mujeres indígenas y rurales quienes tienen una participación laboral de 34% lo cual supone una brecha de 56% con relación a los hombres indígenas y de 52% con los hombres rurales (INE, 2019). Las mujeres del quintil de ingreso más pobre tienen la menor tasa de participación laboral (19%) mientras que las del quintil 5 tienen una tasa de participación de 58% (Gráfico 1.3). La brecha respecto a los hombres es mayor en el quintil 1 (54%), que en el más pobre mientras que el quintil 5 presenta la menor brecha (27%).

Gráfico 1.3

Participación laboral de las mujeres de 15 años o más, por quintiles de ingreso, 2019



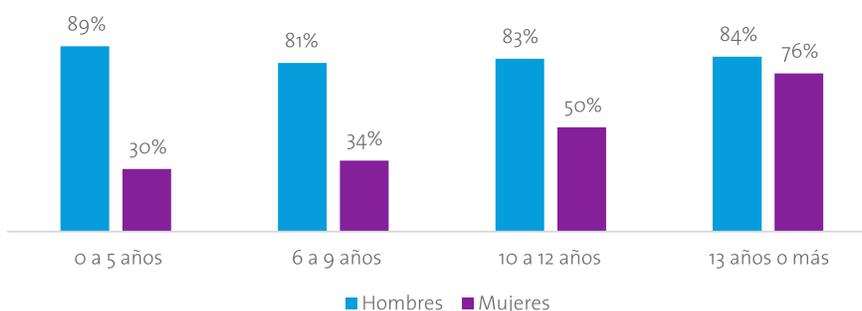
Nota. Quintil 1 es el de menores ingresos y quintil 5 el de mayores ingresos.

Fuente: Adaptado de ENEI 2019 (INE, 2019).

La desigual participación de las mujeres en el mercado laboral también se vincula claramente con el nivel educativo. En el 2019, la mayoría de las mujeres en la PEA (64%) tenían menos de diez años de instrucción, lo cual corresponde a un nivel como máximo de tercero básico. Las mujeres con 0 a 5 años de escolaridad, en ese año, presentan la participación laboral más baja (30%); es en este grupo en donde la brecha de participación laboral entre mujeres y hombres evidenció mayor amplitud (Gráfico 1.4). A medida que aumentan los años de instrucción educativa la brecha disminuye, como en el caso del grupo con 13 o más años de instrucción, donde disminuyó a 9%.

Gráfico 1.4

Participación laboral de las mujeres y hombres, según años de escolaridad, 2019

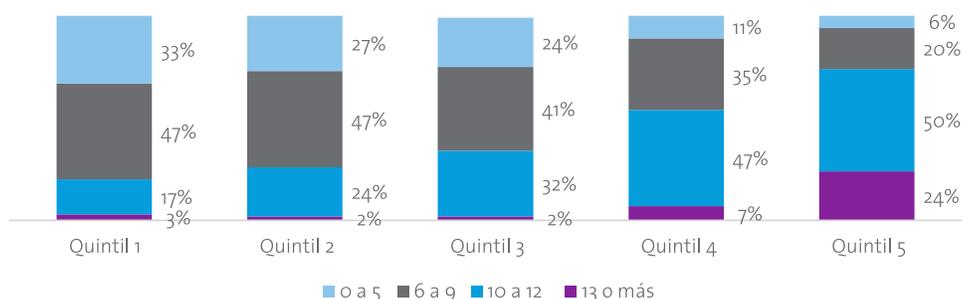


Fuente: Adaptado de ENEI 2019 (INE, 2019).

La participación laboral de las mujeres es proporcional al nivel de educación que poseen: a mayor educación, más acceso a un empleo y a ingresos propios. Las mujeres que alcanzaron los 13 años de estudio o más, tienen una participación laboral (76%) mayor al doble del total de las mujeres en edad de trabajar (37%). Sin embargo, en 2019, solamente 8% de las mujeres en la PEA tienen 13 años o más de instrucción educativa. También las mujeres de menor nivel educativo están en quintiles de ingresos más bajos (Gráfico 1.5). Únicamente 3% de las mujeres en el quintil más pobre logran 13 años de educación mientras que 24% de las del quintil más rico lo logran.

Gráfico 1.5

Nivel máximo de estudios alcanzado por mujeres en edad de trabajar, por quintil de ingresos en 2019



Nota. Quintil 1 es el de menores ingresos y quintil 5 el de mayores ingresos.

Fuente: Adaptado de ENEI 2019 (INE, 2019).

En el caso de los hombres, los años de escolaridad no inciden en la participación laboral (Gráfico 1.4) mantienen una participación laboral entre 81% y 89%, lo que evidencia un claro patrón de desigualdad sistemático que refleja la cultura patriarcal que da más oportunidades a los hombres. Se observa que, quienes tienen menos años de educación participan principalmente en actividades agrícolas (Gráfico 1.6), actividad en la que participan muy pocas mujeres (Gráfico 1.7).

Gráfico 1.6

Distribución de actividad económica por nivel educativo, en 2019



Fuente: Adaptado de ENEI 2019 (INE, 2019).

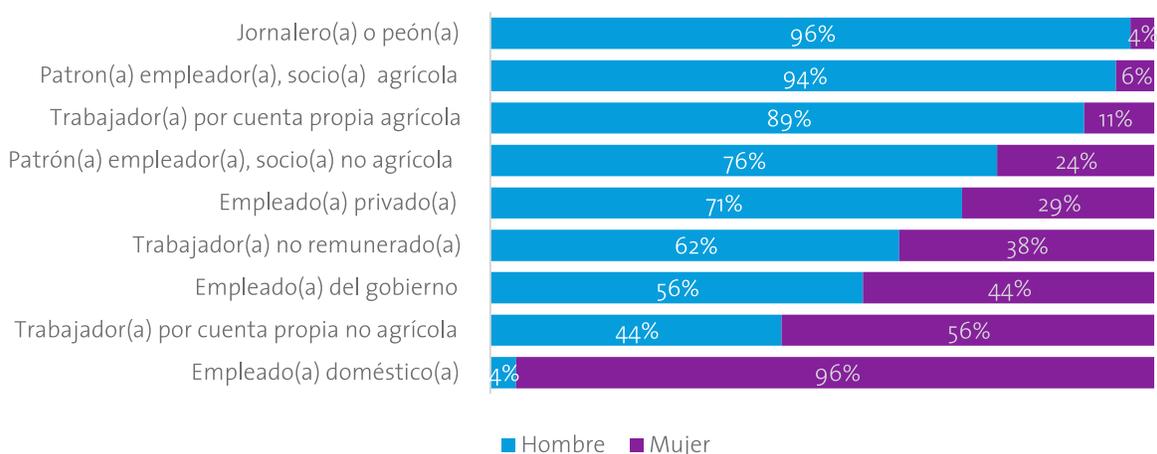
En suma, además de los retrocesos por el incremento de las brechas de género, estas están aún más lejos de cerrarse con respecto a la participación laboral. Por otro lado, además de la persistencia de dichas brechas, hay otras condiciones importantes que restringen el empoderamiento de las mujeres, como el hecho de que las mujeres ocupadas tienen mayor participación en actividades de baja remuneración.

1.1.3 Ocupaciones y actividades económicas donde participan las mujeres

Además de las brechas en participación laboral, hay sectores económicos y ocupaciones que están asociadas principalmente a hombres o a mujeres. Al revisar la participación laboral en cada categoría ocupacional (Gráfico 1.7), se evidencia que la participación de los hombres es mayoritaria en casi todos los casos, en tanto que la de las mujeres lo es en las categorías de cuenta propia no agrícola y en la de trabajo doméstico remunerado (donde es casi la totalidad).

El trabajo doméstico es una de las actividades en las que participa mayor cantidad de mujeres que de hombres y constituye uno de los trabajos de mayor precariedad. Fortalecer los derechos de este grupo de trabajadoras es una tarea pendiente en Guatemala⁷ para avanzar en el empoderamiento económico.

Gráfico 1.7
Porcentajes de hombres y mujeres en cada categoría ocupacional en 2019



Fuente: Adaptado de ENEI (INE, 2019).

La participación de los hombres en la mayoría de las actividades económicas es mayor a la de las mujeres (Gráfico 1.8), especialmente en los sectores de la construcción, agricultura, información y comunicación. Las mujeres son la mayor proporción solamente en los sectores de otros servicios⁸ y administración pública.

⁷ El Estado guatemalteco no ha ratificado el Convenio 189 de la OIT, sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

⁸ Alta proporción (89%) de mujeres dentro de esta categoría trabaja en actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico, es decir prestan servicios como empleada doméstica.

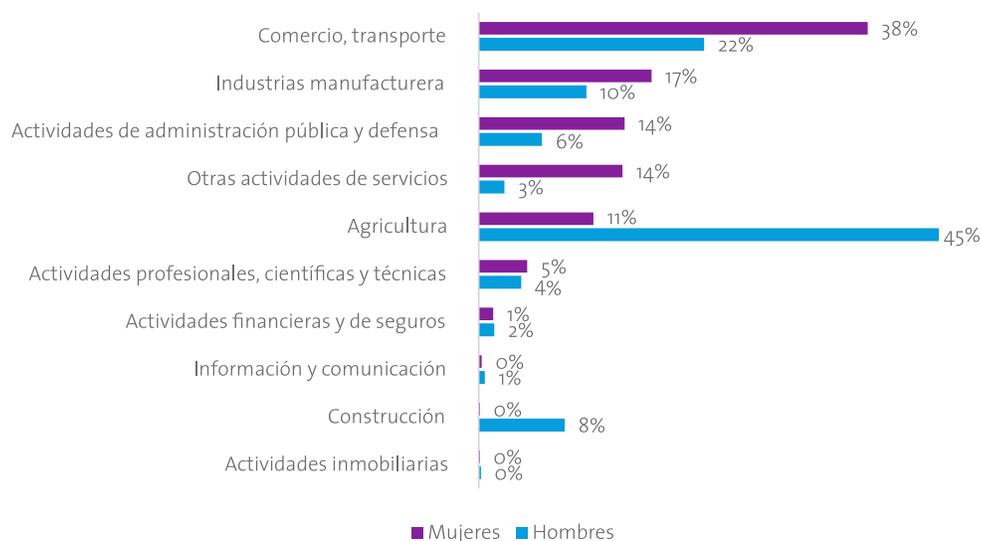
Gráfico 1.8
Distribución de actividad económica por sexo, en 2019



Fuente: Adaptado de ENEI (INE, 2019)

Las mujeres ocupadas trabajan principalmente en el sector de comercio (38% del total); disminuye la proporción en la industria manufacturera (16.7%), en la administración pública y defensa (14.1%) y en otras actividades de servicios (13.9%). En suma los cuatro sectores reúnen a 82% del total de las mujeres ocupadas. Del total de hombres ocupados (Gráfico 1.9), la mayor parte trabaja en el sector agropecuario (45% del total); la proporción es menor en el comercio y transporte (21.8%), seguido por el sector de la industria manufacturera (10.4%) y el de la construcción (8.3%). En estos cuatro sectores trabaja 85% de los hombres ocupados.

Gráfico 1.9
Estructura de la población ocupada por sector de actividad económica y sexo, en 2019



Fuente: Adaptado de ENEI (INE, 2019).

“Las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en ocupaciones que generalmente se identifican como ‘femeninas’, en tanto que demandan atributos contruados como ‘naturalmente’ propios de ellas –por ejemplo, en el sector de servicios sociales, personales y domésticos. Ambas tendencias son reflejo de procesos de discriminación –directa e indirecta– en los mercados laborales de la región, así como de estereotipos y preconcepciones acerca de los roles de género en la sociedad” (ONU Mujeres, 2017).

1.1.4 La desigualdad en las remuneraciones

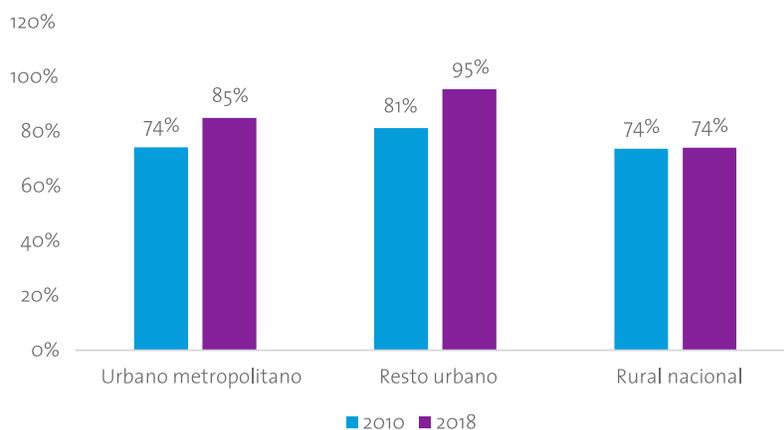
Además de las brechas en la participación laboral, las mujeres ocupadas enfrentan desigualdad en la remuneración. Asimismo, no todas las mujeres que ingresan al mercado laboral logran ocuparse o tener un empleo durante todas las horas que lo desean, es decir presentan tasas de desempleo y subempleo mayores a las de los hombres.

Si bien es cierto que el salario mínimo ha aumentado desde 2010, muchos de los ocupados aún operan en la informalidad (71%, como se verá en el cap. 4). En promedio, el salario percibido por este segmento de trabajadores guatemaltecos es menor al salario mínimo.

Los salarios⁹ percibidos por las mujeres en el mercado laboral son inferiores a los de los hombres. En el 2010, las mujeres del área metropolitana recibían un salario que representaba 74% del salario promedio del hombre. Al año 2018, este indicador mejoró, incrementándose de 74% a 85%. Lo mismo ocurrió en el resto de los sectores urbanos, en donde el indicador pasó de 81% a 95%. La mejora, sin embargo, no se registró en el área rural, donde las mujeres continuaron percibiendo, en promedio, únicamente 74% del salario de un hombre (Gráfico 1.10).

Gráfico 1.10

Salario medio base por hora de las mujeres ocupadas con respecto al salario de los hombres por ámbito geográfico, 2010 y 2018



Fuente: Adaptado de ENEI 2010 y 2018 (INE, 2010, 2018).

Según información de la ENEI (INE, 2019) los hombres perciben mayores ingresos que las mujeres, independiente de los años de estudio. Los hombres sin ningún año de estudio tienen ingresos promedio de Q.1,364.89, los que son mayores que incluso al ingreso de las mujeres que han estudiado hasta el nivel básico Q. 1,313.34. La brecha entre

⁹ Este corresponde al salario base percibido por la persona, sin descuentos, dividido por el número de horas habituales que trabaja al mes en la ocupación principal.

hombres y mujeres que han alcanzado los niveles de primaria a básico oscila alrededor de Q.600.00. Los hombres que alcanzan el nivel superior tienen ingresos significativamente mayores, las mujeres perciben ingresos de Q. 4,010.79 mientras que los hombres de Q. 5,903.8 (INE, 2019).

Las remuneraciones percibidas por las mujeres según la actividad económica evidencian que la industria manufacturera, el comercio, los servicios y la agricultura son las actividades en donde existe mayor desigualdad de salarios (Gráfico 1.13). Estos cuatro grupos de actividades económicas concentran el 79% de la fuerza laboral según la ENEI 2018. Cabe recalcar que, en estas actividades económicas, los salarios son precarios –especialmente en agricultura y comercio–, por lo que una brecha salarial lo hace todavía más impactante para la calidad de vida de las mujeres. Aunque hay una menor proporción de mujeres que trabajan en agricultura son las que perciben menores salarios. Los sectores que muestran mayor igualdad o ventaja¹⁰ salarial de las mujeres concentran únicamente a un quinto de ellas. Por otro lado, en los sectores que muestran mayor desigualdad en los salarios (36% y 41%) se ocupa 54.3% de las mujeres trabajadoras.

Gráfico 1.11

Salario medio base por hora de las mujeres ocupadas con respecto al salario de los hombres por actividad económica, 2018



Nota: Los datos en el gráfico representan el porcentaje de diferencia entre el salario de los hombres y el de las mujeres. El valor de 100% representa igualdad, si es mayor son más altos los salarios de las mujeres y si es menor son más altos los de los hombres.
Fuente: Adaptado de ENEI 2018 (INE, 2018).

En los sectores de actividades profesionales, administración pública y construcción los salarios de las mujeres (113%, 105% y 104%) superan¹¹ al de los hombres (Gráfico 1.11), sin embargo, en estos tres sectores se concentra solamente 6% de la fuerza laboral femenina.

¹⁰ Actividades profesionales, de administración pública, construcción, actividades financieras, inmobiliarias y de información y comunicación.

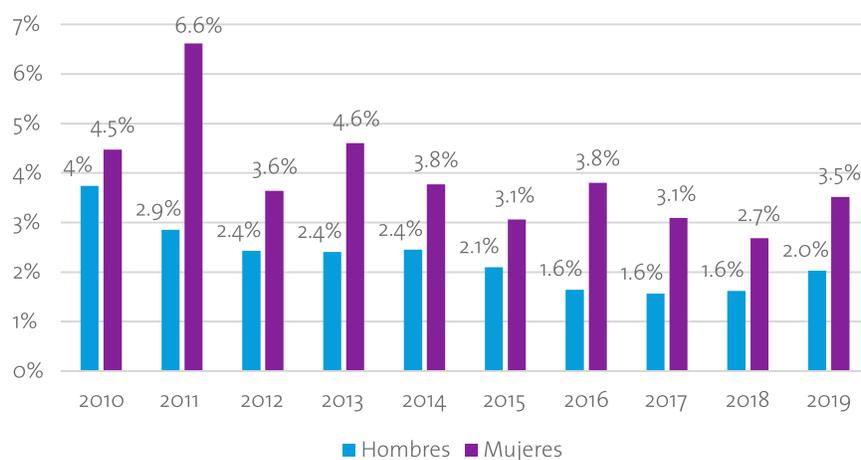
¹¹ La brecha se calcula dividiendo el salario promedio de las mujeres entre el de los hombres, por lo que un porcentaje superior a 100% indica que el de las mujeres es mayor.

1.1.5 El desempleo afecta más a las mujeres y aún más a las mujeres pobres

La tasa de desempleo¹² en Guatemala es 2.5%, una de las más bajas en América Latina (8%). Sin embargo, esto no significa que la situación de empleo sea positiva, sino que la oferta de empleo es baja por lo que se unen al empleo informal (ver capítulo 4).

Las tasas de desempleo femeninas son más altas que las masculinas (Gráfico 1.12). Sumado a esto, la reducción de las tasas de desempleo desde 2010 ha sido mayor para los hombres que para las mujeres, lo que se traduce en un aumento en la brecha de 0.5% en 2010 a 1.5% en el 2019.

Gráfico 1.12
Evolución de las tasas de desempleo por sexo, 2010-2019



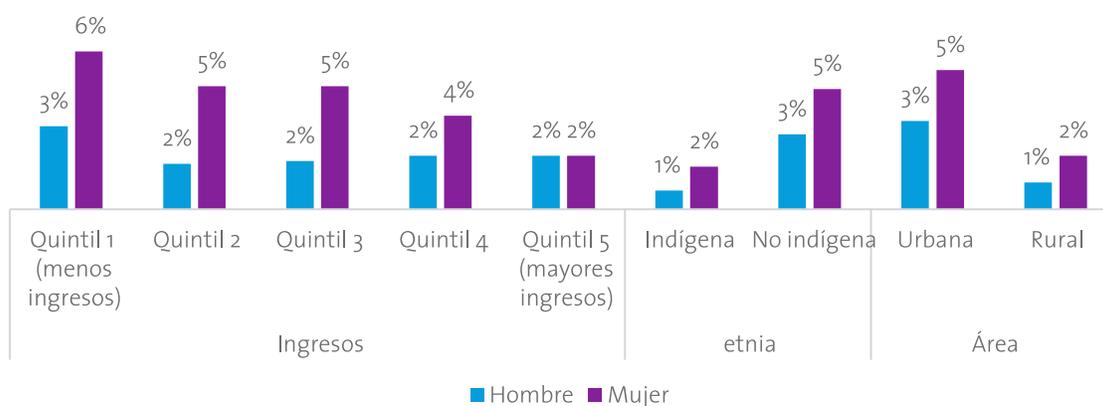
Fuente: Adaptado de ENEI 2010-2019 (INE, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019).

A medida que los ingresos de los hogares son menores, las tasas de desempleo son mayores tanto para mujeres como para hombres (Gráfico 1.13), manteniéndose el patrón de desigualdad entre mujeres y hombres. Las personas en quintiles de menor ingreso (1 y 2) muestran una brecha de desempleo entre hombres y mujeres bastante mayor que en la de los quintiles menos pobres (4 y 5). Esto evidencia la doble discriminación, por sexo y por nivel socioeconómico que afecta con mayor intensidad a las mujeres en hogares pobres. Las tasas más altas de desempleo de mujeres se registran en la población no indígena y el área urbana, lo que significa que hay más oportunidades laborales; sin embargo, tanto por área urbano y rural, como por etnia, las mujeres tienen mayor desempleo que los hombres (Gráfico 1.13). Esto evidencia la discriminación hacia las mujeres aun cuando la oferta de trabajo es ligeramente mejor.

¹² La población desempleada se define como las personas de 15 años o más, que, sin estar ocupados en la semana de referencia, buscaron activamente un trabajo y tenían disponibilidad inmediata.

Gráfico 1.13

Tasa de desempleo de mujeres y hombres por quintil de ingresos, 2019

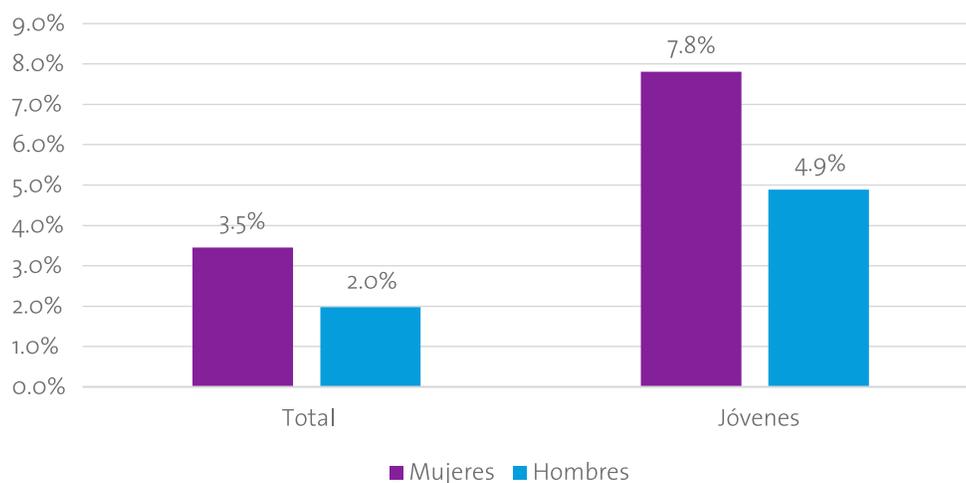


Fuente: Adaptado de ENEI. 2019 (INE, 2019).

Las tasas de desocupación de los jóvenes de 15 a 24 años tienden a ser mayores que las de los grupos etarios de mayor edad. Para los jóvenes, la búsqueda de empleo tiende a ser difícil, y lo es aún más para las mujeres en este rango de edad ya que tienen tasas de desempleo mayores que las de los hombres (Gráfico 1.14), lo que podría indicar que desde que inicia la edad productiva, las mujeres tienen menos oportunidad de incorporarse a la fuerza laboral e iniciar una carrera.

Gráfico 1.14

Tasa de desempleo juvenil (15-24 años) por sexo, 2019



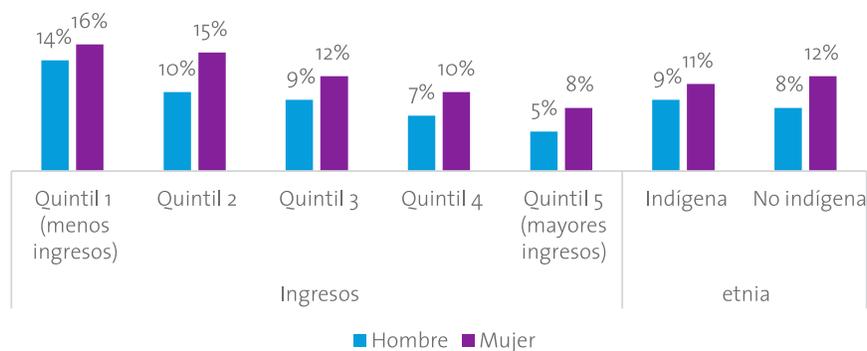
Fuente: Adaptado de ENEI. 2019 (INE, 2019).

1.1.6 El subempleo

Las altas tasas de subempleo completan el panorama de las condiciones en el mercado laboral. Las tasas de subempleo visible¹³ muestran el mismo patrón desigual entre quintiles para mujeres y hombres. En 2019, 11.3% de las mujeres de la PEA se encontraban en situación de subempleo, comparado con 8.4% de los hombres en esta condición (INE, 2019). Según el quintil de ingreso (Gráfico 1.15), las mujeres pobres son las que más se ven afectadas por el subempleo con una tasa de 16.1%, mientras que las mujeres en quintil 5 la tasa es la mitad (8.0%). Los hombres menos pobres son los menos afectados, con una tasa de 4.7% lo cual también evidencia una brecha de 3.3% con las mujeres del mismo quintil. Asimismo, las mujeres indígenas también se ven afectadas por una alta tasa de subempleo (12%).

Gráfico 1.15

Tasa de subempleo visible de mujeres y hombres por quintil de ingresos, 2019

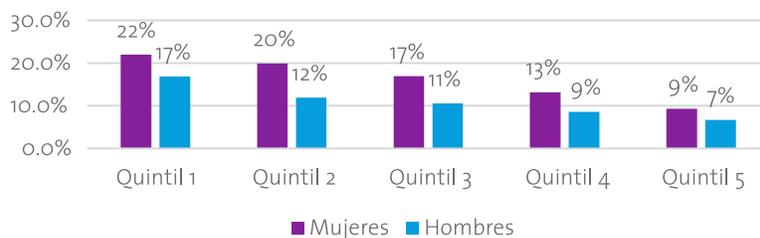


Fuente: Adaptado de ENEI. 2019 (INE, 2019).

En conjunto, el desempleo y subempleo evidencian las deficiencias del mercado laboral guatemalteco, que en última instancia afecta en mayor grado (22%) a las mujeres económicamente activas en hogares pobres (Gráfico 1.16).

Gráfico 1.16

Porcentaje de la PEA en situación de desempleo o subempleo visible de mujeres y hombres por quintil de ingresos, 2019



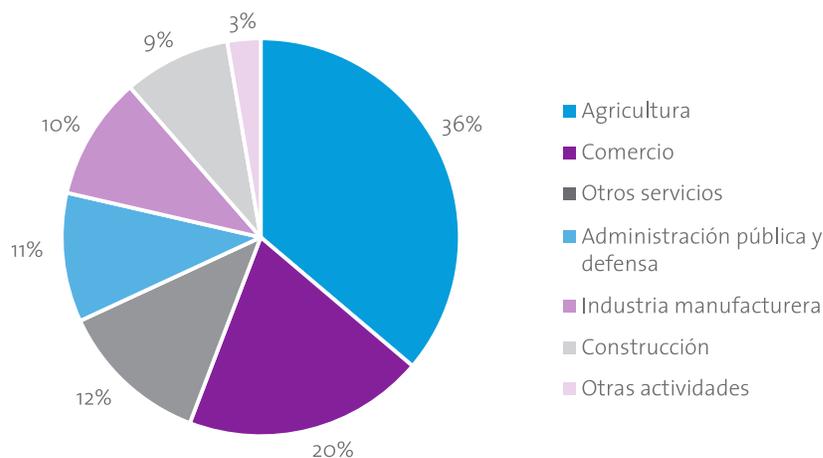
Fuente: Adaptado de ENEI. 2019 (INE, 2019).

¹³ Personas ocupadas pero que involuntariamente trabajan menos de 40 horas.

El subempleo se concentra en tres ramas principales: la agricultura, el comercio y otros servicios, sumando así 68% del total de los subempleados (Gráfico 1.17). El comercio y otros servicios son actividades con alta participación de mujeres.

Gráfico 1.17

Tasa de subempleo visible por rama de actividad económica, en 2019



Fuente: Adaptado de ENEI 2019.

Dado que las mujeres tienen una mayor presencia en empleos de menor remuneración, precarios e informales (como se verá en el capítulo 4), así como por su rol reproductivo y las tareas que se le asignan en el hogar, la mayoría no cuenta con cobertura de protección social, lo cual incrementa su situación de vulnerabilidad y las barreras para su empoderamiento.

1.1.7 La protección social para las mujeres ocupadas

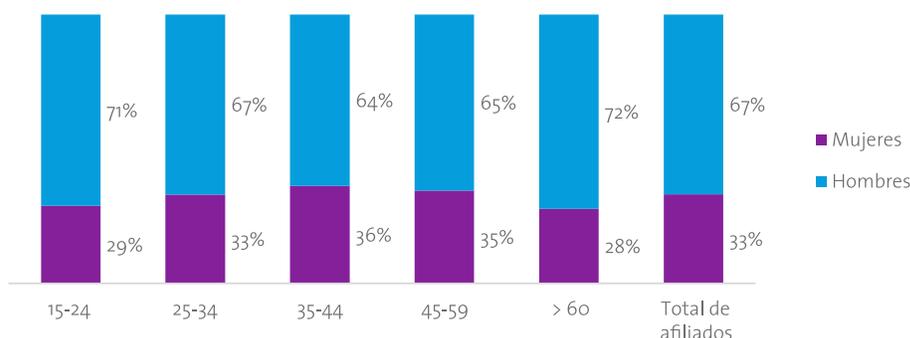
En Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) emite las licencias de maternidad y provee el servicio de salud para los trabajadores. Sin embargo, como se verá posteriormente (capítulo 4), la mayoría de las trabajadoras laboran en el sector informal, y no cuentan con cobertura social. Asimismo, aunque 30% de la población ocupada labora en el sector formal, únicamente 18% tienen acceso al seguro social, dejando al resto en estado de vulnerabilidad¹⁴.

El registro del IGSS muestra que, en 2019, del total de afiliados (1.3 millones de personas) únicamente 439,715 son mujeres. Esto corresponde a 33% de los afiliados. Este comportamiento se mantiene en todos los grupos etarios, sin embargo, en los rangos extremos (15-24 años y mayores de 60 años) el porcentaje de mujeres afiliadas es menor (Gráfico 1.18). Este bajo porcentaje es consecuencia de la poca participación de ellas en el sector laboral, pues la proporción de mujeres ocupadas afiliadas (18%) es similar a la de los hombres (19%).

¹⁴ Según la definición utilizada por el INE, la población ocupada en el sector informal la integran los empleadores y trabajadores de empresas de menos de seis personas, los trabajadores no remunerados, los trabajadores domésticos y todos los trabajadores por cuenta propia, exceptuando a los profesionales y técnicos. Es decir, en el caso de estos últimos, debido a que cobran mediante factura no son considerados informales dentro de la definición con la que opera el INE, pero no gozan de protección social porque no son trabajadores en situación de dependencia.

Gráfico 1.18

Porcentaje de afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, por sexo y tramos etarios, 2018



Fuente: Adaptado de Boletín de afiliación 2018 (IGSS, 2018).

El acceso a la seguridad social en Guatemala no solo da protección a los afiliados a los servicios de salud, sino que también permite que estos tengan acceso a planes de pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia. Debido a esto, la carencia de este servicio deja a millones de mujeres sin ningún tipo de ingreso cuando ya no están en la capacidad de trabajar.

1.1.8 Mujeres sin ingresos propios

“Los ingresos propios¹⁵ son un potente indicador de la capacidad de las mujeres para asegurar su bienestar económico, independientemente del tipo de familia de la que provengan –y, en particular, de si cuentan o no con un hombre proveedor de ingresos” (ONU Mujeres, 2017, pág. 29). Estos permiten a las personas asegurar su propio bienestar económico, y representan, para las mujeres, una condición necesaria para su autonomía e independencia de su pareja o de otros familiares.

Gráfico 1.19

Evolución de la población de 15 años o más sin ingresos propios según sexo, 2010-2019

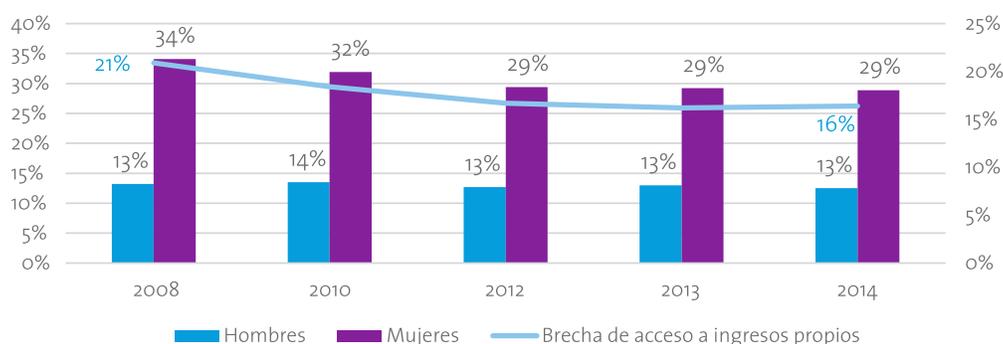


Fuente: Adaptado de ENEI. 2010-2019 (INE, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019).

¹⁵ Se denomina ingreso al salario base más los ingresos agrícolas y no agrícolas de las personas en su primer y segundo empleo (si lo hay).

A nivel general, entre 2010 y 2019, se ha logrado una ligera disminución de la proporción de la población en edad de trabajar que no percibe ningún ingreso, este avance ocurre en el caso de los hombres (Gráfico 1.19), donde se registra una disminución de casi seis puntos porcentuales. La situación de las mujeres, en cambio, ha empeorado levemente; el porcentaje de mujeres sin ingresos propios se incrementó de 66% a 68%, con oscilaciones interanuales inferiores al 3%. Esto ha producido un incremento de ocho puntos en la brecha entre mujeres y hombres, que ha subido de 37% a 45%. Mientras que a nivel regional en América Latina (Gráfico 1.20), la proporción de mujeres sin ingresos propios presenta una clara tendencia a la disminución. Lo cual desafortunadamente deja a las mujeres guatemaltecas en una situación muy desventajosa dado que para 2014 la proporción de mujeres sin acceso a ingresos propios a nivel regional era de 28.9% menos de la mitad que en Guatemala en el mismo año (66%).

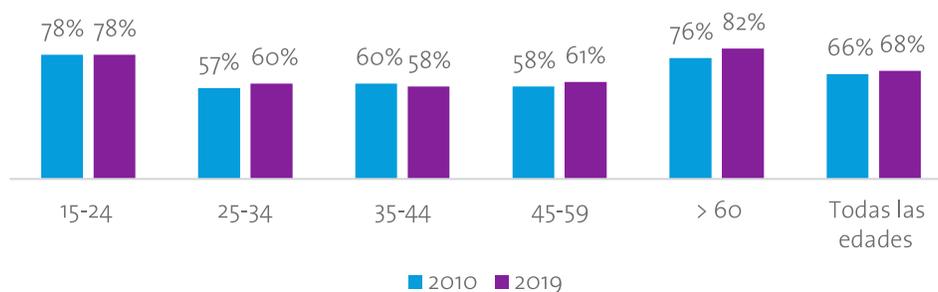
Gráfico 1.20
Evolución de la población sin ingresos propios, según sexo, entre 2010 y 2014 en América Latina



Nota: Promedio regional ponderado para mujeres y hombres mayores a 15 años.
Fuente: Adaptado con datos de CEPAL (2020).

La variación en la proporción de mujeres sin ingresos está relacionada con la edad (Gráfico 1.21). La proporción de mujeres entre 15 y 24 años en esta situación ha permanecido igual desde 2010. El único rango de edad que registró una ligera disminución fue el de mujeres de 35-45 años. En el resto de los grupos etarios la proporción aumentó: de 57% a 60% en las mujeres entre 25 y 34 años, de 58% a 61% entre las de 45 y 59 años y de 76% a 82% para las que tienen más de 60 años.

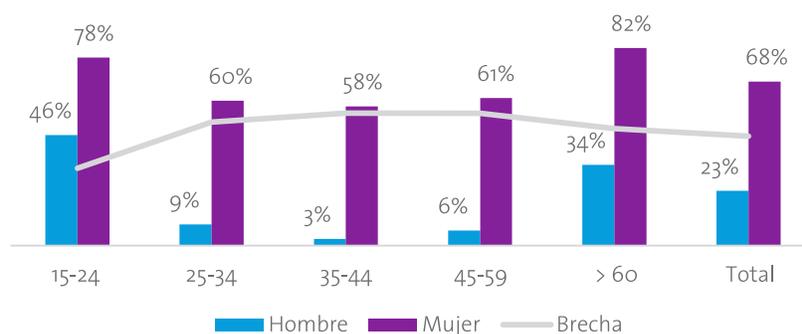
Gráfico 1.21
Porcentaje de mujeres sin ingresos propios, por tramos etarios, 2010 y 2019



Fuente: Adaptado de ENEI. 2010 y 2019 (INE, 2010, 2019).

El análisis por edad (Gráfico 1.22) muestra cómo la brecha de género dentro de la población sin ingresos también varía según la edad: el grupo entre 15 y 24 años tiene una brecha de 32%, mientras que aumenta a 51% para el grupo etario entre 25 y 34. La magnitud de esta situación se evidencia en que alrededor de 68% del total de las mujeres adultas no perciben ingresos, frente a 23% del total de los hombres. Nótese que la situación de los hombres, aún en los valores máximos de falta de ingresos (15-24 años) no alcanzan porcentajes tan altos como los de las mujeres en sus valores mínimos (35-44 años). En estos mínimos es donde las brechas son las más altas y corresponden a las edades más productivas tanto para mujeres como para hombres. Si las mujeres no logran su empoderamiento ni siquiera en estas edades será casi imposible alcanzar un mejor nivel en las siguientes etapas de su vida.

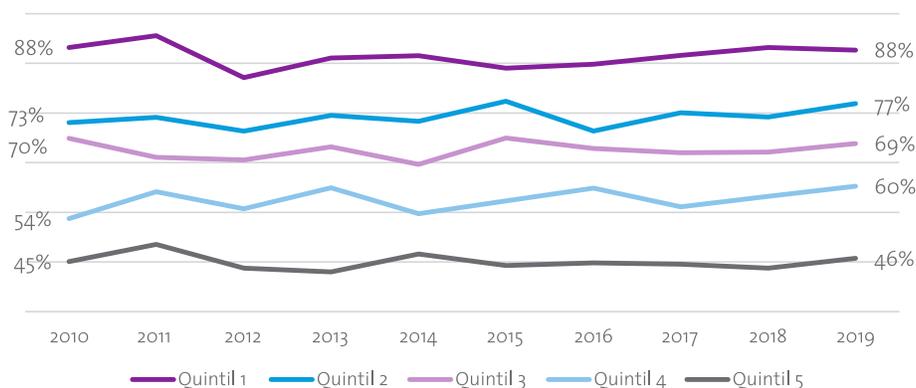
Gráfico 1.22
Porcentaje de mujeres sin ingresos propios, por sexo, en 2019



Fuente: Adaptado de ENEI. 2019 (INE, 2019).

Como fue indicado anteriormente, la proporción de mujeres que no perciben ingresos propios aumentó levemente, lo cual también se refleja al analizar la situación de los hogares según quintiles. El porcentaje de mujeres sin ingresos propios en los quintiles 2 y 4 aumentó en cuatro puntos y en un punto para las del quintil 5, mientras que disminuyó en un punto para las del quintil 3 (Gráfico 1.23).

Gráfico 1.23
Evolución de mujeres de 15 años o más sin ingresos propios, según quintil de ingreso, 2010-2019

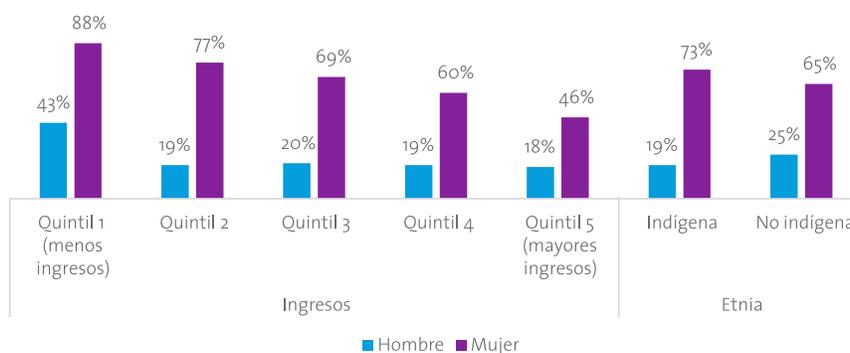


Fuente: Adaptado de ENEI. 2010-2019 (INE, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019).

A medida que los ingresos de los hogares son mayores, disminuye la proporción de mujeres sin ingresos propios (Gráfico 1.23). Se observa que los quintiles más pobres (1 y 2) concentran altas tasas de mujeres sin ingresos propios (88% y 77% respectivamente), mientras que en los quintiles más ricos (5 y 4) la tasa es de 46% y 60%. Con relación a los hombres, la variación ocurre únicamente entre el quintil más pobre y el resto de los quintiles (Gráfico 1.24). En los quintiles del 2 al 5, la proporción que no tiene acceso a ingresos propios varía entre 18 y 20%, mientras que, en el más pobre, 43% se encuentra en esta situación. Asimismo, hay mayor porcentaje (73%) de mujeres indígenas sin ingresos y la brecha entre mujeres y hombres (54%) es mayor que para las no indígenas (40%).

En los hogares más pobres hay altas proporciones de mujeres y hombres sin ingresos propios, llama la atención que la brecha entre mujeres y hombres en los hogares del quintil 1, es menor que la brecha en los dos quintiles inmediatamente superiores (2 y 3) y la brecha es menor en los quintiles 4 y 5.

Gráfico 1.24
Población de 15 años o más sin ingresos propios, según sexo y quintil de ingreso, 2019



Fuente: Adaptado de ENEI. 2019 (INE, 2019).

Tales porcentajes llaman la atención por dos razones. La primera corresponde a la vinculación existente entre pobreza y exclusión laboral de las mujeres. Las dos variables, la riqueza/pobreza y los ingresos propios, son mutuamente dependientes

La segunda consiste en que aún en el quintil de mayores ingresos (5), casi la mitad de las mujeres no cuenta con ingresos propios, lo que se traduce en vulnerabilidad económica y social, incluyendo situaciones de violencia contra la mujer que afecta a las mujeres en todos los quintiles de ingreso (Ver en capítulo Dinámicas Familiares Gráfico 3.13). Una gran proporción de mujeres sin acceso a ingresos propios tienen altas cargas de trabajo doméstico que no les permite acceder al mercado de trabajo.

1.1.9 El trabajo doméstico no remunerado

ONU Mujeres (2017, pág. 37) reporta que “para las mujeres, la carga del trabajo doméstico no remunerado aumenta de manera significativa con la presencia en el hogar de menores de cinco años y, en menor medida, con la presencia de menores de entre 5 y 15 años. En Guatemala, las mujeres en hogares con menores de cinco años dedican 22 horas más por semana a este tipo de trabajo que las mujeres en hogares sin menores”.

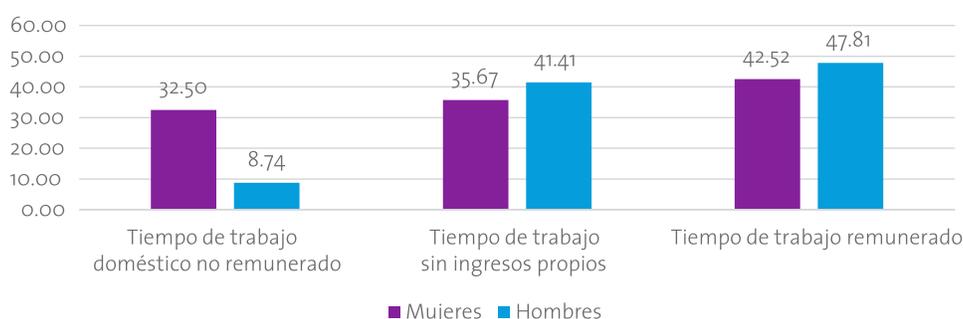
Asimismo, el trabajo doméstico no remunerado es una de las causas directas de la baja participación laboral de las mujeres. Muchas mujeres deben emplear su tiempo en dos ámbitos, el laboral y el trabajo en sus hogares ya que la

carga de trabajo en el hogar recae principalmente en ellas. En 2018, 80% de las mujeres que integran la PEA realiza algún tipo de trabajo doméstico en sus hogares, frente a 41% de los hombres (INE, 2018).

En Guatemala el trabajo de cuidados y no remunerado en el hogar está distribuido desproporcionadamente, la mujeres gastan cuatro veces más de lo que los hombres en cuidados y hasta ocho veces en trabajo doméstico. Además, este tipo de labores están desvalorizadas en la sociedad a pesar de que son tareas esenciales para la vida. Esto se refleja en los empleos remunerados de este tipo de trabajo que se caracterizan por bajos salarios y condiciones precarias.

Las mujeres que realizan algún tipo de trabajo doméstico no remunerado emplean en promedio 32.5 horas semanales, mientras que los hombres únicamente 8.7 (Gráfico 1.25). Lo contrario sucede en trabajos realizados en actividades económicas (remunerados o no remunerados), en donde los hombres emplean más horas semanales que las mujeres. Esto, sumado a que las mujeres perciben ingresos por hora menores que los hombres, ocasiona que los ingresos percibidos por el trabajo de las mujeres sean menores, tanto por insuficiencia de horas¹⁶ como por salarios más bajos.

Gráfico 1.25
Tiempo destinado al trabajo doméstico no remunerado, trabajo sin ingresos propios* y trabajo remunerado, por sexo, en horas semanales



Fuente: Adaptado de ENEI. 2018(INE, 2018).
Nota: *No incluye trabajo doméstico no remunerado.

Las condiciones de empoderamiento económico de las mujeres guatemaltecas enfrentan grandes carencias y algunos retrocesos. Lo que se refleja en la feminización de la pobreza extrema, la cual es parte de un contexto más general de desigualdades caracterizado por su baja participación laboral y su involucramiento en actividades económicas menos remuneradas, altas tasas de desempleo y subempleo, su carencia de ingresos propios y las altas tasas de trabajo doméstico no remunerado.

Para superar las barreras que impiden que las mujeres alcancen el empoderamiento económico es necesario reducir las desigualdades, atendiendo a cada grupo con políticas que estén enfocadas en sus necesidades específicas. Para tal propósito, en el siguiente capítulo se presenta una caracterización que agrupa a las mujeres según su nivel educativo y situación económica. Dicha información podrá ser de utilidad para una mejor comprensión de la situación de cada grupo lo cual puede ayudar a los tomadores de decisión para el diseño de las políticas públicas y a la sociedad en general a afrontar mejor el contexto actual de desaceleración económica.

¹⁶ Una jornada de trabajo ordinario de tiempo completo en Guatemala se compone de 44 horas semanales.



ESCENARIOS DE
EMPODERAMIENTO
ECONÓMICO

2.

ESCENARIOS DE EMPODERAMIENTO ECONÓMICO

La evidencia muestra que en Guatemala las mujeres de menores ingresos tienen mayores brechas (respecto a los hombres) de participación laboral, mayor porcentaje de mujeres sin ingresos propios y menor acceso a educación, sin embargo, las mujeres de mayores ingresos tienen mayores brechas salariales, de desempleo y de subempleo. Esto significa que, aunque las mujeres de todos los niveles sociales y económicos enfrentan desigualdades que impactan en su empoderamiento económico, sus necesidades no son las mismas y es necesario un análisis de cada grupo por separado para destacar las diferencias, y así propiciar el ejercicio de sus derechos económicos en condiciones de igualdad.

Para entender y abordar los avances desiguales y los rezagos de las mujeres según su condición socioeconómica, este informe adapta al contexto guatemalteco, la tipología de tres escenarios de ONU Mujeres (2017)¹⁷. En dicha tipología se conjugan factores familiares (que se abordarán en el capítulo 3) y factores relacionados con el mercado (en el capítulo 4), los cuales inciden en la creación de oportunidades y obstáculos para el empoderamiento económico de las mujeres.

En este capítulo se construyen los escenarios: pisos pegajosos, escaleras rotas y techos de cristal; con base a los quintiles de ingreso del hogar y el nivel de educación. Se muestra que la situación laboral de las mujeres difiere por escenario, en pisos pegajosos resalta que las mujeres tienen las menores tasas de participación laboral (22%) y la mayor brecha de participación laboral respecto a los hombres (59%). La situación de poder económico intrafamiliar de las mujeres en pisos pegajosos se dificulta ya que son las que tienen mayor proporción de mujeres sin acceso a ingresos propios (83%) y dedicadas exclusivamente a tareas del hogar (68%). En escaleras rotas, en cambio, enfrentan una gran brecha en ingresos (31%) y tienen la menor proporción de mujeres que son las que aportan principalmente al hogar (7%). Para las mujeres en techos de cristal, la situación que destaca es que, a pesar de tener mejores condiciones, tienen altas cargas de trabajo no remunerado (32 horas a la semana) y muy pocas son las que principalmente aportan en el hogar (10%).

2.1 Construcción de los escenarios de empoderamiento económico

Para analizar separadamente las características de las mujeres de acuerdo con su situación económica y nivel de estudio, ONU Mujeres (2017) ha propuesto una caracterización por escenarios¹⁸, donde se agrupa a las mujeres de acuerdo con tres situaciones: Pisos pegajosos, Escaleras rotas y Techos de cristal. A tales escenarios corresponden

¹⁷ Ver anexo metodológico

¹⁸ La metodología se adaptó del informe regional: El Progreso de las mujeres en América Latina y El Caribe 2017, Transformar las economías para realizar los derechos.

los valores de 10 indicadores (Tabla 2.1) que describen su situación en relación con su participación en el mercado laboral (eje 1), empoderamiento económico intrahogar (eje 2) y dinámicas familiares (eje 3).

Tabla 2.1
Indicadores* de los escenarios de empoderamiento económico

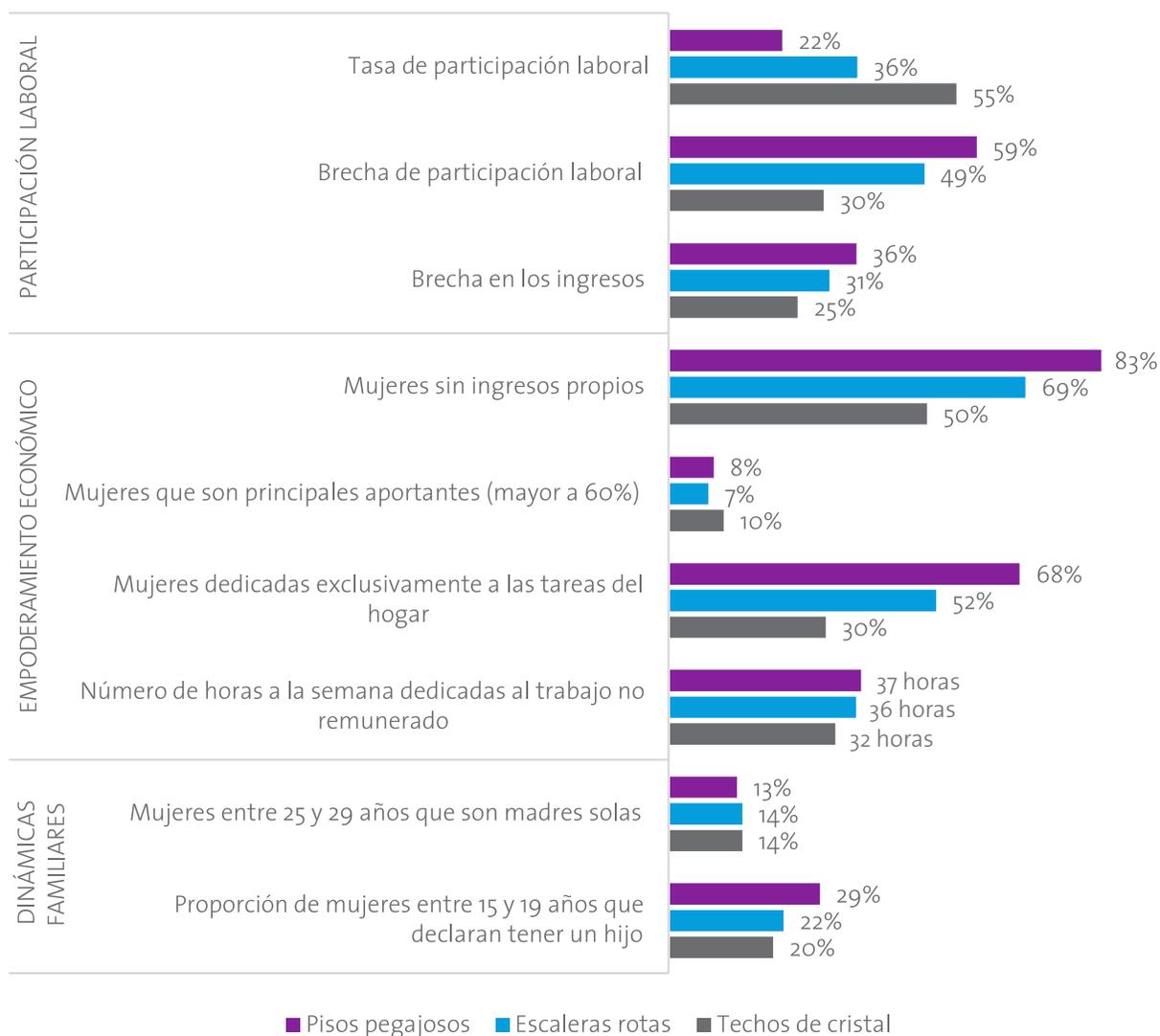
Informe Latinoamericano	Indicadores para el informe de Guatemala	Variable de corte
Indicadores de participación laboral femenina		
1. Participación laboral femenina	Tasa de participación laboral	Quintil de ingreso
12. Brechas en la participación laboral	Brechas en la participación laboral	Quintil de ingreso
13. Brecha en los ingresos	Brecha en los ingresos	Quintil de ingreso
Indicadores de empoderamiento económico en el hogar		
14. Mujeres sin ingresos propios	Porcentaje de mujeres sin ingresos propios	Quintil de ingreso
15. Mujeres que son principales aportantes	Mujeres que son las que principalmente aportan (60% o más)	Quintil de ingreso
16. Mujeres dedicadas exclusivamente a las tareas del hogar	Porcentaje de mujeres dedicadas solamente a tareas del hogar	Quintil de ingreso
17. Número de horas a la semana dedicadas al trabajo no remunerado	Promedio de horas semanales de trabajo no remunerado	Quintil de ingreso
Indicadores de las dinámicas familiares*		
18. Mujeres entre 25 y 29 años que son madres solas	Proporción de mujeres que son madres solas entre 25 y 29 años	Nivel de educación
110. Maternidad adolescente	Proporción de mujeres entre 15 y 19 años que declaran tener un hijo	Nivel de educación

Nota: (*) Información sobre el indicador 9 “Mujeres solas entre 25 y 29 años madres en hogar extendido”, no disponible.

Las mujeres del primer escenario, **Pisos pegajosos** son las que más obstáculos enfrentan: perciben ingresos escasos y, a lo sumo, han alcanzado el nivel primario de educación. Por otro lado, el tercer escenario **Techos de cristal** es en el que se encuentran las mujeres de ingresos altos y que han alcanzado niveles altos de educación (nueve o más años de escolaridad). El escenario intermedio, **Escaleras rotas**, es en el que se encuentran las mujeres que reciben ingresos medios y cuentan con estudios básicos. Son las mujeres que están en riesgo de bajar a pisos pegajosos en momentos de crisis, sin embargo, sus condiciones tampoco les permiten alcanzar la posición de las mujeres en techos de cristal. En el informe de ONU Mujeres (2017) la clasificación por quintiles de ingreso asigna el 1 a las mujeres de pisos pegajosos, el 3 a escaleras rotas y el 5 a techos de cristal. “Los quintiles 2 y 4 no se utilizaron ...estos quintiles presentan comportamientos más cercanos a su quintil inmediato inferior (el quintil 2 podría corresponder a pisos pegajosos y el quintil 4 a escaleras rotas) o se asemejan más al quintil inmediato superior (por tanto, el quintil 2 sería equivalente a escaleras rotas y el quintil 4 a techos de cristal)” (ONU Mujeres, 2017, pág. 162). En el caso de Guatemala, se analizó el nivel educativo de cada mujer de estos quintiles y se clasificó de acuerdo con la similitud de años de educación aprobados con los escenarios adyacentes. Para clasificar a las mujeres del quintil 2 de ingresos: las de cero a cuatro años de estudio se clasifican dentro del escenario pisos pegajosos y las de cinco o más en escaleras rotas. Luego, para clasificar a las del quintil 4, de cero a ocho años de estudio en escaleras rotas y nueve o más en techos de cristal.

Gráfico 2.1

Indicadores de escenarios de empoderamiento económico



2.2 Pisos pegajosos

Las mujeres que se encuentran en el escenario de pisos pegajosos (Tabla 2.2) están en las situaciones más precarias: tienen menores ingresos que los otros escenarios, el acceso a educación se les dificulta, algunas nunca fueron a la escuela y otras la han abandonado a temprana edad. En este escenario, 47% de las mujeres mayores a 14 años no aprobaron ningún nivel educativo (INE, 2019), la mayoría reside en el área rural (62%), y 55% se autoidentifican como indígenas, 83% no cuenta con ingresos propios, 68% se dedica solamente a las tareas del hogar y tienen la menor tasa de participación laboral (22%, aproximadamente una de cada cinco). Además, la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres es de 59%, la mayor de los tres escenarios.

Tabla 2.2
Indicadores del escenario de pisos pegajosos

Indicador	Valor
Participación laboral	22%
Brecha de participación laboral	59%
Brecha en los ingresos	36%
Mujeres sin ingresos propios	83%
Mujeres que son las que principalmente aportan en el hogar	8%
Mujeres dedicadas exclusivamente a tareas del hogar	68%
Horas a la semana dedicadas a trabajo no remunerado	37 h
Proporción de mujeres entre 15 y 19 que declaran tener un hijo	29%
Mujeres entre 25 y 29 años que son madres solas	13%

Las mujeres en pisos pegajosos se caracterizan por una alta vulnerabilidad laboral, se evidencia una tasa de subempleo de 16%, asimismo 94% de ellas labora en el sector informal¹⁹. Además, este grupo se caracteriza por ser el que tiene la tasa de maternidad adolescente más alta (29%). Este escenario tiene la menor proporción de mujeres entre 25 y 29 años que son madres solas (13%).

En este escenario hay más mujeres que son las que principalmente aportan en el hogar, por lo tanto, sus hogares dependen de una sola fuente de ingresos, y si se viera afectada, podría dejar al hogar totalmente desprotegido. Además, con los altos niveles de informalidad y subempleo en este escenario las mujeres enfrentan más riesgos en momentos de crisis, porque los consumidores tienen menos liquidez y si hay pérdidas de empleos aumentará la competencia en el sector. Es decir, las hace más vulnerables a los ciclos económicos y a las recesiones que afectan al país. Como se verá en el capítulo 4, en el país no existen políticas públicas que mitiguen este efecto para las mujeres de pisos pegajosos y las ayuden a alcanzar mayores niveles de resiliencia. Por lo tanto, las mujeres de este escenario no tienen posibilidades de superar su situación. Además, debido a la baja participación laboral, no podrán aprovechar las alzas en los ciclos económicos.

2.3 Escaleras rotas

En este escenario se encuentran las mujeres de quintiles de ingresos medios y que han alcanzado algún nivel educativo (80% completó primaria). La mayoría de las mujeres en este nivel (Tabla 2.3) vive en el área rural (51%) y 37% son indígenas. Sus condiciones están intermedias a los otros dos escenarios (Gráfico 2.1).

La tasa de participación laboral (36%) es mayor que la de las mujeres en pisos pegajosos, asimismo, las brechas en participación laboral (49%) e ingresos (31%) son menores que las de ellas (59% y 36%, respectivamente). Esto afecta la proporción de mujeres que son las que principalmente aportan en el hogar (7%), que es menor en este escenario que en pisos pegajosos (8%). Esto indica que a pesar de que tanto hombres como mujeres tienen mayor acceso laboral en este escenario, los hombres mantienen una clara ventaja sobre ellas en cuanto a la remuneración.

¹⁹ El empleo informal se refiere a los trabajadores cuya ocupación es inadecuada, cuantitativa y cualitativamente, respecto a determinadas normas como nivel de ingreso, aprovechamiento de las calificaciones, productividad de la mano de obra y horas trabajadas.

Tabla 2.3
Indicadores del escenario de escaleras rotas

Indicador	Valor
Participación laboral	36%
Brecha de participación laboral	49%
Brecha en los ingresos	31%
Mujeres sin ingresos propios	69%
Mujeres que son las que principalmente aportan en el hogar	7%
Mujeres dedicadas exclusivamente a tareas del hogar	52%
Horas a la semana dedicadas a trabajo no remunerado	36 h
Proporción de mujeres entre 15 y 19 que declaran tener un hijo	22%
Mujeres entre 25 y 29 años que son madres solas	14%

De las que participan en actividades económicas (36%), la mayoría está en el sector informal (86%) y 12% no consigue trabajar las horas que quisiera (subempleadas). Las dificultades en el ámbito laboral se reflejan en que hay un alto porcentaje de mujeres de escaleras rotas que se dedica exclusivamente a tareas del hogar (52%) y el tiempo de trabajo no remunerado es similar al de las mujeres del escenario anterior (36 horas). Las cargas de trabajo no remunerado se deben, en parte, a las actividades del hogar que ejecutan las que están en escaleras rotas. Son madres solas 14% de las mujeres entre 25 y 29 años y experimentan maternidad temprana 22%.

La situación de las mujeres en este escenario es cambiante con los ciclos económicos. Cuando hay bajas en la economía nacional, ellas se verán afectadas, pero también podrán aprovechar los ciclos altos. Esta inestabilidad no les permite tener avances sólidos para alcanzar el empoderamiento económico sostenido.

2.4 Techos de cristal

Las mujeres con los ingresos relativos más altos (25%) se encuentran en el escenario de techos de cristal (Tabla 2.4), sin embargo, ellas no han podido alcanzar la igualdad de género y, por lo tanto, su empoderamiento económico. De las mujeres en edad de trabajar en este grupo, solamente 55% participan en el mercado laboral, lo que define una brecha de 30% con respecto a los hombres, la cual es significativamente menor que la que enfrentan las de escaleras rotas (Tabla 2.3) y pisos pegajosos (Tabla 2.2). A pesar de esto, la brecha en los ingresos de las de techos de cristal (25%) es significativa. Existe discriminación salarial, lo cual afecta la proporción de mujeres que son las que principalmente aportan en el hogar (10%). Esta proporción es similar a la de los otros dos escenarios.

Tabla 2.4
Indicadores del escenario de techos de cristal

Indicador	Valor
Participación laboral	55%
Brecha de participación laboral	30%
Brecha en los ingresos	25%
Mujeres sin ingresos propios	50%
Mujeres que son las que principalmente aportan en el hogar	10%
Mujeres dedicadas exclusivamente a tareas del hogar	30%
Horas a la semana dedicadas a trabajo no remunerado	32 h
Proporción de mujeres entre 15 y 19 que declaran tener un hijo	20%
Mujeres entre 25 y 29 años que son madres solas	14%

Las mujeres de techos de cristal reportan 32 horas a la semana de trabajo no remunerado y el porcentaje de mujeres que se dedican exclusivamente a tareas del hogar es mucho menor que en los otros dos escenarios (30%). En este grupo, a pesar de que pocas mujeres entre 25 y 29 años son madres, de las que sí tienen hijos, alrededor de una de cada cinco, asume la crianza de los hijos por completo, ante la ausencia del padre. Esto ocurre en mayor proporción en este escenario que en los otros dos.

Las mujeres en este escenario tienen mayor participación laboral y mejores ingresos, sin embargo, persisten las brechas y los obstáculos para alcanzar su empoderamiento, como la falta de responsabilidad compartida en las tareas de cuidados y de un sistema integral de cuidados. Las mujeres en techos de cristal no podrán alcanzar el empoderamiento económico hasta que no logren acceder al mercado laboral en condiciones de igualdad.

La información de los tres escenarios permite caracterizar a las mujeres de la manera siguiente:

Las mujeres de pisos pegajosos enfrentan las condiciones más precarias por lo que se considera que tienen los menores niveles de resiliencia ante los riesgos de todo tipo (económicos, ambientales, sociales y de salud). Alcanzar la independencia económica es un desafío que requiere la participación de toda la sociedad ya que sus condiciones de pobreza y discriminación hacen esta tarea especialmente difícil de enfrentar por sí solas.

Las mujeres en escaleras rotas tienen mayor acceso al mercado laboral, sin embargo, aún hay un gran porcentaje que no tiene acceso a ingresos propios o se dedica exclusivamente a tareas del hogar y las que están incorporadas en el mercado laboral realizan trabajos precarios o están en el sector informal con ingresos menores al salario mínimo. Las mujeres en este escenario tienen mayores posibilidades de mejorar su empoderamiento cuando la economía del país está en auge, pero estos avances son endebletes ya que las condiciones laborales a las que acceden son inestables.

Las mujeres de techos de cristal tienen mayor acceso a trabajos formales y, debido a que alcanzan mejores niveles de escolaridad, alcanzan mayor independencia económica lo cual favorece otros ámbitos de su vida.

The image features a vertical rectangular background divided into two main color sections. The top section is a vibrant blue, containing several overlapping geometric shapes in lighter shades of blue, including a large, light blue arrow pointing towards the top right. The bottom section is a deep purple, featuring a large, light purple circular shape that overlaps the boundary with the blue section. The text 'DINÁMICAS FAMILIARES' is centered in the purple section, with each word on a separate line and underlined.

DINÁMICAS
FAMILIARES

3.

DINÁMICAS FAMILIARES

En este capítulo se abordan las características de los hogares, maternidad, situación de pareja y poder económico. Se analiza la situación de educación de las mujeres, relaciones de género y poder, violencia contra la mujer dentro del hogar y los avances en la legislación que ampara a la mujer guatemalteca.

Las familias se ven directamente afectadas por los problemas macrosociales, como la pobreza, falta de acceso a salud y déficit de cobertura en educación, desempleo e informalidad, migración y otros. En Guatemala se registraban altas tasas de matrimonios de menores de edad (se alcanzó 16.1% en 2011) hasta su prohibición en 2017, sin embargo, aún persisten uniones en las que una de las personas que integran la pareja son niñas entre 10 y 17 años, además la maternidad temprana no disminuyó. El matrimonio está cambiando, ya que la edad promedio en la que se casan las mujeres aumentó de 25 a 27 años desde 2009 y se registraron matrimonios interétnicos. La tasa global de fecundidad bajó a 2.7 hijos en 2019 (INE, 2019). Sin embargo, las mujeres que pertenecen al escenario de pisos pegajosos son madres a edades más tempranas que las de techos de cristal. La proporción de mujeres que son las que principalmente aportan en el hogar disminuyó entre 2010 y 2019 (2.8%), especialmente en los hogares biparentales (4.4%). También se evidencia que existe violencia contra la mujer en los hogares en todos los escenarios. Sufren este flagelo principalmente las mujeres trabajadoras; aunque no existe evidencia de porqué se registra mayor incidencia en el grupo, es probable que ellas son quienes tienen un nivel de conocimiento mayor sobre sus derechos y también poseen mayor posibilidad de hacer denuncias, lo cual se refleja en los registros. Mientras que las mujeres que no trabajan y solamente se ocupan en cuidado del hogar no tienen la información y tampoco tienen acceso a medios de denuncia.

La legislación guatemalteca ha tenido avances en materia de género, principalmente por la adhesión del Estado a los instrumentos internacionales que protegen los derechos de las mujeres y la promulgación de leyes. Sin embargo, no se registran avances en materia de reducción de las brechas económicas, ya que las mujeres siguen encontrando muchos desafíos para su desarrollo y empoderamiento. El índice de brecha de género para Guatemala tiene un valor de 67%, lo cual la sitúa en el puesto 107 de 149 países incluidos por el índice de Brecha Global de Género en el Foro Económico Mundial de 2018 (FMI, 2018), lo que evidencia la existencia de un sistema económico y social caracterizado por desigualdades en el que las mujeres guatemaltecas ven frenado su progreso económico.

3.1 La familia guatemalteca

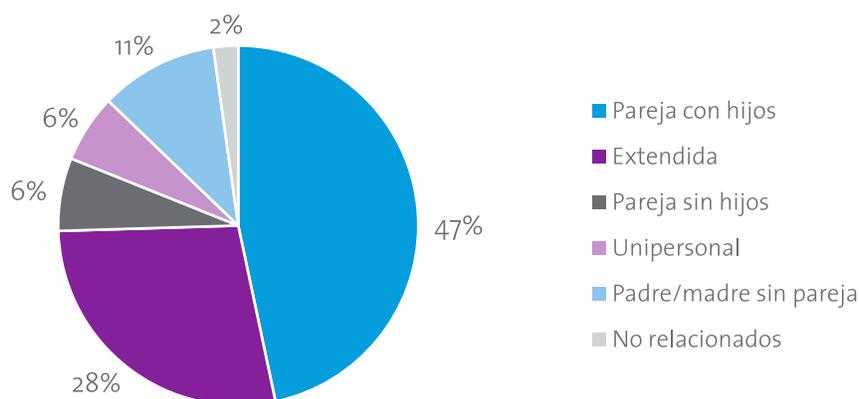
Las familias a nivel mundial están cambiando, los cambios han producido modelos diversos de familia, pero tendientes a la disminución del poder patriarcal. “En el transcurso de las últimas décadas, las relaciones de género y el poder económico en el interior de los hogares han experimentado cambios paulatinos, pero importantes. El modelo del ‘hombre proveedor’ y la ‘mujer ama de casa’ corresponde cada vez menos a la realidad de las familias de la región.” (ONU Mujeres, 2017).

Los logros de los movimientos de mujeres que se plasman en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y otros instrumentos como la Convención de Belén Do Pará y el Acuerdo de Beijing han impulsado los derechos humanos de las mujeres tanto dentro y fuera del matrimonio y la familia, como en otros ámbitos de la sociedad (UN Women, 2020). Los instrumentos internacionales han contribuido a la

movilización de grupos de mujeres que han logrado reformas legislativas que contribuyen a derribar el modelo antes mencionado.

En Guatemala la mayoría de los hogares son familias²⁰; el tipo de hogar más generalizado (Gráfico 3.1) es el conformado por una pareja con hijos (47%). En este tipo de hogar las mujeres enfrentan retos vinculados a las cargas de trabajo no remunerado y la falta de empoderamiento económico que algunas veces no les permite salir de relaciones abusivas. Las dinámicas familiares reflejan que dentro del hogar no se distribuye igualitariamente la carga de cuidados y el trabajo doméstico.

Gráfico 3.1
Tipos de hogar en Guatemala



Nota: No se incluyen hogares colectivos ni personas en situación de calle.

- (1) Pareja con hijos: conformado por un núcleo conyugal primario (jefe de hogar y cónyuge con hijos, o jefe de hogar con hijos).
 - (2) Extensos: conformado por un núcleo familiar (jefe de hogar, con o sin cónyuge o hijos) con parientes además de los del núcleo familiar.
 - (3) Pareja sola: conformados por un núcleo conyugal primario (jefe del hogar y cónyuge sin hijos).
 - (4) Unipersonales: integrados por una sola persona (jefe del hogar), exclusivamente.
 - (5) Monoparentales: jefe del hogar con hijo(s) sin ninguna otra persona viviendo en el hogar.
 - (6) Sin parentesco: conformado por una familia nuclear o una familia extensa más otros no-parientes
- Fuente: Adaptado con datos del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018. (INE, 2019).

En hogares extensos (28%) la convivencia con otras mujeres de la familia permite compartir el trabajo de cuidados, sin embargo, la carga no se distribuye hacia los hombres en el hogar. Además, en este tipo de hogares se pueden incrementar las cargas de cuidados para algunas que sustituyen en esa tarea a las mujeres que salen a trabajar fuera del hogar. El país no cuenta con una Política Nacional de Cuidado, y no existe un Sistema Nacional de Cuidados que constituya una alternativa para las mujeres en el cuidado de menores, adultos mayores con necesidades específicas, enfermos y personas con discapacidades, por lo que recae la carga en las mujeres.

Se registró que los hogares de madre o padre sin pareja, constituyen 11% del total y están encabezados por mujeres (gráfico 3.9) principalmente, lo cual indica que la responsabilidad de criar a los hijos recae principalmente sobre ellas. Esto también significa que las cargas económicas familiares son asignadas exclusivamente a las mujeres.

²⁰ La familia es una institución social universal basada en necesidades y actividades humanas vinculadas a la sexualidad, la reproducción y la subsistencia cotidiana. Por otro lado, el hogar es una unidad de residencia formada por una o varias personas que viven juntas y comparten recursos asociados a la reproducción cotidiana de la vida, como la vivienda o el alimento, además de algunas actividades sociales. En el hogar las personas que residen juntas, si tienen un lazo familiar o de matrimonio, son familia (ONU Mujeres 2020)

Todos estos retos en los distintos tipos de familia constituyen limitaciones para la participación de las mujeres en la economía y para su desenvolvimiento en escenarios políticos.

Las mujeres se ven directamente afectadas por los problemas macrosociales, como la pobreza, falta de acceso a salud y déficit de cobertura en educación, así como por desempleo e informalidad, migración y otros. La familia reproduce intergeneracionalmente oportunidades o carencias, por lo que se convierte en transmisora de desigualdades a las siguientes generaciones. El Estado guatemalteco no cumple con su responsabilidad de proveer a las familias el acceso a los servicios, para garantizarles el pleno goce de los derechos sociales, económicos y culturales. Además, se carece de políticas enfocadas al empoderamiento de la mujer en la sociedad y en la familia. Por ejemplo, las licencias de maternidad y paternidad reproducen la asignación tradicional del rol de cuidadoras a las mujeres, ya que ellas tienen un permiso de 84 días (30 días preparto y 54 días de licencia postnatal) mientras que los hombres tienen licencia por dos días. Estas licencias cortas para los hombres también hacen que los empleadores prefieran dar trabajo a los hombres. Por otra parte, dos días son los únicos que obligan a los padres a mantenerse en la casa para apoyar y luego se incorporan al trabajo y la única responsable del cuidado de los recién nacidos es la madre.

3.2 Tipo de hogar y maternidad

El control ejercido sobre las mujeres en el hogar es uno de los factores que las mantienen fuera del mercado laboral y con desventajas para acceder a mejores oportunidades y condiciones de trabajo. “El costo económico de la maternidad para las mujeres, en forma de menores tasas de ocupación y remuneración comparadas con aquellas de las mujeres sin hijos, constituye un problema persistente” (ONU Mujeres, 2020).

Otro factor es el matrimonio y el embarazo temprano que tiene consecuencias en la vida de las jóvenes porque limita sus oportunidades de educación, de trabajo y su desarrollo económico, además de que en muchos de los casos hay dinámicas violentas involucradas.

Las prácticas de discriminación contra la mujer son usualmente reproducidas en el hogar, como estereotipos del modelo patriarcal en donde las niñas y mujeres de la familia deben servir a los hombres, y dedicarse al trabajo de cuidados de niños, ancianos y enfermos y personas con discapacidad. Estos patrones están generalizados en la sociedad guatemalteca, donde las características familiares reflejan actitudes propias del patriarcado: elevado número de hijos, la edad precoz para las uniones matrimoniales e inicio de la maternidad y la violencia contra la mujer en el hogar.

3.2.1 El matrimonio precoz se erradica, pero las uniones conyugales y la maternidad adolescente se mantienen

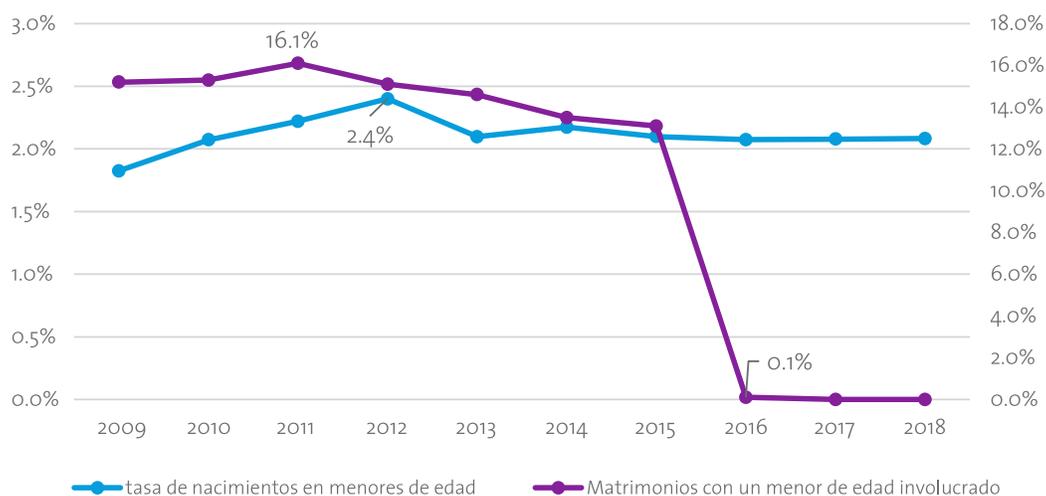
El embarazo temprano tiene repercusiones relacionadas con la vulneración a sus derechos humanos. En Guatemala, las niñas embarazadas son presionadas o forzadas a abandonar sus estudios lo cual impacta directamente en su derecho a la educación. Se debe proveer información a las niñas sobre la prevención de embarazos con el fin de proteger su derecho a la salud. Asimismo, el goce de los derechos a la educación y a la salud disminuye los riesgos de un embarazo temprano. “Gozar un derecho, por lo tanto, la coloca en una mejor posición para gozar otros. Desde una perspectiva de derechos humanos, una niña que queda embarazada, independientemente de las circunstancias o razones, es una niña cuyos derechos quedan menoscabados” (UNFPA, 2013).

El embarazo de niñas, además, vulnera los derechos a la salud y a la vida de los recién nacidos. Este tipo de embarazos tiene 50% mayor posibilidad de mortinatalidad y de la muerte del recién nacido que los embarazos de mujeres entre 20 y 29 años (INFPA, 2013, pág. 22). Los bebés que sobreviven son más proclives a tener bajo peso al nacer y a ser

prematurados que los que nacen de mujeres que están en sus veinte años. Además, en madres que no tiene acceso a atención médica, hay un mayor riesgo de transmisión de enfermedades de madre a hijos, incluido el VIH.

La asignación de las tareas reproductivas exclusivamente para la mujer es el resultado de normas sociales históricamente aceptadas que privilegian el matrimonio en edades tempranas (Gráfico 3.2). El porcentaje de matrimonios entre menores de edad o donde uno de los integrantes de la pareja tiene menos de 18 años alcanzó, en 2011, un máximo²¹ de 16.1% del total y al año siguiente, la tasa de embarazos en menores también aumentó a un máximo de 2.4% (Gráfico 3.2). Esto motivó que, en 2015, se reformaran varios artículos en el Código Civil, prohibiendo el matrimonio en menores de 16 y restringiéndolo para menores de 18 años (Decreto 8-2015). Nuevamente, en 2017, el Art. 83 del Código Civil fue reformado (Decreto 13-2017), estipulando finalmente la prohibición de contraer matrimonio para todos los menores de 18 años, sin excepciones. Esto erradicó los matrimonios con menores de edad, sin embargo, la tasa de nacimientos donde las niñas y adolescentes son madres se mantuvo. En el XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda de 2018 (INE, 2019) quedó registrado que a pesar de que los matrimonios con menores de edad involucrados están casi erradicados en el país, aún quedan las uniones: 64 mil niños y niñas entre 10 y 17 años²² declararon que se encontraban en estado conyugal de unión, mientras que solamente cinco mil reportaron estar casados. Esto implica que la prohibición legal del matrimonio no fue suficiente para disminuir este tipo de embarazos y uniones.

Gráfico 3.2
Porcentaje de matrimonios donde una de las partes era menor de edad y tasa de nacimientos en menores de edad



Fuente: Adaptado con datos de INE (2019).

La Ley para la Maternidad Saludable, aprobada en 2010, estableció acciones inmediatas (Art. 18), entre estas la prevención de embarazos en niñas y adolescentes. Esto se refleja en el cese del incremento que venía ocurriendo entre el año 2009 y 2012, pero no en su disminución, ya que se carece de políticas y programas permanentes que velen por la prevención de embarazos adolescentes.

²¹ Valor máximo alcanzado en el período 2009-2018.

²² Esta cifra representa 2.4% de los 2,629,617 de niñas y niños entre 10 y 17 años de edad censados en 2018.

Controlar las uniones y erradicar el embarazo temprano dará a las jóvenes la posibilidad de continuar sus estudios y preparar un plan de vida, lo que les proporcionaría mejores oportunidades para su empoderamiento por medio de su incorporación al mercado laboral para alcanzar mejores niveles económicos que contribuirían a modificar las condiciones en todas las etapas de su ciclo de vida, lo cual les permitiría tener condiciones dignas en la etapa de adulto mayor.

3.2.2 La edad promedio de las mujeres al casarse

La edad promedio en la que se casaron las mujeres en 2018 fue 27 años y la de los hombres 30 años (Gráfico 3.3). La diferencia de edad de matrimonio por sexo se ha mantenido alrededor de 3 años desde 2009. La edad promedio en la que se casan las mujeres aumentó de 25 a 27 años desde 2009. Sin embargo, el principal incremento se registró en 2016 por el efecto que tuvo la disminución del número de menores por el cese de los matrimonios de personas de menos de 18 años.

Gráfico 3.3
Edad promedio de matrimonio por sexo, según registros entre 2009 y 2018



Fuente: Adaptado con datos de INE (2019a).

La edad promedio de la población soltera al casarse²³ (SMAM por sus siglas en inglés), es el indicador utilizado para comparar entre regiones la edad de matrimonio. Según el Progreso de las mujeres en el mundo 2019–2020 (ONU Mujeres, 2020) la región Latinoamericana y del Caribe, con un incremento de 0.9 años en la SMAM, es la que menos ha aumentado entre 1990²⁴ y 2010²⁵. Guatemala pasó de una SMAM de 21.3 en 1990 a 22.1 en 2014 (UN DESA, 2017). En Guatemala, la edad promedio de los nuevos matrimonios de mujeres, en la última década, es de 26 años (INE, 2019a), que es mayor que la SMAM que se calculó en 2014. Si las tendencias en los nuevos matrimonios continúan, se espera que también la SMAM continúe incrementando en las próximas décadas.

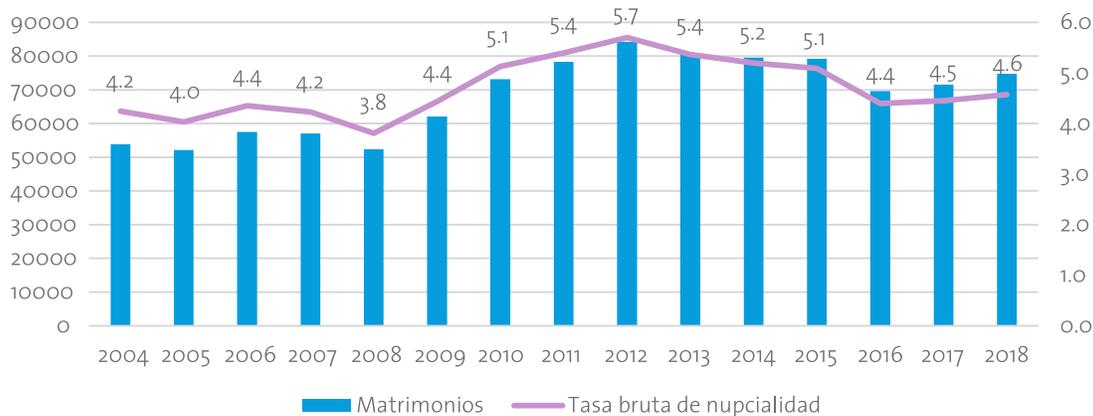
²³ Es el tiempo de vida de soltero reportado (en años) por los que se han casado antes de los 50 años. Es un indicador sintético calculado a partir de las categorías de estado conyugal de los hombres o mujeres en la fecha específica de un censo o encuesta.

²⁴ Se incluye el periodo entre 1986 y 1995.

²⁵ Se incluye el periodo entre 2006 y 2015.

Gráfico 3.4

Cantidad de matrimonios y tasa bruta de nupcialidad, entre 2004 y 2018

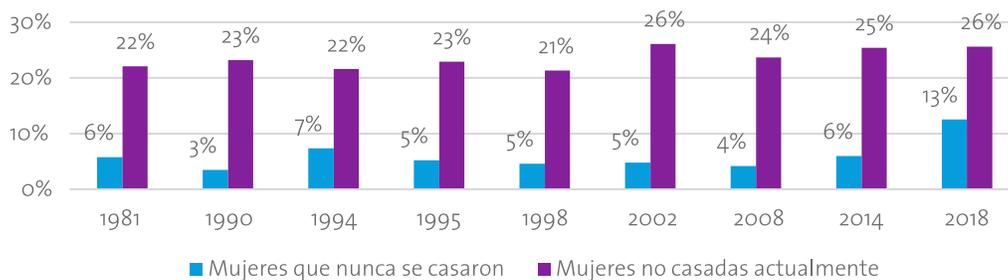


Fuente: Adaptado con datos de INE (2019, 2019a).

A nivel mundial, las mujeres están aplazando el matrimonio y optando por no casarse (ONU Mujeres, 2020). En Guatemala, el porcentaje de mujeres que está saliendo de la edad fértil (entre 45 y 49 años) y que no están casadas está aumentando (de 22% a 26%), especialmente las que nunca se casaron, cuya proporción osciló entre 3% y 7% de 1981 a 2014 y aumentó a 13% en 2018 (Gráfico 3.5). Entre 1981 y 1998, la proporción de las que no se encontraban casadas era entre 21% y 23%, mientras que en el periodo de 2002 a 2018 era entre 24% y 26%.

Gráfico 3.5

Mujeres entre 45 y 49 años que no están casadas y que nunca se casaron entre 1981 y 2018



Nota: Se toman en cuenta mujeres con estado conyugal casadas o unidas.

Fuente: Adaptado con datos de UNDESA (2017) y del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda de 2018, (INE, 2019).

RECUADRO 3.1

Matrimonios interculturales

Guatemala se caracteriza por su diversidad cultural. La cultura y la identidad se transmiten y se forman en la familia. Históricamente las mujeres indígenas han tenido un papel muy importante en la transmisión de los valores, tradiciones y cultura maya de generación en generación, porque a las mujeres se les asignan las tareas de crianza casi exclusivamente, lo que resta al hombre sus responsabilidades parentales y la oportunidad de contribuir también a la conservación de las riquezas culturales.

Desde 2009, el porcentaje de matrimonios entre personas de diferentes pueblos indígenas²⁷ o entre indígenas y garífuna y ha aumentado, así como entre indígenas y no indígenas de 2% a 11% en 2018 (Gráfico 3.6). Este cambio puede incidir en la disminución de actitudes discriminatorias en la sociedad.

Gráfico 3.6

Porcentaje de matrimonios con personas de diferente etnia



Fuente: Adaptado con datos de INE (2019a).

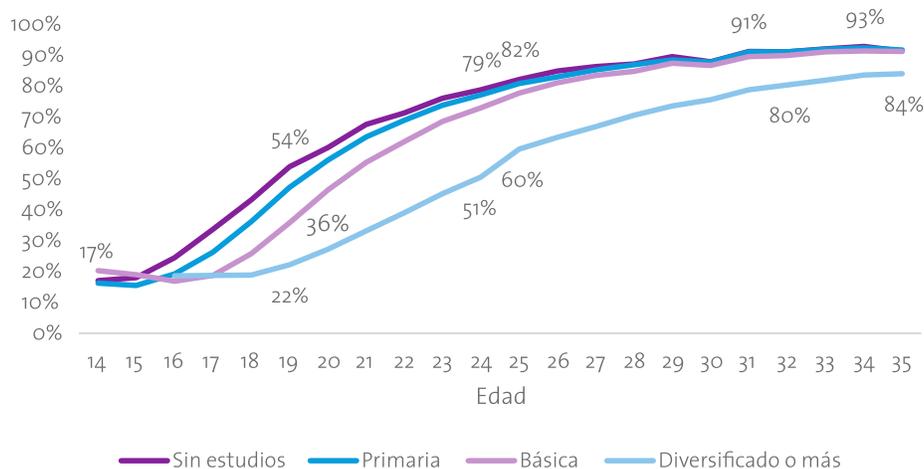
3.2.3 Educación de las mujeres

A medida que se abandona el modelo de familia basado en el modelo patriarcal y las mujeres alcanzan mayores niveles de decisión dentro del hogar, las tasas globales de fecundidad disminuyeron en la región (ONU Mujeres, 2017); en Guatemala la tasa bajó a 2.7 hijos por mujer en 2019 (INE, 2019). En el Gráfico 3.7 se observa que más de la mitad de las mujeres sin estudios (que pertenecen al escenario de pisos pegajosos) ya son madres a los 19 años, mientras que las que han cursado el ciclo diversificado o más (techos de cristal) alcanzan la misma proporción hasta los 24-25 años.

26 Los pueblos indígenas de ascendencia Maya y el pueblo Xinca.

Gráfico 3.7

Porcentaje de mujeres que son madres, por edad simple y años de instrucción, en 2019



Fuente. Adaptado con datos del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda (INE, 2019).

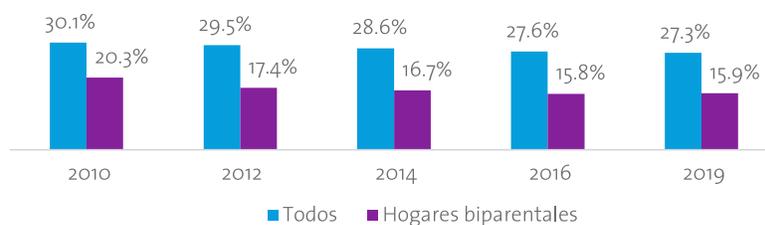
3.3 Relaciones de género y poder económico dentro del hogar

“Una mayor contribución a los ingresos del hogar puede aumentar el poder de negociación de las mujeres con sus cónyuges, parejas u otros miembros del hogar y mejorar sus opciones de salida de relaciones insatisfactorias” (ONU Mujeres, 2017). En Guatemala no hay avances respecto a la proporción de mujeres que aportan económicamente al sostenimiento del hogar.

El Progreso de las Mujeres en América Latina y El Caribe (ONU Mujeres, 2017) registró un avance general respecto a las mujeres que son las principales aportantes en el hogar²⁷. En Guatemala (Gráfico 3.8) disminuyó entre 2010 y 2019 (2.8%), especialmente en los hogares biparentales (4.4%).

Gráfico 3.8

Evolución de la proporción de hogares donde una mujer es la que principalmente aporta ingresos, según tipo de hogar, 2010-2019

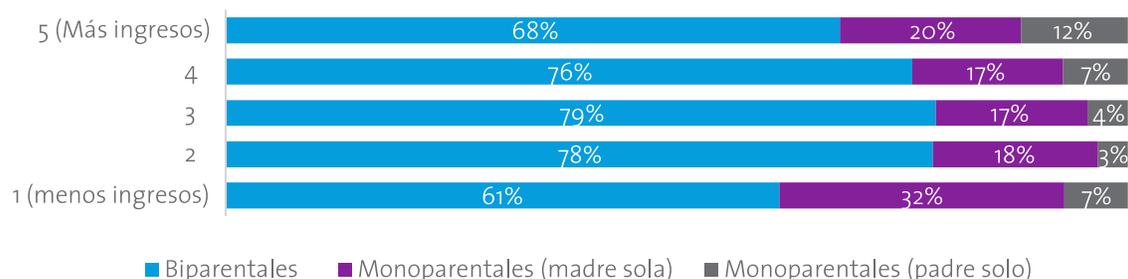


Fuente. Adaptado con datos de ENEI (INE, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2019).

²⁷ Una mujer es la principal aportante en el hogar, si el máximo salario reportado es el de una mujer. Si dos o más personas tienen un salario igual al máximo salario reportado, se dice que el hogar tiene una mujer como la que aporta principalmente si alguno de los miembros que reportan el salario máximo es mujer.

En el capítulo 2, Escenarios de empoderamiento económico, se mostró que los quintiles 1 y 5 tienen los máximos porcentajes de mujeres que son las principales aportantes en el hogar. También, es en estos dos escenarios donde hay más hogares monoparentales donde la madre está sola (Gráfico 3.9).

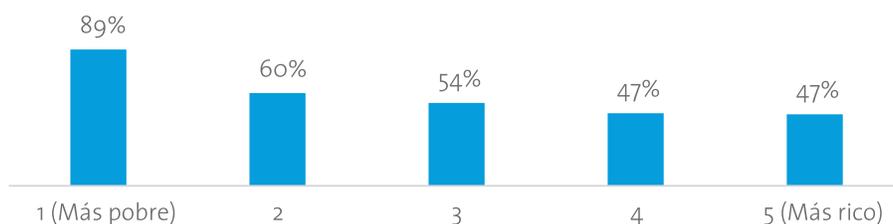
Gráfico 3.9
Tipo de hogares con hijos por quintil de ingreso



Fuente. Adaptado con datos de ENEI (INE, 2019).

Los porcentajes de hogares monoparentales en el quintil más bajo son significativamente mayores en comparación con los quintiles superiores (Gráfico 3.9), las mujeres del quintil más pobre que son madres solas podrían estar en el quintil inmediatamente superior si contaran con el apoyo de una pareja.

Gráfico 3.10
Porcentaje de hogares de madres solas donde ella es la única que aporta al hogar por quintil de ingreso, en 2019

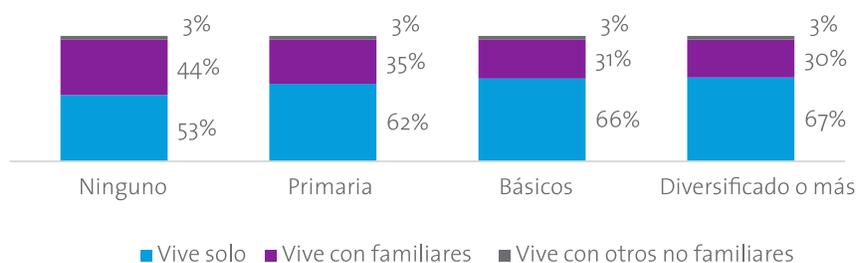


Fuente. Adaptado con datos de ENEI (INE, 2019).

En los quintiles 1 y 3, las madres solas tienen que enfrentar los retos de conseguir los ingresos económicos a la vez que deben lidiar con el trabajo del hogar, sin embargo, la situación es muy distinta entre los grupos. Las madres solas en el quintil 5 que no tienen apoyo económico de otros miembros del hogar (47%) es menor que las mujeres del 1 (89%) (Gráfico 3.10). Por otro lado, como se muestra en el Gráfico 3.11, las que tienen menos estudios tienden a vivir con más familiares, que las que han cursado el ciclo diversificado o más.

Gráfico 3.11

Situación de vivienda de madres solas por nivel de estudio, en 2018



Fuente. Adaptado con datos del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda (INE, 2019).

3.4 Violencia contra la mujer

3.4.1 El marco normativo para prevención y protección de las mujeres guatemaltecas

El texto constitucional de 1985 reiteró su reconocimiento a la igualdad en dignidad y derechos de las personas, sin importar su sexo y estado civil. Sin embargo, normas discriminatorias permanecieron durante varias décadas en importantes cuerpos legales emitidos previamente, como el Código Civil y el Código Penal. Durante más de tres décadas no existió el tipo penal que tutelara la integridad física y sexual de los hombres y niños, pues a los ojos del legislador solamente las mujeres y las niñas podían ser sujetas de violación. Asimismo, el articulado en el que se contempló casarse con su agresor, como reparación posible a la víctima de violación. Estas como otras disposiciones penales fueron modificadas por la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas en 2009. En materia civil, por ejemplo, trece años después de la vigencia de la Constitución, se suprimió la disposición legal que establecía que la administración del patrimonio conyugal era exclusiva del hombre en los regímenes de comunidad absoluta y de gananciales.

En materia de género, la transformación de la legislación guatemalteca ha sido un efecto de los compromisos adquiridos por Guatemala en instancias internacionales y regionales como Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, o la Organización de Estados Americanos entre otros. También han incidido en las reformas legales las organizaciones de las mujeres y de algunas instituciones como la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) y otras que se describen más abajo.

Recuadro 3.1**Instrumentos internacionales signados por Guatemala**

Instrumento	Fecha de suscripción/ firma	Fecha de ratificación/ adopción
Declaración Universal de los Derechos Humanos	ND	10 de diciembre de 1948
Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer	2 de mayo de 1948.	17 de mayo de 1951 (con reserva)
Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer	ND	30 de abril de 1948
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (Naciones Unidas)	20 de diciembre de 1952	7 de julio de 1954
Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”	ND	27 de abril de 1978
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16 de diciembre de 1966	5 de mayo de 1992
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	16 de diciembre de 1966	19 de mayo de 1988
Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer	ND	12 de agosto de 1982
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	6 de octubre de 1999	9 de mayo de 2002
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”	15 de diciembre de 1994	4 de enero de 1995
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial	1965	18 de enero de 1983
Convenio 87 de la OIT, sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación	4 de julio de 1950	13 de febrero de 1952
Convenio 98 de la OIT, sobre la Libertad Sindical y el Derecho de Negociación Colectiva	18 de julio de 1951	13 de febrero de 1952
Convenio 100 de la OIT, sobre la Igualdad de remuneración	ND	2 de agosto de 1961
Convenio 111 de la OIT, sobre discriminación, empleo y ocupación masculina y femenina.	ND	11 de octubre de 1960
Convenio 156 de la OIT, de los trabajadores con responsabilidades familiares	11 de agosto 1983	6 de enero de 1994
Convenio 183 de la OIT, sobre la protección de la maternidad	7 de febrero 2002	Guatemala no ha ratificado
Convenio 189 de la OIT, sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos	ND	Guatemala no ha ratificado
Resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a las mujeres, la paz y la seguridad		
Números 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2012), 2242 (2015), 2467 (2019) y 2493 (2019)		

3.4.2 Legislación nacional para la garantía de los derechos de las mujeres en Guatemala

Los compromisos contenidos en los instrumentos internacionales generaron un marco normativo de suma importancia para la protección de los derechos de las mujeres (Ilustración 3.1), con leyes específicas y una reforma legislativa (Decreto n. ° 57-2002) que adicionó el artículo 202bis al Código Penal que sanciona todas las formas de discriminación basadas en motivos de género, raza, etnia, idioma, edad, religión, situación económica, enfermedad, discapacidad y estado civil.

Entre esta legislación importante, destaca la Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer (Decreto n. ° 22-2008), aprobada en 2008, la cual tiene como objeto “garantizar la vida, la libertad, la integridad, la dignidad, la protección y la igualdad de todas las mujeres ante la ley, cuando por condición de género, en las relaciones de poder o confianza, en el ámbito público o privado quien agrede, cometa en contra de ellas prácticas discriminatorias, de violencia física, psicológica, económica o de menosprecio a sus derechos” (Artículo 1) y la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (Decreto n. ° 9-2009); ambas leyes introdujeron nuevos tipos penales, eliminaron y modificaron disposiciones discriminatorias y violatorias a la dignidad de la mujer.

La Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar (Decreto n. ° 97-96) regula la aplicación de medidas de protección para garantizar la vida, integridad, seguridad y dignidad de las víctimas de violencia intrafamiliar. También, provee protección especial a mujeres, niñas, niños, jóvenes, ancianas y ancianos y personas con discapacidades (Artículo 2). Esta ley cuenta con Reglamento para su aplicación emitido en el año 2000 (Acuerdo Gubernativo n. ° 831-2000).

Otras de gran importancia son la Ley del Sistema Alerta Alba-Kenneth (Decreto n.º 28-2010) y la Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas (Decreto 09-2016), la cual cuenta con el Mecanismo de Alerta Isabel-Claudina, las cuales fueron aprobadas para atender de forma inmediata la desaparición de niñas y niños (la primera) y de mujeres (la segunda). A las leyes mencionadas se suma la Ley para la Maternidad Saludable (Decreto n. ° 32-2010) que introdujo disposiciones importantes para la protección y la salud de las madres, haciendo énfasis en la atención sin discriminación.

Ilustración 3.1

Marco normativo en materia de protección a la mujer



Además de las leyes mencionadas, han sido creadas instituciones que promueven oportunidades para el desarrollo de la mujer en el ámbito económico y social.

- **Foro Nacional de la Mujer.** Surgió en 1997 como parte del cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Es una instancia de participación y concertación nacional multilingüe, pluricultural y de organizaciones e instancias de mujeres de la sociedad civil e instituciones de Estado, con carácter incluyente y representativo, vinculado y comprometido con el seguimiento de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, Convenciones y Tratados Internacionales relativos a las mujeres y ratificados por el Estado de Guatemala²⁸.
- **Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI).** Fue creada en 1999, adscrita a la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos – COPREDEH–; con capacidad de gestión administrativa, técnica y financiera, con el fin de atender las particulares situaciones de vulnerabilidad, indefensión y discriminación de la mujer indígena, para lo cual deberá promover las acciones de la defensa y pleno ejercicio de sus derechos (Acuerdo Gubernativo n.° 525-1999 artículo 1). Posteriormente se desligó de la COPREDEH con las mismas funciones.
- **Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de personas (SVET).** Fue creada en el año 2000 (Acuerdo Gubernativo n.° 02-2000). Esta instancia asesora y articula acciones para la prevención, atención, persecución y sanción de los delitos de violencia sexual, explotación y trata de personas.
- **Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM).** En el año 2000 fue instituida como entidad asesora y coordinadora de políticas públicas para promover el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas y el fomento de una cultura democrática (Acuerdo Gubernativo n.° 200-2000, artículo 1).
- **Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en Contra de la Mujer (CONAPREVI).** Fue establecida en 2000, y es una instancia con carácter coordinador, asesor e impulsor de las políticas públicas relativas a reducir la violencia intrafamiliar y la violencia en contra de las mujeres. Su mandato se fundamenta en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Acuerdo Gubernativo n.° 831-2000, artículo 9).
- **Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) y Plan de Equidad de Oportunidades (PEO) 2008-2023:** Aprobada por el Presidente de la República en noviembre de 2009 mediante el Acuerdo Gubernativo n.° 302-2009. Una versión inicial de esta política fue aprobada en diciembre de 2007.

3.4.3 Violencia en el hogar

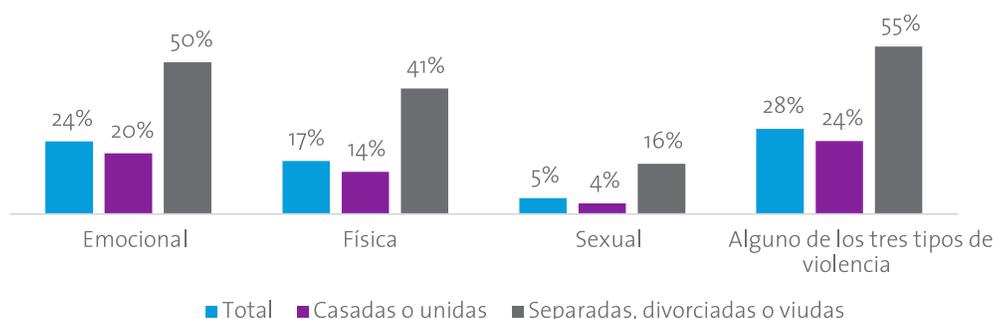
Las actitudes que tradicionalmente se asocian al sexo masculino, como el control sobre la mujer o comportamiento agresivo, están asociadas con la probabilidad de ser perpetradores de violencia contra la mujer (Abramsky et al, 2011). El patriarcado y la desigualdad de género dieron lugar a que la violencia contra la mujer en el hogar se aceptara como un comportamiento “normal” en la sociedad. Esto se refleja en la alta incidencia a nivel mundial, donde una de cada tres mujeres experimenta violencia infringida por su pareja o esposo (WHO, 2013). Las prácticas de violencia ocurren de forma física, sexual, económica y psicológica o incluso, en casos severos, pueden culminar en la muerte (femicidio). Entre otras repercusiones, estudios reportan (Abramsky et al, 2011) que la violencia en la vida de las niñas y las mujeres puede disminuir sus posibilidades educativas y laborales. Además de tener impactos en la víctima, este tipo de violencia tiene efectos en la familia, especialmente en los niños. Es más probable que la violencia intrafamiliar ocurra en hogares donde también ocurre violencia contra la pareja y más aún cuando la han sufrido, en su familia de origen.

²⁸ Recuperado de: <https://sepaz.gob.gt/foro-nacional-de-la-mujer/>

En Guatemala, se registró que 28% de las mujeres entre 15 y 49 años han reportado haber sufrido violencia física, sexual o emocional. El tipo del que más padecen las mujeres y que es infringido por parte de la pareja o esposo es la violencia psicológica o emocional (Gráfico 3.12), seguida de la física y de la sexual. El grupo de mujeres con mayor incidencia de los tres tipos de violencia es el de las que se han separado de la pareja. Más de la mitad de las mujeres separadas ha experimentado alguno de los tres tipos de violencia (55%). La mitad ha experimentado violencia psicológica por parte del esposo o pareja y 41% han experimentado violencia física.

Gráfico 3.12

Porcentaje de mujeres de 15-49 años que han experimentado violencia por parte del esposo o pareja, por estado conyugal, en 2014

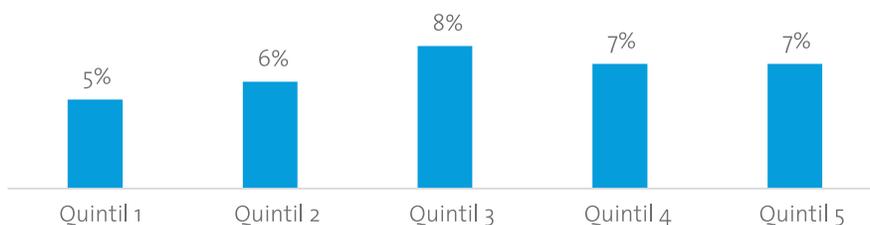


Fuente: Adaptado con datos de ENSMI (MSPAS, INE, ICF International, 2017).

La violencia física es más frecuente que la sexual, sin embargo, cuando ocurre violencia sexual es simultánea con la física²⁹. Ambos tipos afectan a las mujeres independientemente del quintil de riqueza (Gráfico 3.13). Es decir, las mujeres en todos los escenarios de empoderamiento económico enfrentan este flagelo.

Gráfico 3.13

Violencia física reportada por mujeres, por quintil de ingreso, en 2014



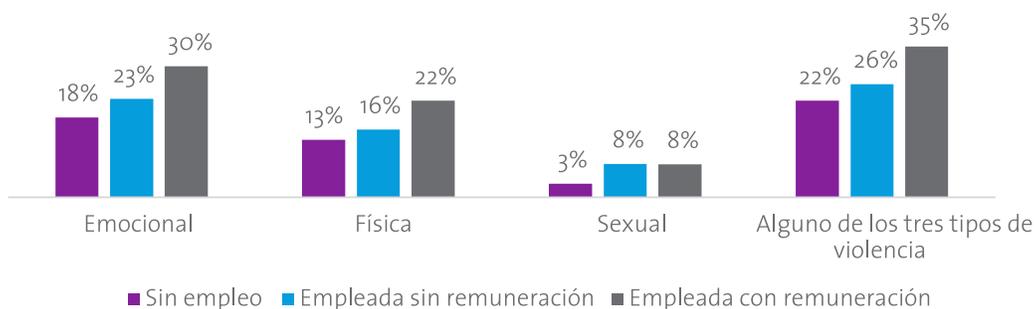
Fuente: Adaptado con datos de ENSMI (INE y Segeplan, 2017).

Las mujeres víctimas de violencia enfrentan repercusiones laborales, debido al daño físico o emocional que experimentan lo que limita su empoderamiento económico. El grupo de las que está en el mercado laboral presenta índices más altos de violencia -psicológica, física y sexual- por parte de su pareja (Gráfico 3.14), lo que indica que cuando la mujer no se encuentra cumpliendo únicamente las tareas tradicionalmente asignadas, tiene más probabilidad de sufrir violencia en su contra por parte de su pareja.

²⁹ “La Violencia Sexual, implica el uso de la fuerza física, la coerción o la intimidación psicológica para hacer que una persona lleve a cabo un acto sexual u otros comportamientos sexuales indeseados.”, SVET <https://www.svet.gob.gt/temasdetrabajo/?qué-es-violencia-sexual>

Gráfico 3.14

Porcentaje de mujeres de 15-49 años que han experimentado violencia por parte del esposo o pareja, por estado laboral, en 2014



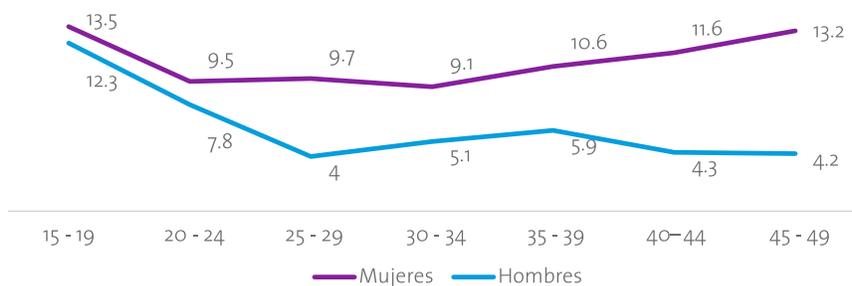
Fuente: Adaptado con datos de ENSMI (MSPAS, INE, ICF International, 2017).

Los factores culturales o étnico no inciden en la violencia ya que 28% de las mujeres tanto indígenas como no indígenas reportan violencia por parte del esposo o pareja (MSPAS, INE, ICF International, 2017, p. 470). Sin embargo, el área de residencia si es un factor importante ya que 25% de las mujeres en el área rural reportaron este flagelo en comparación con las mujeres del área urbana, donde 32% reportan esto. Esto puede estar relacionado con que la tasa de participación laboral es mayor para las mujeres en el área urbana, por lo que hay más mujeres que tienen un empleo además de estar cumpliendo el rol tradicional de cuidadora.

Se estima que un reflejo de la falta de empoderamiento de las mujeres es la tolerancia y justificación de la agresión o golpes por parte de su compañero o esposo. Un porcentaje significativo de mujeres (11%) encuentran justificable tales prácticas, y esta proporción es mayor que la de hombres (7%) que la justifican (MSPAS, INE, ICF International, 2017, p.446). Los jóvenes son los que tienen porcentajes más altos de justificación de la agresión contra mujeres y este porcentaje es similar en ambos sexos (12,5% y 13,5%) (Gráfico 3.15). Las mujeres entre 20 y 34 años son las que menos toleran la violencia en su contra, en cambio, en el caso de los hombres la menor aceptación de dicha práctica ocurre en el rango entre 25 y 49 años.

Gráfico 3.15

Porcentaje de hombres y mujeres que justifican que el compañero o esposo golpee a su pareja, en 2014

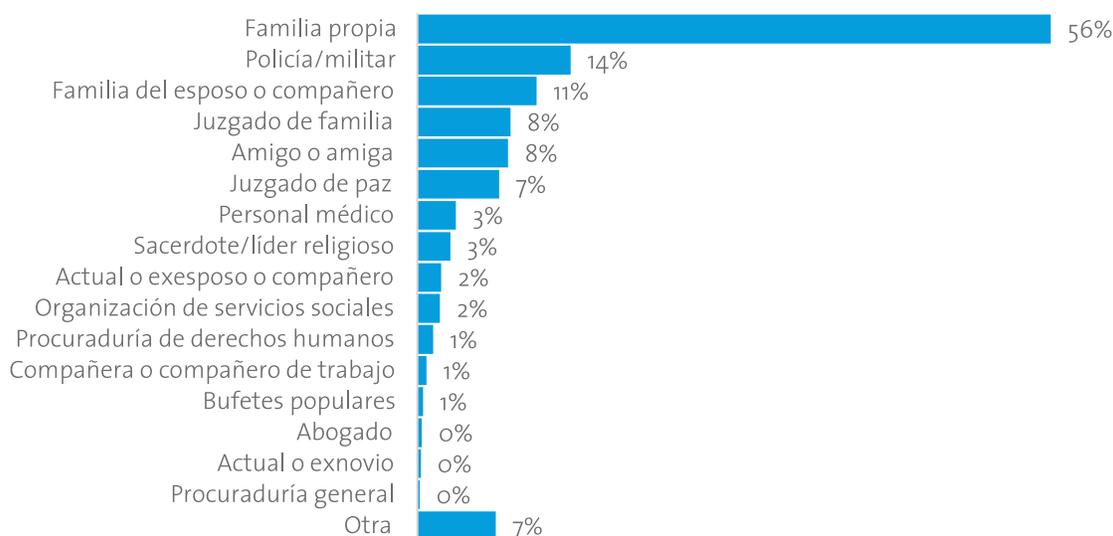


Fuente: Adaptado con datos de ENSMI (MSPAS, INE, ICF International, 2017).

El establecimiento de la violencia contra la mujer -VCM- como un delito y la creación de juzgados especializados³⁰ ha facilitado la denuncia y judicialización de casos, la asistencia a las víctimas y el desarrollo de programas, servicios e instituciones específicos para la prevención³¹ de la VCM, para ayudar a salir de la situación de violencia³², para la persecución y punición del delito³³ y para ayudar a las víctimas a superar los efectos psicológicos.³⁴ A pesar de los avances penales y el esfuerzo, es necesario seguir avanzando ya que apenas 37% de las mujeres que han sufrido violencia física o sexual en 2014 buscaron ayuda (MSPAS, INE, ICF International, 2017, pág. 482), y la mayoría de los casos se quedan impunes. Además, las que sí buscan ayuda, principalmente lo hacen en la familia y muy pocas llegan a los juzgados o a instituciones (Gráfico 3.16).

Gráfico 3.16

Tipo de ayuda que buscaron las mujeres que sufren de violencia física o sexual para detenerla, en 2014



Nota: las mujeres pueden reportar más de un tipo de ayuda.

Fuente: Adaptado de Informe Final. VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015 (MSPAS, INE, ICF International, 2017).

En los últimos años se han registrado avances en el marco normativo que protege los derechos de las mujeres guatemaltecas a partir de los logros alcanzados por los movimientos de mujeres plasmados en instrumentos internacionales. Se avanzó, por ejemplo, en la disminución de la tasa de fecundidad, pero a pesar de las reformas legislativas tendientes a prevenir matrimonios y maternidad temprana se evidencia la necesidad de programas específicos pues la tasa de maternidad temprana no muestra tendencias a la disminución, lo cual evidencia que

³⁰ Ley contra el femicidio y otros tipos de violencia contra la mujer, decreto no. 9-2009 del Congreso de la República.

³¹ Por ejemplo, el Programa de Prevención de la Violencia y el Delito Contra Mujeres lanzado por las entidades de justicia (OJ, MP, IDPP, Inacif y MINGOB).

³² Además de la apertura de 29 juzgados y dos salas de la corte especializadas en este tipo de delito, el Instituto de la Defensa Público Penal (IDPP) y el Ministerio Público cuentan con líneas telefónicas para atender a las mujeres víctimas de violencia.

³³ El Ministerio Público estableció la Fiscalía de Delitos contra la Vida e Integridad Física de la Mujer para facilitar el acceso a la justicia a las víctimas. También creó el Expediente Único que unifica los procesos, lo cual permite establecer los casos en que la misma víctima ha sido objeto de violencia física, psicológica, sexual y económica por parte del mismo agresor en más de una ocasión.

³⁴ Existen oficinas municipales de Atención a la Víctima, también el IDPP tiene servicio de atención a la víctima y sus familiares.

en el ámbito familiar los cambios son menos contundentes ya que se identifican rezagos del modelo patriarcal. También se identifican cambios desiguales dentro de los grupos diferenciados económicamente y por niveles de educación, es decir diferencias significativas entre las mujeres en los escenarios pisos pegajosos, escaleras rotas y techos de cristal. Los cambios en las relaciones de poder económico dentro del hogar son leves y no aseguran la igualdad de género, ya que se ha evidenciado que la violencia contra la mujer se agudiza en los segmentos de mujeres con mayor participación laboral.



DINÁMICAS DE
MERCADO Y
EMPODERAMIENTO
ECONÓMICO

4.

DINÁMICAS DE MERCADO Y EMPODERAMIENTO ECONÓMICO

En capítulos anteriores fue analizada la situación de las mujeres en el ámbito económico y familiar y se construyeron los escenarios de empoderamiento económico según sus niveles de estudio y de ingreso. En este capítulo se presenta un análisis de la situación del empleo en Guatemala en las diferentes ramas de actividad económica. También se hace una revisión del desempeño de la economía guatemalteca en los años recientes, en la que se busca ilustrar el efecto del ciclo económico en los niveles de empleo, en general y en particular de las mujeres. Finalmente se hace una revisión general de los principales elementos de la situación fiscal del país, como factor que condiciona la capacidad de respuesta del Estado a los problemas nacionales, y de la política de empleo que se plantea para enfrentar los retos en la materia.

La mayor parte del empleo en el país corresponde a sectores de baja productividad e informalidad, y muy poco a sectores de alta productividad. Las tres ramas de ocupación menos productivas y con mayor concentración de población ocupada son las de agricultura, comercio y servicios, en estas se concentra la mayor participación de mujeres. La informalidad en el empleo en Guatemala es la realidad de la mayoría de la población ocupada, es decir afecta casi por igual a hombres y mujeres. Esto sucede como consecuencia de que el crecimiento demográfico y la incorporación de los jóvenes a la fuerza laboral ocurre a ritmos mayores que la creación de empleos en el sector formal de la economía.

En términos del PIB per cápita, el desempeño de Guatemala no se considera positivo y su reducido dinamismo se ha mantenido relativamente constante con leves variaciones en algunos años. Guatemala tiene la carga tributaria más baja de América Latina y El Caribe, asimismo el gasto público también es el más bajo. En consecuencia, el gasto social también es reducido y el más bajo de la región.

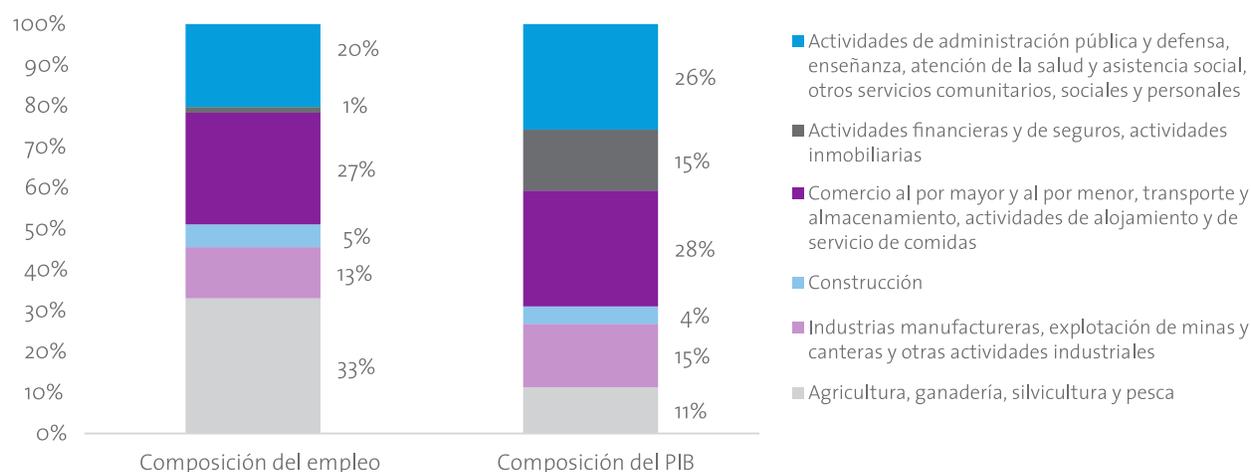
En materia de empleo, el objetivo general, los ejes estratégicos y las acciones prioritarias de la Política Nacional de Empleo Digno son temas relevantes para superar los rezagos económicos y sociales del país, varios de los cuales afectan especialmente a las mujeres. Pero son enunciados generales sin definir acciones concretas y mecanismos específicos para su ejecución.

4.1 El empleo en sectores de baja productividad

En el país las mujeres representan la mitad de población en edad trabajar existente y no se está aprovechando esta fuerza laboral en la misma proporción que la de los hombres. Esta situación incide en la pérdida de capital humano que podría aportar valor al crecimiento económico y desarrollo humano de Guatemala.

La producción del país (Gráfico 4.1) está concentrada en el sector comercio, transporte y alojamiento y servicios de alimentación que corresponde a 28% del PIB y las actividades de administración pública, enseñanza, atención de la salud y otros servicios (26%). Solo una menor parte corresponde a las actividades de los sectores agropecuario (11%), Financiero e inmobiliario (15%) e industrial (15%). Por otro lado, el empleo está concentrado en el sector agropecuario (33%). A este le sigue el sector comercio, transporte, alojamiento y servicios de alimentación (27%). El tercer sector en importancia en generación de empleo es el de administración pública, enseñanza, atención de la salud y otros servicios (20%). En estas tres categorías está concentrada 80% de la ocupación en el país³⁵, pero en términos del PIB, solamente representan el 65%.

Gráfico 4.1
Composición del PIB y del empleo según actividad económica, 2018



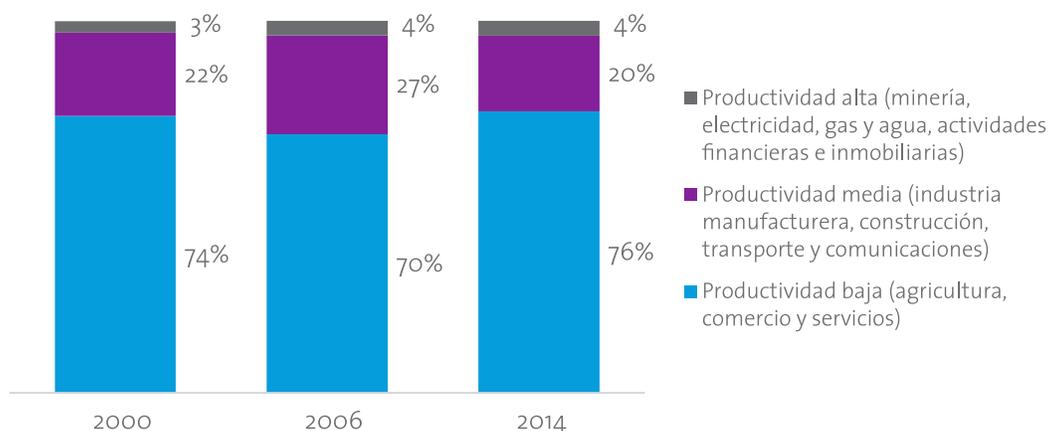
Fuente: Adaptado de ENEI 2018 y CEPAL 2018.

De acuerdo con las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2018), la productividad del trabajo varía según la actividad económica, la ubicación y el género. El 74% del empleo en el país corresponde a sectores de baja productividad “agricultura, comercio y servicios” y 3.2% en sectores de alta productividad (Gráfico 4.2). En estos tres sectores está concentrada 78% de la fuerza laboral femenina ya que, aunque agricultura es una actividad donde 89% son hombres, comercio y servicios son actividades con alta participación de mujeres. Esto representa un obstáculo para alcanzar la igualdad ya que las mujeres están sobre representadas en sectores de baja productividad con salarios menores y mayor informalidad. Estas condiciones mantienen a las mujeres en un círculo que no les permite acceder a trabajo decente y seguridad social, además que les impide usar tiempo productivo y capacitarse o mejorar su educación para poder acceder a sectores más productivos que contribuyan a mejorar su situación económica y les permita salir de la pobreza.

³⁵ Ver capítulo 1

Gráfico 4.2

Estructura de la población ocupada por sector de actividad económica y por nivel de productividad. 2000, 2006, 2014



Fuente: Adaptado de portal de estadísticas económicas de CEPAL.

La productividad media y alta son mayores en el área urbana que en la rural, donde prevalece la agricultura que es la actividad con menores rendimientos. Dentro del área urbana, la productividad media y alta es mayor en el caso de los hombres. Esto se relaciona directamente con el tipo de actividades en las que se ocupan las mujeres y los hombres (ver capítulo 1).

4.2 Condiciones de trabajo en la informalidad

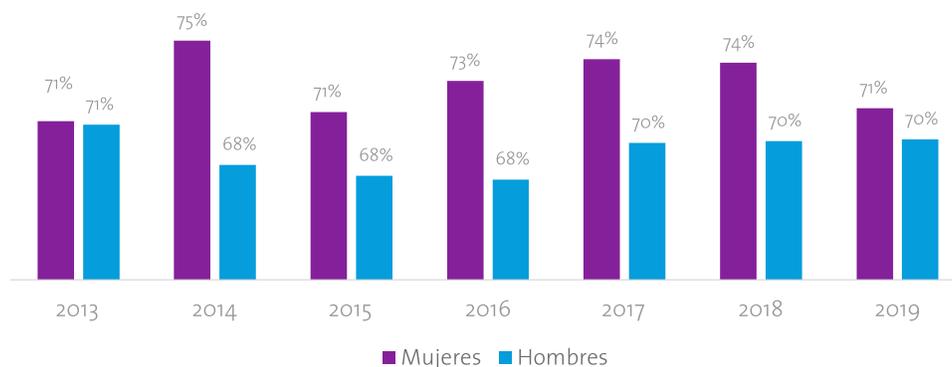
A pesar de un crecimiento económico que anualmente aumenta en la cantidad de empleos formales, el crecimiento demográfico y la incorporación de los jóvenes a la fuerza laboral no incrementa al mismo ritmo y los porcentajes de trabajos informales siguen sin variación. La informalidad³⁶ se traduce en baja productividad, bajos ingresos y vulnerabilidad (como se verá más adelante) de los trabajadores ocupados.

Más de 70% de la población trabaja en el sector informal (Gráfico 4.3), con mínimas oscilaciones entre 2013 y 2019 y de manera muy similar entre hombres y mujeres. Este es uno de los porcentajes más altos de informalidad en los países de la región Latinoamericana, donde se estima que 50% de los trabajadores laboran en este sector. En Guatemala en 2019 había una brecha de 1.7% que afecta a mujeres ocupadas, para quienes la tasa de informalidad es de 71.4%.

³⁶ La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define a la informalidad como “todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que –en la legislación o en la práctica– están insuficientemente cubiertas por sistemas formales de regulación o no lo están en absoluto” (citado en Martínez e Infante, 2019).

Gráfico 4.3

Porcentaje de ocupados en el sector informal según sexo, 2013-2019

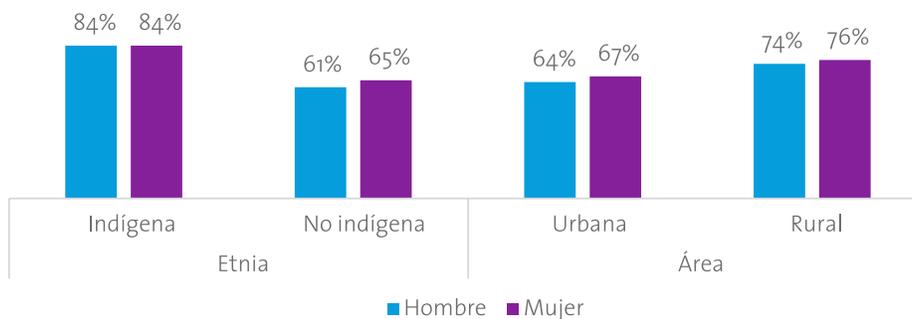


Fuente: Adaptado de ENEI. 2013-2019 (INE, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019).

Las personas indígenas enfrentan altos niveles de informalidad, tanto hombres como mujeres alcanzan 84% (Gráfico 4.4). Por otro lado, las mujeres no indígenas así como las del área rural y urbana tienen mayores niveles de informalidad que los hombres, esto refleja desigualdades que se originan en el hecho de que las mujeres no acceden a los empleos formales de la misma forma que los hombres.

Gráfico 4.4

Porcentaje de informalidad por sexo, desagregado por etnia y área, en 2019

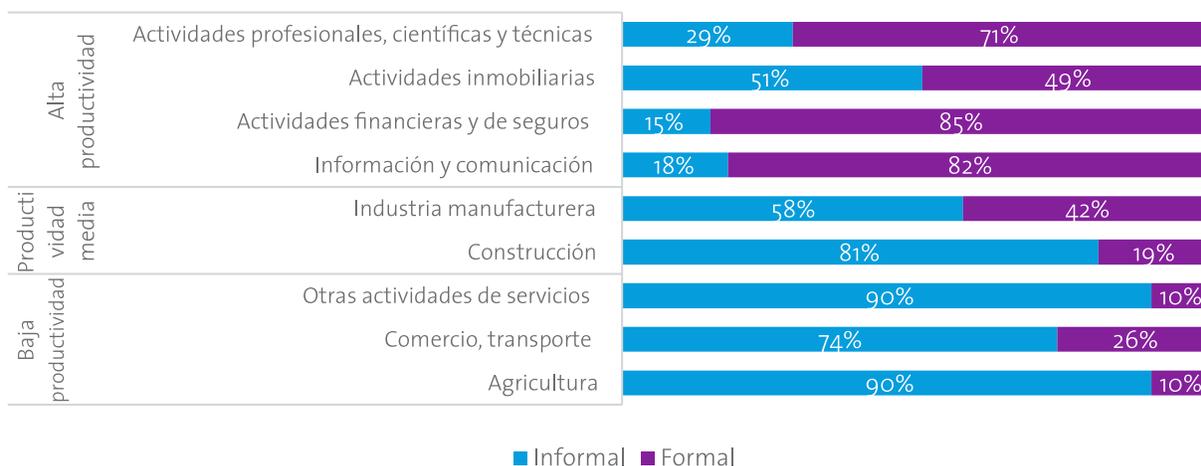


Fuente: Adaptado de ENEI (INE, 2019).

La evidencia confirma que la mayor proporción de trabajadores en la informalidad se ocupa en los sectores de baja productividad según la clasificación de CEPAL, y, por el contrario, los menores porcentajes de trabajadores del ámbito formal están en los sectores altamente productivos (Gráfico 4.5).

Gráfico 4.5

Porcentajes de población ocupada en el sector informal y formal por rama de actividad económica, en 2019

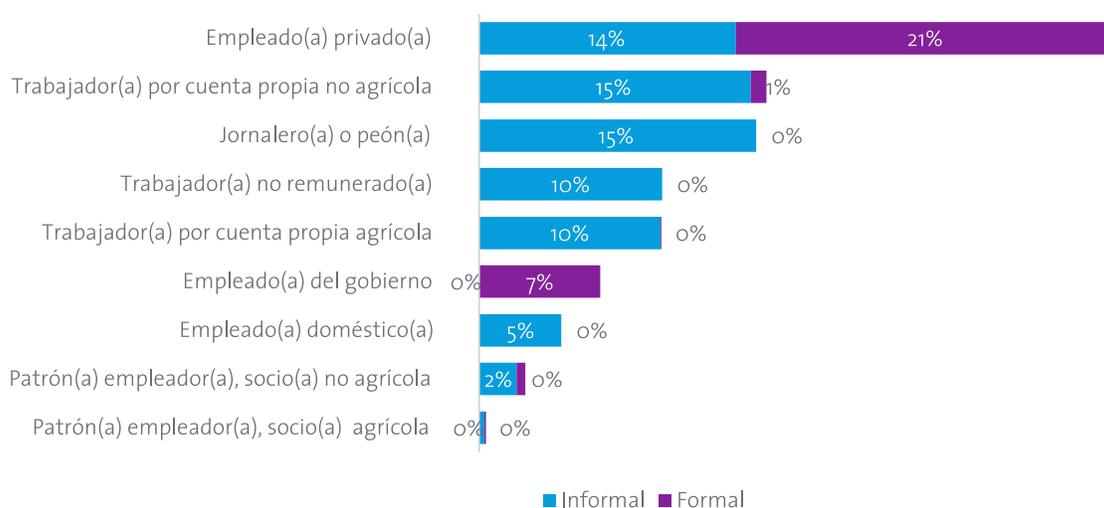


Fuente: Adaptado de ENEI 2019.

La mayor proporción de población ocupada corresponde a la categoría de empleado (a) privado (a), que tiene un alto porcentaje de informales, pero es el principal segmento de trabajadores formales, y le siguen en orden de magnitud los trabajadores por cuenta propia no agrícolas, los jornaleros y peones y los que no reciben remuneración (Gráfico 4.6).

Gráfico 4.6

Porcentajes de población ocupada en cada categoría ocupacional, por formalidad/informalidad del empleo, en 2019



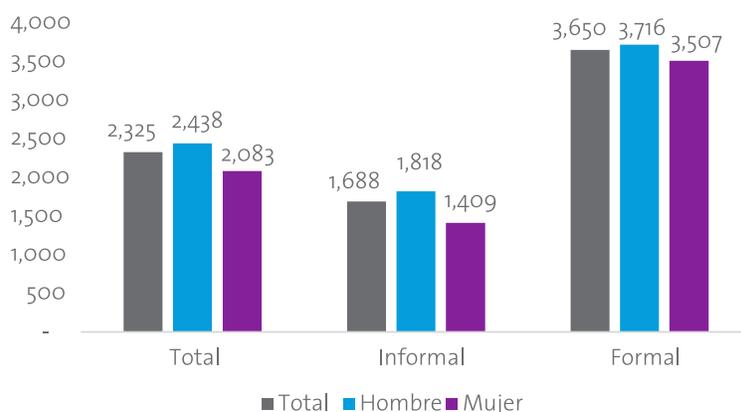
Fuente: Adaptado de ENEI (INE, 2019).

La alta proporción de la población económicamente activa que labora en el sector informal impacta en la situación de las mujeres principalmente por falta de acceso al seguro social y otras prestaciones económicas laborales, que dentro del sector formal son obligatorias como la pensión de retiro o la indemnización al momento de ser despedidas.

4.2.1 Los ingresos en la informalidad

La alta prevalencia de la informalidad y la concentración de la población ocupada en los sectores de baja productividad se refleja en el bajo nivel de ingresos de la mayoría de los trabajadores. De esa cuenta, el ingreso promedio del empleo formal es apenas superior al salario mínimo legal, y similar al valor de la canasta básica alimentaria³⁷ (CBA) y en el sector informal es menos de la mitad (Gráfico 4.7). A eso se agrega la brecha salarial de género, que penaliza a las mujeres. Además, 86% de las mujeres ocupadas en el sector informal (62% de las ocupadas totales) perciben ingresos³⁸ menores al salario mínimo establecido para 2019, lo que a su vez les impide empoderarse económicamente.

Gráfico 4.7
Ingreso promedio mensual de la población ocupada por sector formal/informal, en 2019 (cifras en quetzales)



Fuente: Adaptado de ENEI 2019.

Las mujeres están sobrerrepresentadas en los empleos informales y de baja productividad, los cuales son más vulnerables a las fluctuaciones económicas, como se verá a continuación.

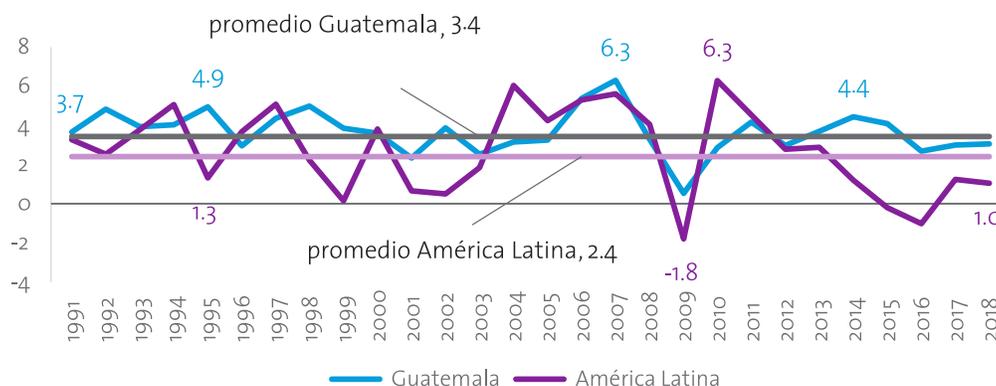
³⁷ Q.3,584.91 es el costo registrado en diciembre 2019 de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), que contiene 34 productos y cuantifica los gramos sugeridos para un hogar de 4.77 miembros, lo cual cubriría el requerimiento energético de 2,262 calorías. El costo de la Canasta Ampliada (CA) en el mismo diciembre 2019 fue de Q.8,277.33, y representa el costo del conjunto de bienes y servicios que satisfacen las necesidades ampliadas de los miembros de un hogar y conforme los datos declarados por los hogares, incluye alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud, comunicaciones, transporte, recreación, cultura, educación, restaurantes, hoteles, bienes y servicios diversos (INE, en <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2020/01/07/20200107183655Y1KZ2HK3GnWnOvCP6lkZunmf8PIH YFSH.pdf>)

³⁸ Los ingresos se calcularon utilizando el salario base y los ingresos agrícolas y no agrícolas únicamente de la primera ocupación de la persona.

4.3 Crecimiento y ciclos económicos

La proporción desigual de mujeres y hombres en las estructuras productivas y la división sexual del trabajo en el interior de los hogares (trabajo doméstico y de cuidados) en todo el país afecta a las mujeres con relación a que los ciclos económicos no tengan el mismo efecto que tienen para los hombres. El crecimiento económico de Guatemala (medido por la variación anual del PIB) entre 1991 y 2018 ha sido 3.4, un punto mayor que el promedio latinoamericano (Gráfico 4.8). Esto se debe principalmente a que el país es menos sensible a las fluctuaciones económicas que la región en su conjunto³⁹, por lo que las reducciones en momentos de mal desempeño son menores. Esta situación se observa de manera consistente a lo largo de la década de 1990, y más claramente a partir del 2009 cuando todos los países se vieron afectados por la crisis mundial que empezó en 2008. A pesar de esta resiliencia a los ciclos internacionales, el crecimiento nacional ha sido insuficiente para posicionar de mejor manera al país en la escala regional, puesto que la producción guatemalteca es baja y representó solamente 1% de la latinoamericana en 2018, siendo su población el 2.7% de la región. La falta de inclusión igualitaria de las mujeres en la fuerza laboral afecta directamente en la baja producción del país porque Guatemala está perdiendo una gran proporción de agentes económicos que contribuirían a bajar los índices de desigualdad del país.

Gráfico 4.8
Crecimiento económico de Guatemala y de América Latina entre 1991 y 2018



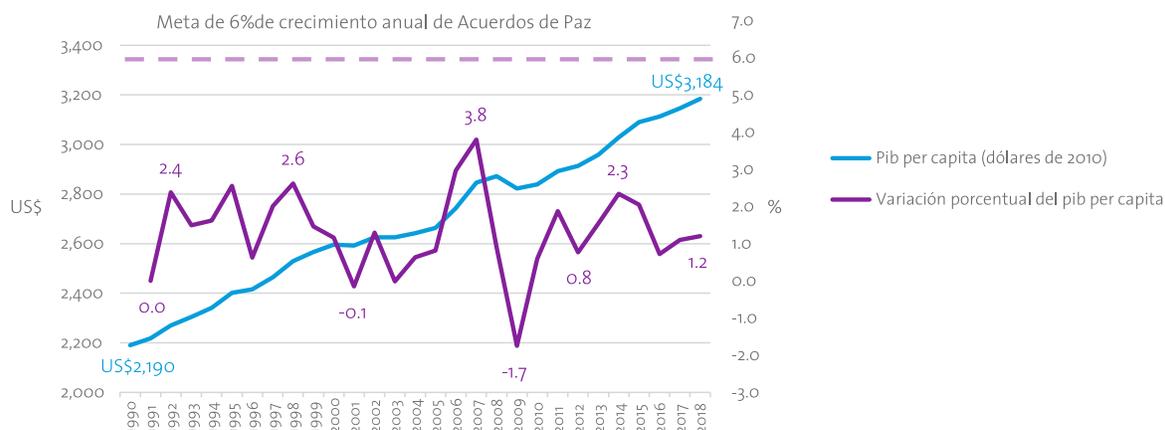
Fuente: Adaptado de estadísticas e indicadores económicos de CEPAL.

En el mismo periodo (1990-2018), el PIB per-cápita (Gráfico 4.9) de Guatemala tuvo un crecimiento promedio anual de 1.6%, para un incremento acumulado de 45%, debido a que el crecimiento poblacional fue dos puntos mayor que el que tuvo el PIB (3.1 anual en el mismo periodo). Debido a este menor dinamismo, representa solamente 35% del promedio latinoamericano (1.6% anual), proporción que se ha mantenido relativamente constante con leves variaciones en algunos años. Esto se debe, entre otros factores, a que el crecimiento demográfico del país es más alto que el de la región, por lo que, para incrementar significativamente el PIB per-cápita, es necesario incrementar la participación laboral femenina para que el aumento de la producción sea mayor de lo que ha sido. En los Acuerdos de Paz se estimó que el crecimiento económico de Guatemala debía ser cercano a 6% de manera sostenida para la generación de oportunidades para toda la población (Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, Capítulo II Producto Interno Bruto, párr. 18).

³⁹ La estabilidad económica “puede ser atribuida a una combinación de gestión fiscal prudente, políticas para el control de la inflación y un tipo de cambio flotante administrado” según el Banco Mundial, <https://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>

Gráfico 4.9

PIB per-cápita (dólares de 2010) y variación anual del PIB per-cápita 1990 - 2018

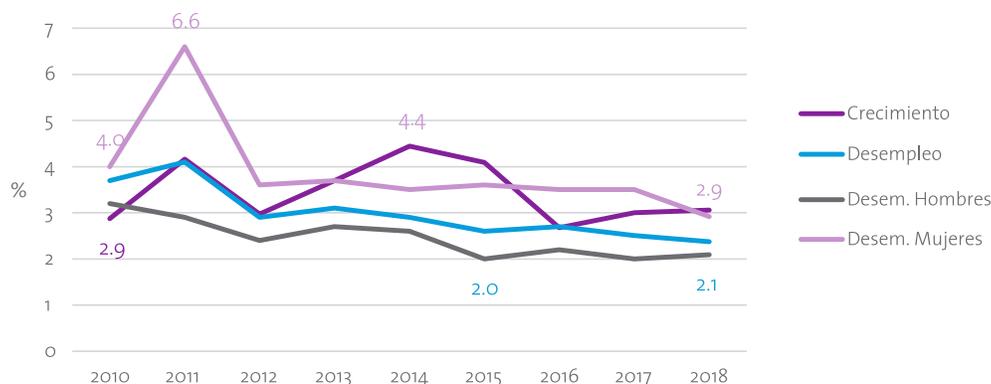


Fuente: Adaptado de estadísticas e indicadores económicos de CEPAL.

Respecto a la relación entre el desempleo y el ciclo económico, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2018) señala que el alto nivel de informalidad en los países de América Latina es el principal factor detrás de los bajos coeficientes de relación entre las variaciones del PIB y las del desempleo.⁴⁰ El FMI concluye que las variaciones del desempleo ante las del PIB son menores cuando el nivel de informalidad es mayor (FMI 2019, pág. 9). Este es el caso de Guatemala, lo cual se refleja en que el desempleo no reacciona positivamente ante el crecimiento (Gráfico 4.10). Sin embargo, a nivel regional la oferta laboral de las mujeres es más susceptible a los cambios en la economía que la de los hombres (ONU Mujeres, 2017, pág. 100).

Gráfico 4.10

Crecimiento económico y tasa de desempleo total y por sexo 2010 - 2018



Fuente: Adaptado de estadísticas e indicadores económicos de CEPAL.

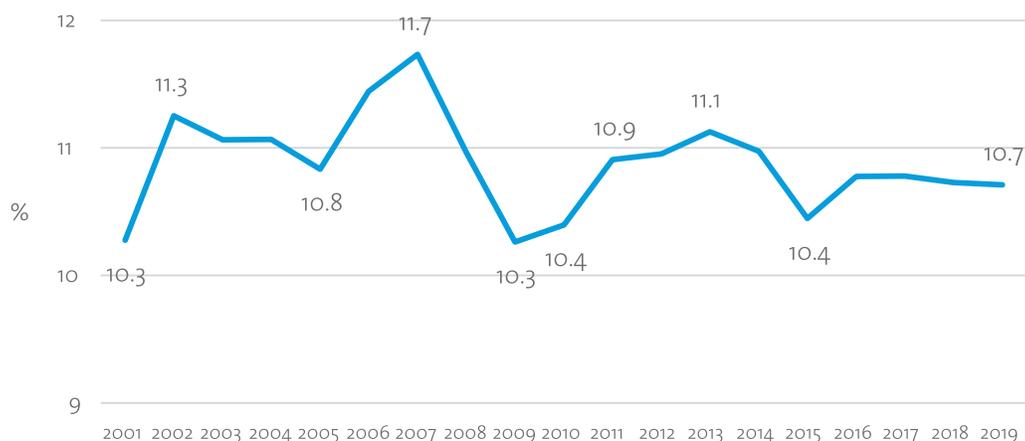
⁴⁰ En economía, la Ley de Okun establece que existe una relación entre el cambio de desempleo y el cambio en el PIB. Esta ley que relaciona el crecimiento económico con el desempleo es un acercamiento empírico cuya veracidad ha sido ampliamente discutida debido a que no se cumple en todas las economías. El coeficiente que mide la validez de esta relación es llamado el coeficiente de Okun, cuando el coeficiente es bajo no existe relación entre ambos indicadores.

4.4 Políticas públicas y plan de desarrollo

“Utilizar la perspectiva de género en las políticas públicas⁴¹ implica considerar de forma sistemática las diferencias entre las condiciones, necesidades e intereses de mujeres y hombres a lo largo de todo el proceso de su formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, con el fin de reducir y eliminar las desigualdades existentes...” (Alarcón 2015, pág. 11). Las políticas económicas pueden –por acción o por omisión– restringir las oportunidades de empoderamiento económico de las mujeres e incluso ser desfavorables a la realización de sus derechos (ONU Mujeres 2017, pág.110).

Política fiscal. El mecanismo para gastar y recaudar los recursos públicos tiene implicaciones redistributivas importantes, incidiendo en la igualdad, tanto entre mujeres y hombres como entre las mujeres de diferentes grupos socioeconómicos (ONU Mujeres 2017, pág. 111). El principal instrumento de la política fiscal para propiciar el desarrollo económico y social es el presupuesto público y los ingresos fiscales disponibles delimitan las posibilidades de financiar políticas para responder adecuadamente a las necesidades existentes. En Guatemala la principal fuente de recursos son los impuestos, ya que el país no cuenta con empresas públicas que le generen ingresos y las regalías por explotación de los recursos naturales no son significativas. La carga tributaria, que relaciona el monto recaudado cada año con el PIB del país (Gráfico 4.11), permite medir y comparar el nivel de los ingresos provenientes de la tributación. El resultado para Guatemala no es positivo ya que la carga tributaria no tiene tendencia creciente y es el país con menor recaudación tributaria a nivel Latinoamericano y del Caribe (OECD *et al*, 2020).

Gráfico 4.11
Carga Tributaria entre 2001 - 2019



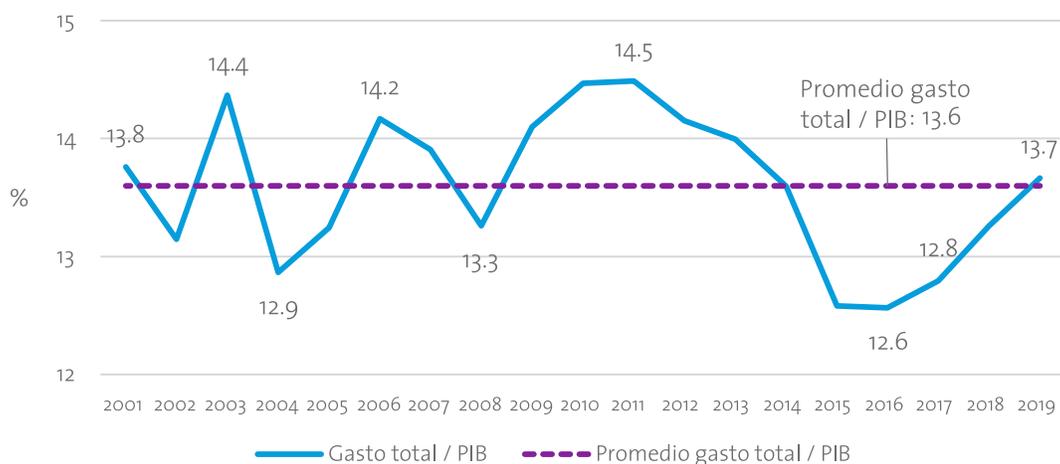
Fuente: Adaptado de estadísticas financieras del Ministerio de Finanzas MINFIN.

Los años (2002, 2007 y 2013) en los que la carga tributaria presentó un aumento, coinciden con la aprobación de reformas tributarias que aumentaron las tasas impositivas o modificaron la normativa de los principales tributos. Entre ellos el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR). Se observa que después de las alzas de los ingresos impositivos por efecto de las reformas, la tendencia de los años sucesivos es hacia la baja, lo cual puede atribuirse al incumplimiento en el pago de las obligaciones. La Superintendencia de Administración Tributaria estima altos niveles de evasión en los principales impuestos, cerca de 40% en el IVA, y alrededor de 70%

⁴¹ En esta sección se analizan los principales aspectos de la política fiscal y de la política de empleo en Guatemala que limitan o favorecen las posibilidades de avanzar en la creación de oportunidades de las mujeres

en el ISR.⁴² Debido a esta situación, Guatemala tiene la más baja carga tributaria de América Latina y El Caribe⁴³, y por ende el menor gasto público de la región.⁴⁴ Con un promedio de 13,6% del PIB entre 2001 y 2019 (Gráfico 4.12), los leves aumentos transitorios que presenta se deben más al incremento del endeudamiento que a las mejoras en la recaudación (que tiene un promedio de 11% del PIB en el mismo período). Este es el caso de los años 2006, cuando ocurrió la reconstrucción por los efectos de la tormenta Stan, y 2010 y 2011, cuando se aumentó el gasto público para enfrentar los efectos de la tormenta Agatha.

Gráfico 4.12
Gasto total del gobierno central como porcentaje del PIB, entre 2001 – 2019



Nota: Adaptado de estadísticas financieras del Ministerio de Finanzas MINFIN.

Consecuentemente, también el gasto social de Guatemala es reducido y es el más bajo de América Latina.⁴⁵ El mayor nivel de los últimos años fue en 2010 (Gráfico 4.13), y el principal rubro es el gasto en educación (3% del PIB en promedio entre 2010 y 2019).

⁴² Estimaciones disponibles en: <https://portal.sat.gob.gt/portal/analisis-estudios-tributarios/#1506980611385-7a127a2e-d6d8>

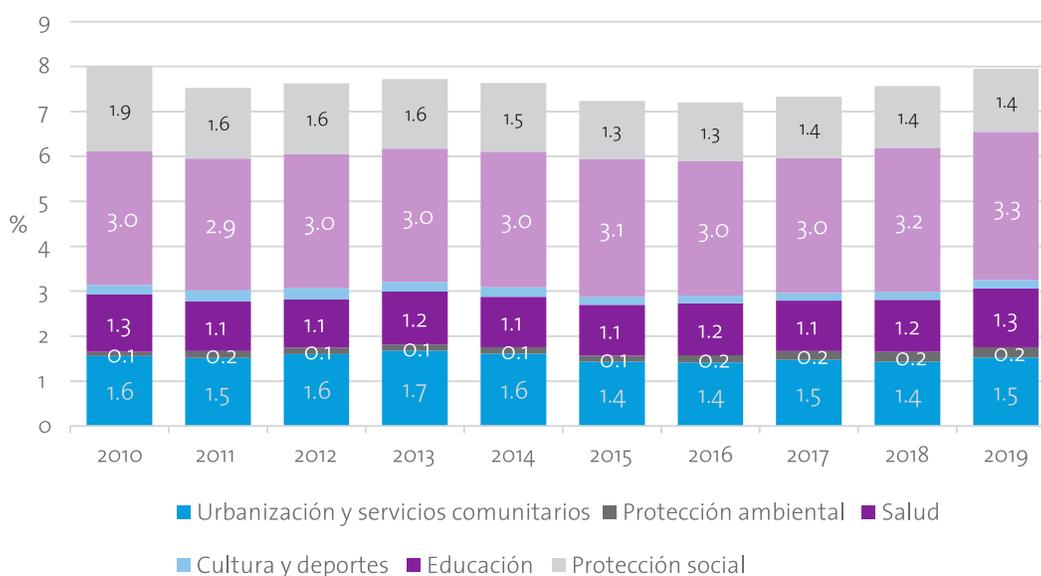
⁴³ Estadísticas de ingresos fiscales en América Latina y El Caribe. Disponibles en: <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=RSLACT>

⁴⁴ Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?locations=ZJ&view=chart>

⁴⁵ Portal de inversión social en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/indicador/gasto-social>

Gráfico 4.13

Gasto social del gobierno central como porcentaje del PIB entre 2010 – 2019



Fuente: Adaptado de estadísticas financieras del Ministerio de Finanzas MINFIN.

En el gasto social, un componente importante por su magnitud (1.5%) es el de urbanización y servicios comunitarios (Gráfico 4.13), monto que incluye principalmente los aportes de situado constitucional⁴⁶ y de IVA para la Paz (IVA-PAZ)⁴⁷ del gobierno central a las municipalidades del país, y el de protección social (1.5% del PIB) que comprende los aportes del gobierno al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (cuota patronal y aporte al programa de pensionados), y el pago de pensiones a los jubilados del Estado. El gasto en salud pública es el cuarto rubro en importancia de gasto (1.2% del PIB).

Además del nivel del gasto, debe analizarse también su orientación, debido a que de ambos elementos depende la posibilidad de que el gasto público contribuya a mejorar las oportunidades para las mujeres.

La Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres -PNPDIM, y el Plan de Equidad de Oportunidades -PEO (2008–2023). La formulación de esta política fue coordinada por Secretaría Presidencial de la Mujer, este instrumento tiene el objetivo de “Promover el desarrollo integral de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en todas las esferas de la vida económica, social, política y cultural” (SEPREM 2009:27). Su implementación corresponde a las entidades del Organismo Ejecutivo.

Tiene el fin de potenciar la autonomía económica y la capacidad productiva y empresarial de las mujeres, garantizando su acceso a recursos, bienes y servicios. Posee varios ejes que tienen el propósito de contribuir al empoderamiento de las mujeres. 1) Eje de Desarrollo Económico y Productivo con Equidad; 2) Eje de Recursos Naturales, Tierra y Vivienda;

⁴⁶ El Situado Constitucional responde a uno de los compromisos estipulados en la Constitución de la República de Guatemala, se refiere al porcentaje que el Organismo Ejecutivo debe incluir anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, para asignar a las Municipalidades del país. Para 2019, el monto asignado corresponde al 3.6% del presupuesto según lo aprobado en la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para ejercicios Fiscales 2019 (decreto número 25-2018).

⁴⁷ El Impuesto al Valor Agregado para la Paz se refiere a una asignación directa a las municipalidades, específicamente que el 1.5% que les corresponde sea entregado para que sea administrado e invertido en educación y salud, en función de que ambos temas son prioridades locales de las cuales el Estado no tiene posibilidades de brindar soluciones totales a nivel subnacional.

3) Eje de Equidad Educativa con Pertinencia Cultural; 4) Eje de Equidad en el Desarrollo de la Salud Integral con pertinencia cultural; 5) Eje de Erradicación de la Violencia contra las Mujeres; 6) Eje de Equidad Jurídica; 7) Eje de Racismo y Discriminación contra las Mujeres; 8) El eje de Participación Socio Política; 9) Eje Equidad e Identidad en el Desarrollo Cultural; 10) Eje de Equidad Laboral ; 11) Eje de Identidad Cultural de las Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas.

Para dar seguimiento a la ejecución de la PNPDIM (SEPREM, s. f., pág. 4), se formuló el Manual del Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género, el cual tiene los objetivos de:

- Cuantificar la asignación de recursos destinados para el cumplimiento de la PNPDIM 2008-2023.
- Alinear los programas, subprogramas, proyectos, actividades u obras que llevan a cabo las instituciones públicas, con los ejes establecidos en la PNPDIM 2008-2023.
- Orientar el proceso de planificación y presupuesto, de forma que se incorporen las acciones que contribuyen a reducir las brechas de inequidad entre hombres y mujeres.

Con base en los lineamientos del clasificador presupuestario de género, en 2019 se reportaron en el Sistema de Contabilidad Gubernamental (SICOIN), gastos del gobierno central por Q4,054.5 millones (equivalentes a 5% del gasto total de dicho año). No obstante, la mayor parte de estas asignaciones corresponde al Programa de servicios de seguridad a las personas y su patrimonio, a cargo del Ministerio de Gobernación (Q3,165 millones). Este Programa equivale a 78% de los recursos supuestamente orientados al desarrollo integral de las mujeres, como indica el objetivo general de la PNPDIM. De acuerdo con el tercer objetivo del clasificador, las asignaciones relevantes son las que “que contribuyen a reducir las brechas de inequidad entre hombres y mujeres”.

Política de empleo. En el país se han desarrollado varias políticas para empleo y desarrollo con el objetivo de mejorar las condiciones de la población, sin embargo, estas carecen del enfoque de género, y tampoco le otorgan relevancia a acciones estratégicas para mujeres, población rural e indígena; generalmente abordan de manera muy limitada acciones tendientes a la disminución de desigualdades entre mujeres y hombres.

La Política Nacional de Empleo Digno (PNED) 2017-2032 tiene el objetivo general de “ampliar las oportunidades para que las mujeres y los hombres tengan un empleo digno y productivo, por medio de un esfuerzo integrado de la política y social y de los sectores público y privado, que fomente el crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en especial de los pueblos indígenas, el área rural, las mujeres y los jóvenes” (MINTRAB 2017, pág. 30).

Un aspecto que resalta en el objetivo general de la PNED es su alcance. Por ser una política sectorial su objetivo debiera ser enfocado a ese ámbito particular, y no a aspectos tan amplios que van más allá de la esfera laboral, como los que persigue la PNED.

Para el logro de su objetivo y metas, la PNED está integrada por cuatro ejes estratégicos y 16 acciones prioritarias:

- Eje 1: Generación de empleo
 - Plan nacional para la generación de empleo digno
 - Programa nacional de migración para el desarrollo
 - Programa para el fortalecimiento del servicio público de empleo
 - Sistema nacional de información laboral
- Eje 2: Desarrollo del capital humano
 - Programa nacional de formación para jóvenes

- Programa de fortalecimiento del nivel diversificado
- Programa nacional de becas e incentivos
- Programa de inclusión social en el empleo
- Programa de certificación de competencias laborales
- Eje 3: Entorno propicio para el desarrollo de empresas
 - Programa nacional de apoyo a la MIPYME
 - Plan de desarrollo rural
 - Programa nacional de apoyo al emprendimiento
 - Programa nacional de compras estatales e inversiones intensivas en empleo
- Eje 4: Tránsito a la formalidad
 - Estrategia nacional para la formalización
 - Programa de fortalecimiento de la Inspección General de Trabajo
 - Política Nacional de Salarios

Como se puede apreciar, varias de las denominadas acciones prioritarias de la PNED corresponden a planes y programas cuyo ámbito de acción va más allá de lo laboral. Además, no se incluyen acciones específicas que den algún sentido o carácter de ejecución, sino únicamente se enuncia un objetivo para cada acción prioritaria.⁴⁸ “Las políticas laborales tienen como objetivo incidir en las condiciones de trabajo y las relaciones entre los actores involucrados en el mercado laboral, trabajadores, empleadores y organizaciones que los representan. Además... comprenden disposiciones relativas a la garantía de los derechos establecidos en los marcos internacionales de derechos humanos... así como los convenios de la Organización Internacional del Trabajo...” (ONU Mujeres 2017, pág. 118).

Es indudable que el objetivo general, los ejes estratégicos y las acciones prioritarias de la PNED son temas relevantes para superar los rezagos económicos y sociales del país, varios de los cuales afectan especialmente a las mujeres. Pero resulta necesario incorporarlos en las políticas sectoriales a las que específicamente corresponden, y es crucial asegurar que la perspectiva de género sea aplicada en las mismas, a efecto de propiciar que las necesidades de las mujeres y los medios para atenderlas sean debidamente planteadas.

En la PNED se indica que “los planes de acción se definirán quinquenalmente, y al finalizar cada período se realizará un ejercicio de evaluación que permitirá, de ser necesario, el reajuste de sus indicadores” (MINTRAB 2017, pág. 42). Sin embargo, el primer plan quinquenal anunciado no se elaboró. Este podría ser la ruta adecuada para iniciar la implementación de acciones que permitan superar los rezagos del mercado de trabajo en Guatemala, especialmente los que afectan en mayor medida a las mujeres, entre los que destacan: elevada informalidad, baja productividad y bajos salarios.

La Política Nacional de Emprendimiento GUATEMALA EMPRENDE (2015-2030). Esta política es el resultado de la adopción de la Estrategia SICA EMPRENDE, por parte de Guatemala para la cual las mujeres - especialmente cuando son fundadoras de empresas representan una potencialidad positiva del ecosistema.

⁴⁸ Para estimar los escenarios en los cuales están las mujeres, se utiliza la variable de nivel educativo, que se incluyó en las preguntas de la encuesta sobre impactos de la COVID-19 en las Mujeres, realizado en el mes de julio de 2020. 48 Ver anexo Metod

Es una política para el fomento emprendedor y busca: i) desligar de los ciclos políticos; ii) influir en por lo menos una generación completa, principalmente en lo que al sistema educativo respecta; iii) contar con un marco lo suficientemente amplio, para tener incidencia a nivel macro en materia de emprendimiento y para mantener la flexibilidad que debería caracterizar una política de emprendimiento.

La Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (2005). Para enfrentar las limitaciones económicas en el país se implementó esta política cuyo fin es mejorar la productividad y competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Tiene como eje principal la incorporación más amplia al proceso empresarial, de los segmentos específicos de la población que no participan del mismo, como las mujeres, los indígenas, los jóvenes, y otros.

Esta política promueve la lucha contra el racismo y la discriminación y alienta la adecuación de las instituciones del Estado al contexto pluricultural y multilingüe del país y establece la garantía de la igualdad de condiciones entre hombres y mujeres, poniendo especial énfasis en las mujeres jefas de hogar.

La Política Nacional de Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala (2012-2022). Esta política promueve el desarrollo económico y social, demostrando su capacidad de contribuir a la generación de empleo digno y ocupaciones productivas y eje estratégico en la Agenda Nacional de Competitividad 2012-2021. En este sentido, se impulsa las transformaciones necesarias para elevar la competitividad del sector turístico, los encadenamientos productivos, la inteligencia de mercados, mejora del clima de negocios, el marco legal y la inversión, así como todas aquellas acciones que permitan competir mundialmente y al mismo tiempo, permitan que el turismo sea un motor del desarrollo económico y social para Guatemala.

Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (PRIEG). La PRIEG es un instrumento público regional que posiciona la igualdad de género y la no discriminación contra las mujeres. Vincula los Estados parte del SICA a que incorporen, para el año 2025, medidas que garanticen el pleno desarrollo y el progreso de las mujeres, en condiciones de igualdad y equidad, en siete ejes:

- Eje 1: Autonomía Económica. Propiciar la remoción de los obstáculos institucionales, materiales y culturales que impiden a las mujeres el pleno goce de sus derechos económicos en condiciones de igualdad.
- Eje 2: Educación para la igualdad. Fortalecer la actuación pública en áreas críticas para el desarrollo de las capacidades y la inserción social y productiva de las mujeres de la región.
- Eje 3: Gestión y prevención integral del riesgo a desastres. Minimizar las prácticas que reproducen la desigualdad en las acciones públicas de planificación, organización e implementación de esfuerzos dedicados a la gestión de riesgos y la adaptación al cambio climático.
- Eje 4: Salud en igualdad. Robustecer las capacidades de los sistemas de salud para que puedan integrar operativamente la perspectiva de derechos humanos de las mujeres y el enfoque del ciclo de vida en la promoción, la prevención y la atención en salud.
- Eje 5: Seguridad y vida libre de violencias. Potenciar la incorporación del derecho a una vida libre de violencia en las políticas, programas y acciones públicas dirigidas a prevenir, detectar, atender y erradicar la violencia en los ámbitos públicos y privados.
- Eje 6: Participación política y en la toma de decisiones. Establecer una ruta regional para la homologación/ estandarización de las legislaciones nacionales con los mecanismos jurídicos internacionales adoptados por los Estados en materia de derechos políticos y ciudadanía de las mujeres.

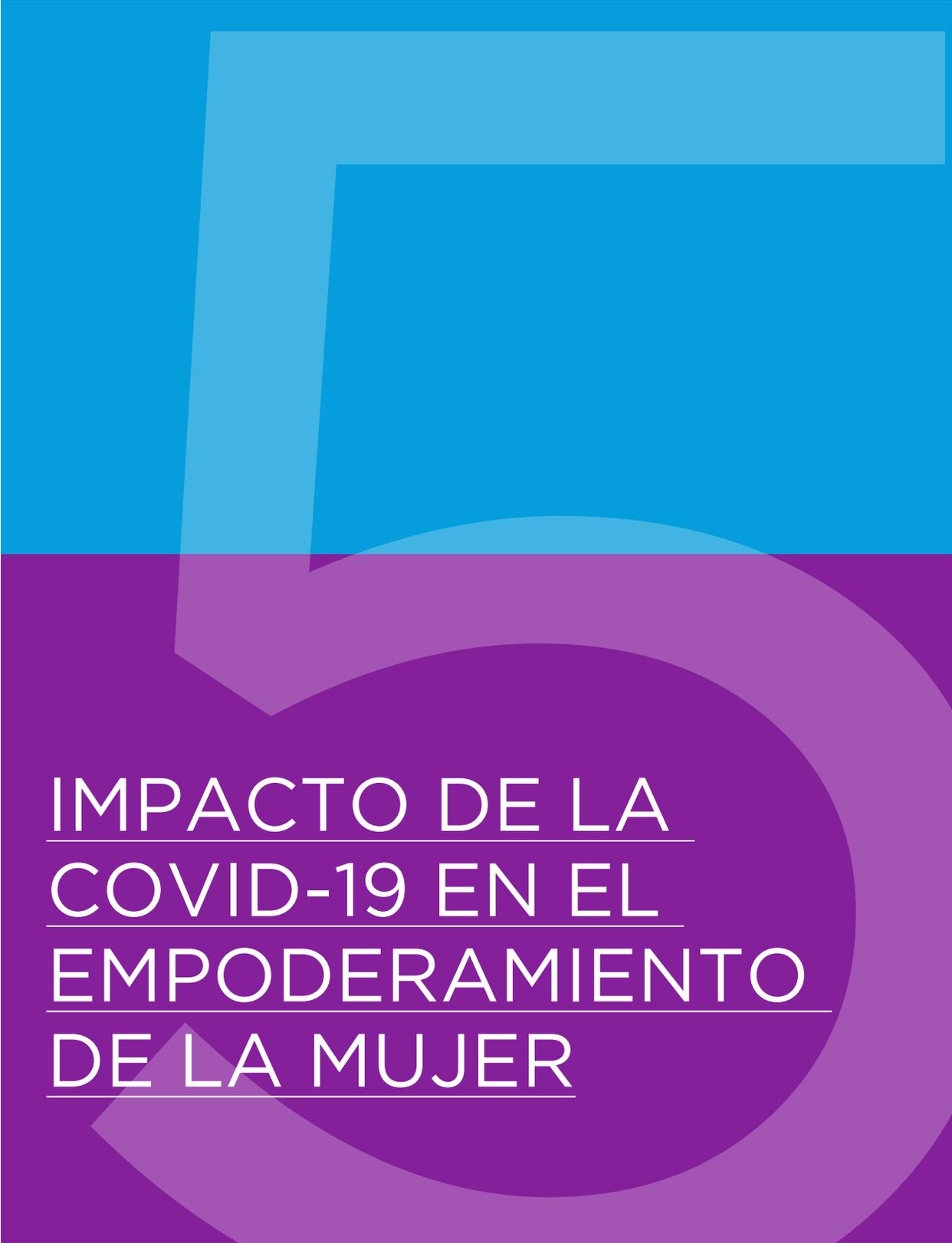
- Eje 7: Condiciones para la implementación y la sostenibilidad. Este eje concentra los factores para la efectiva operatividad de la PRIEG en particular, y para la sostenibilidad de la agenda de la igualdad en general. Entre éstos, el financiamiento y las estadísticas con perspectiva de género.

Políticas de Desarrollo Rural Integral y de Descentralización. Han sido implementadas con el objetivo de lograr el pleno ejercicio de los derechos humanos de la población rural y del desarrollo económico local participativo e inclusivo, en la búsqueda del bien común, desde el análisis, hasta la inclusión de la igualdad entre mujeres y hombres en los programas de desarrollo de la población en mayores condiciones de vulnerabilidad, en particular las mujeres mayas y rurales, campesinas, artesanas, pequeñas productoras, y micro y pequeñas empresarias.

Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032. Constituye la política nacional de desarrollo de largo plazo que articula políticas, planes, proyectos e inversiones. El plan tiene cinco ejes: 1) Guatemala urbana y rural, 2) Bienestar para la gente, 3) Riquezas para todos y para todas, 4) Recursos naturales para hoy y para el futuro y 5) Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo. Dentro de cada eje existen metas, en algunas de las cuales se priorizan grupos vulnerabilizados, entre estos incluye mujeres, población indígena, personas con discapacidad, población rural, población en pobreza y personas con VIH. Para el monitoreo es importante contar con estadísticas desagregadas por sexo para verificar el cumplimiento de las metas orientadas a disminuir la desigualdad que afecta a las mujeres.

La evidencia presentada en este capítulo indica que la elevada prevalencia de la baja productividad e informalidad en el empleo ocasiona que la mayoría de las trabajadoras no perciban una remuneración fija como pago por su actividad laboral, sino que obtienen algún ingreso generalmente variable en función de las actividades que logran realizar (conforman uno de los segmentos de los trabajadores por cuenta propia). Como consecuencia una gran proporción de las mujeres que tienen participación en el mercado laboral se encuentran en esta situación, especialmente la población rural e indígena.

Las mujeres representan la mitad de población en edad trabajar sin embargo no están incorporadas al mercado laboral en la misma proporción que los hombres, lo cual impacta en que una de las mayores desigualdades de género ocurre en este ámbito. Como consecuencia, una gran proporción de mujeres labora en el sector informal, donde no solamente perciben ingresos muy limitados, sino que carecen de seguro social y de otras prestaciones económicas laborales.



IMPACTO DE LA
COVID-19 EN EL
EMPODERAMIENTO
DE LA MUJER

5.

IMPACTO DE LA COVID-19 EN EL EMPODERAMIENTO DE LA MUJER

La evidencia presentada en los capítulos anteriores demostró que las mujeres son las que tienen menor acceso al mercado laboral, a ingresos y a seguro social, además son las que conforman la mayoría de los hogares de menores ingresos y los hogares monoparentales. Todo esto las hace más vulnerables a las recesiones y bajas en los ciclos económicos. La pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha puesto en riesgo el avance en el empoderamiento e independencia económica de las mujeres en todo el mundo.

El gobierno de Guatemala para el control de la propagación del virus aumentó la capacidad operativa del sistema de salud y restringió la movilidad y las reuniones presenciales, a fin de minimizar el contacto entre personas. A partir del mes de marzo de 2020 se declaró estado de calamidad pública (Decreto Gubernativo número 5-2020, reformado varias veces), y luego de que se detectara el primer caso de COVID-19, se implementaron restricciones más severas: la suspensión de clases presenciales en todos los niveles educativos, se prohibió el funcionamiento del transporte público, se cerraron completamente las fronteras aéreas, terrestres y marítimas, se prohibieron todas las reuniones de cualquier número de personas y se declaró toque de queda entre las 16:00 y las 4:00 horas. Además, se prohibió el funcionamiento de todos los centros comerciales y se suspendieron las labores presenciales en el sector público y privado (con excepción de algunas actividades esenciales). El estado de calamidad se fue prorrogando hasta agosto 2020. Las restricciones fueron levantadas progresivamente hasta que se adoptó un sistema de semáforo para que existan restricciones solamente en los municipios más afectados.

Las medidas para evitar el contagio impactaron severamente a las mujeres en “pisos pegajosos” que son las más vulnerables y las que cuentan con menor acceso a servicios básicos y de salud. El impacto también se registró, aunque un poco menos, en las mujeres en “escaleras rotas” y, en menor medida, en las mujeres en “techos de cristal”⁴⁹.

Para conocer de manera diferenciada el impacto producido en las mujeres por las medidas de distanciamiento social adoptadas en el país, se complementó el informe con información cuantitativa y cualitativa por medio de una encuesta en línea y entrevistas⁵⁰. Los resultados demuestran que, a raíz de la pandemia, las mujeres se han visto afectadas principalmente por pérdida de ingresos económicos y empleo puesto que tienen una alta representación en los sectores económicos más afectados por las disposiciones para la contención de la pandemia; también como consecuencia de tales medidas se vieron afectadas por el incremento de trabajos de cuidado en el hogar y el aumento de violencia en el hogar; también se registró impacto en el acceso a la salud y servicios esenciales. En este

⁴⁹ Para estimar los escenarios en los cuales están las mujeres, se utiliza la variable de nivel educativo, que se incluyó en las preguntas de la encuesta sobre impactos de la COVID-19 en las Mujeres, realizado en el mes de julio de 2020.

⁵⁰ Ver anexo Metodología de encuesta y Metodología de entrevista e información del perfil de las informantes, todas las entrevistas se llevaron a cabo entre julio y agosto 2020.

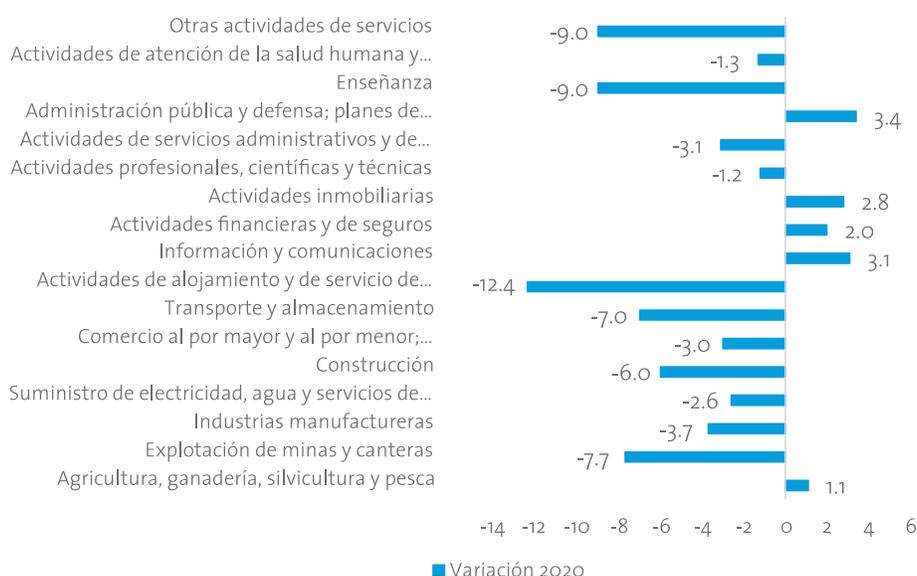
capítulo también se incluye información sobre los programas de apoyo que el gobierno implementó ante la crisis económica derivada del cierre de actividades productivas.

5.1 Impacto económico

Las medidas para evitar el contagio de la COVID-19, aunque previnieron el colapso del sistema de salud, también frenaron la economía, lo cual afectó negativamente la producción, inversión, consumo y empleo. El principal efecto de la crisis generada por la pandemia es la caída del crecimiento de la economía nacional para este año, 4.1% según la Comisión Económica para América Latina, y hasta 3.5% según el Banco de Guatemala en su escenario más negativo (Naciones Unidas, 2020). Además se estima que 12 de 17 ramas de actividades (62% del PIB), tendrán caída en 2020.

Los sectores productivos más afectados por la caída de la producción son los de industria, comercio, construcción, transporte, alojamiento y servicios de alimentación, actividades de enseñanza y servicios (Gráfico 5.1) de tal manera que explican la mayor parte de la contracción estimada para el año. En estas ramas se emplea a 77% de la fuerza laboral femenina y solo 48% de la masculina (INE, 2019c), lo que indica que los efectos económicos serán más severos para las mujeres y se reflejará en retrocesos en el cierre de brechas de género.

Gráfico 5.1
Principales actividades económicas, variación porcentual esperada para 2020 (negativo = caída)



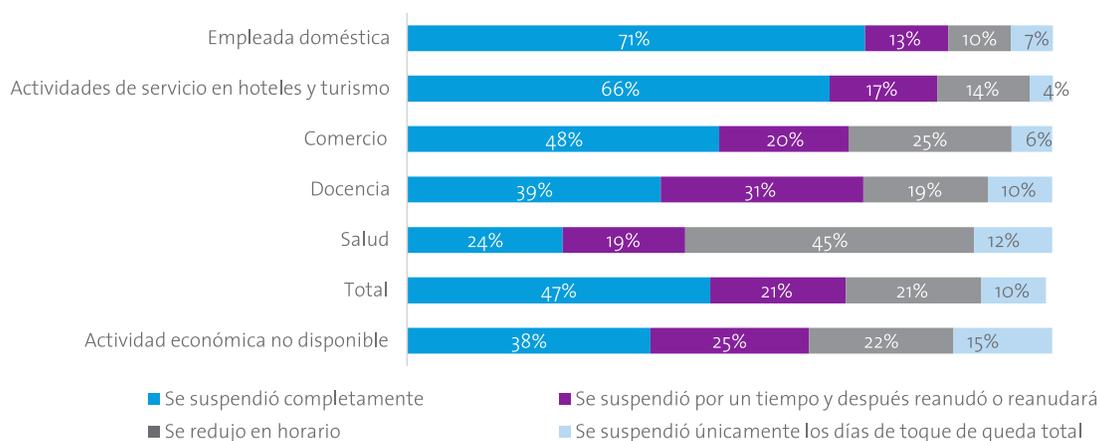
Fuente: Banco de Guatemala.

Las trabajadoras que reportan impactos más severos de suspensión de empleo por las medidas de prevención de la pandemia de la COVID-19 fueron las que laboran como empleadas domésticas (actividad económica denominada “de servicios de los hogares como empleadores”) que conforman 13% de la fuerza laboral femenina, también las del sector de turismo, hoteles y restaurantes y las comerciantes (Gráfico 5.2).

Las empleadas domésticas suelen estar en los escenarios de pisos pegajosos y escaleras rotas debido a la precariedad y subvaloración de este trabajo que en general pertenece al sector informal.

Gráfico 5.2

Suspensión de actividad por sector económico por COVID-19



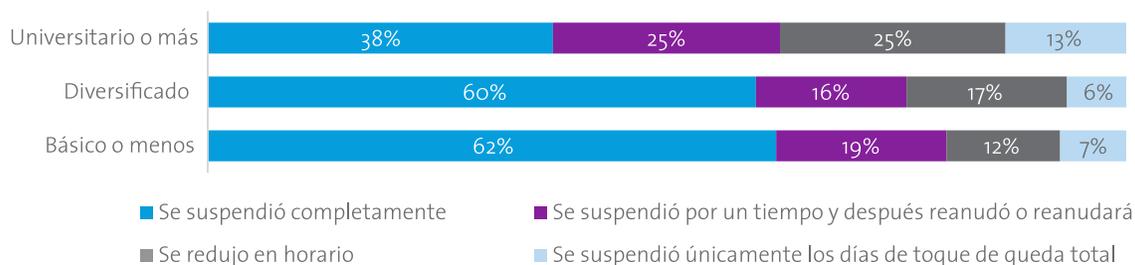
Fuente: Resultados de la Encuesta sobre impactos de COVID-19 en las Mujeres (ASIES y ONU Mujeres, 2020).

El turismo, un rubro importante de ingreso de divisas al país, se vio fuertemente afectado por los cierres de fronteras y las restricciones de movimiento interno. Previo a la pandemia de la COVID-19, este representaba el segundo mayor rubro de ingresos para Guatemala, por detrás de las remesas familiares. Al 13 de agosto hubo una caída de 69% respecto a la misma fecha de 2019, efecto del impacto negativo de los rubros de alojamiento, servicios de alimentación, actividades de viajes y turismo, actividades recreativas y culturales. En estos sectores labora 10% de las mujeres ocupadas, que representa, nominalmente, 240 mil mujeres (INE, 2019c); y 170 mil mujeres de este sector perdieron su empleo.

La cuarentena redujo considerablemente las actividades económicas y de subsistencia de las mujeres. Se vieron afectadas de manera diferenciada según el grado de escolaridad que poseen, quienes poseen un nivel educativo básico o menor (pisos pegajosos) y las que alcanzaron el nivel diversificado (escaleras rotas) fueron suspendidas de su empleo completamente en una proporción significativamente mayor (62% y 60%, respectivamente) que las que alcanzan nivel universitario o más (techos de cristal), quienes representan 38%. Esto se debe a que 94% de las mujeres de pisos pegajosos y 86% de las de escaleras rotas laboran en la informalidad, mientras que solamente 46% de las de techos de cristal están en esta situación.

Gráfico 5.3

Suspensión de actividad por sector económico por COVID-19, por nivel educativo



Fuente: Resultados de la Encuesta sobre impactos de COVID-19 en las Mujeres (ASIES y ONU Mujeres, 2020).

El porcentaje de mujeres cuyos ingresos disminuyeron debido a la COVID 19 varía significativamente por escenario (Gráfico 5.4). La mayoría de las mujeres con estudios de nivel básico o menor -pisos pegajosos- vieron sus ingresos reducidos por completo (60%) o parcialmente (33%), consecuencia de la baja participación laboral que tienen en general las mujeres.

“Me obligó a salir de la casa en la que vivía porque no podía pagarla. No tenía ni para un huevo. Me daba tristeza y me ponía a llorar”

- Mujer de pisos pegajosos, julio 2020

Así mismo, se vieron afectadas las mujeres jefas de hogares y las de hogares monoparentales, quienes también están altamente representadas en el escenario de pisos pegajosos. Este grupo es el que enfrenta mayores dificultades en el acceso a alimentos y suministros (Gráfico 5.5). En la encuesta (ASIES y ONU Mujeres, 2020) las mujeres de este escenario reportaron grandes dificultades económicas a raíz de la pérdida total o parcial de sus ingresos, especialmente porque tienen cuentas que pagar y no tienen ahorros ni son sujetas de crédito. Estas dos estrategias de sobrevivencia (el ahorro y el crédito), frente a la suspensión de ingresos, son las más adoptadas según la evaluación realizada en junio por FAO (2020).

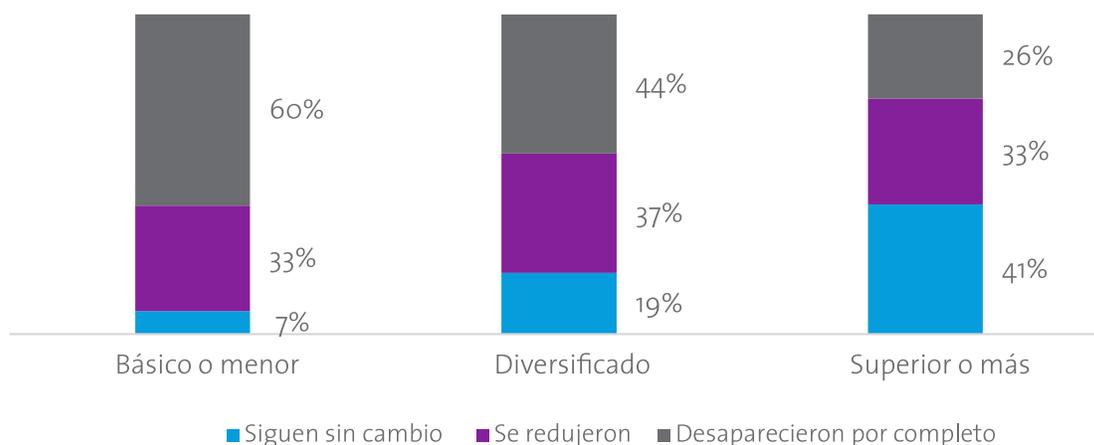
“[el trabajo a distancia] ha incrementado muchísimo, ...trabajo entre 12-14 horas al día.”

- Mujer de techos de cristal, julio 2020

Aún las mujeres que tienen nivel superior de estudios o más (36%) -escenario de techos de cristal- enfrentaron dificultades de acceso a alimento o suministros (Gráfico 5.5). Pero, solo 26% de ellas perdieron totalmente sus ingresos (Gráfico 5.4). Para las que

conservaron su empleo, el trabajo a distancia (teletrabajo) conllevó no tener horarios establecidos, es decir mayor carga de responsabilidades y trabajo que la que tenían antes del confinamiento.

Gráfico 5.4
Cambio en los ingresos por efectos de la pandemia, según nivel máximo de educación alcanzado



Fuente: Resultados de la Encuesta sobre impactos de COVID-19 en las Mujeres (ASIES y ONU Mujeres, 2020).

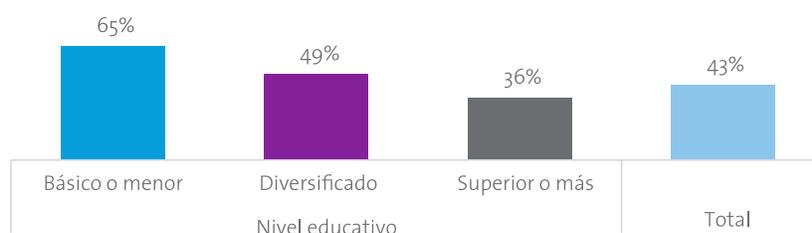
Una proporción alta (37%) de las mujeres que alcanzaron estudios de nivel diversificado -escaleras rotas- tuvieron una reducción en sus ingresos, representan el porcentaje más alto en los tres escenarios.

Aunque laboran principalmente en el sector informal, están en condiciones ligeramente mejores. En algunos casos tenían ahorros para enfrentar la crisis (testimonio de mujer en escaleras rotas, julio 2020). Sin embargo, el tiempo prolongado de las medidas de mitigación podría haberlas orillado a una situación precaria al consumirse su ahorro. Otras mujeres del mismo escenario buscaron fuentes alternativas como vender comida, mascarillas, alcohol en gel u otros productos de primera necesidad.

“Hay familias que me han contado que están desesperadas, no hay trabajo, tienen que pagar alquiler, comida, alimentación de sus hijos. Me gustaría ayudarlos, pero estoy igual que ellos.”

- Mujer de escaleras rotas, julio 2020

Gráfico 5.5
Dificultad de acceso a comida o suministros por COVID-19



Fuente: Resultados de la Encuesta sobre impactos de COVID-19 en las Mujeres (ASIES y ONU Mujeres, 2020).

“Yo me enteré de casos donde la mayoría de las mujeres son las que han sido despedidas porque son las que se embarazan, son las que necesitan más permisos, yo sí creo que ellas se han visto más afectadas.”

- Empleador del sector comercio al por menor, excepto el de vehículos automotores y motocicletas

Las mujeres indígenas enfrentaron mayores dificultades con la pandemia que las mujeres no indígenas. Las actividades económicas a las que se dedican (trabajo en restaurantes y hoteles, trabajo doméstico, comercio al por menor y trabajo agrícola) fueron las más impactadas por el cierre de negocios por medidas de prevención. Además, la mayoría de las mujeres indígenas son empleadas en la economía informal, lo que hace más fácil que sean despedidas.

Una de las actividades económicas que más vulnerabiliza a las mujeres es la agricultura, aunque es el sector donde tienen menos representación laboral. El toque de queda limitó

el tiempo para atender cultivos -que pueden dañarse- y los terrenos pudieron ser saqueados. Las mujeres son vistas como un blanco fácil de intimidación y además se vieron afectadas por las estrictas medidas de cierre de las comunidades tomadas por las autoridades locales, lo que dificultó su movilización para comercializar los productos cosechados.

5.2 Impacto en trabajos de cuidado no remunerado

Con la crisis por la pandemia de la COVID-19, la demanda del tiempo de las niñas y mujeres para servicios de cuidado aumentó, incrementando la división desigual del trabajo e impactando negativamente en su salud física y mental. Para las niñas, puede significar una reducción en su tiempo para estudiar. La falta de una política nacional de cuidados en Guatemala dificulta aún más esta situación.

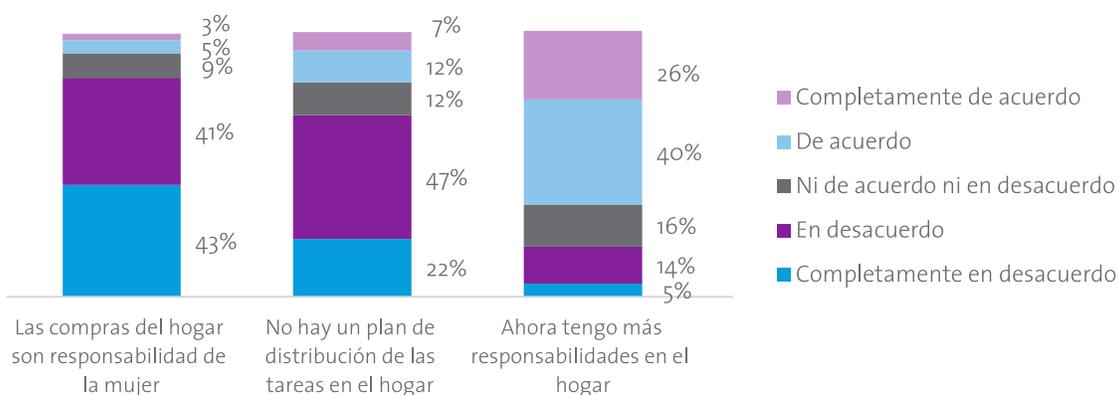
De las mujeres encuestadas, solamente 19% reportó no tener un plan de distribución de tareas (Gráfico 5.7). Sin embargo, para quienes sí hicieron una distribución de tareas no necesariamente significó disminución en esta carga, ya que la repartición de tareas solamente tomó en cuenta a las mujeres del hogar. A pesar de que 81% reportaron que reorganizaron la distribución de tareas dentro del hogar, 66% reportó un incremento en la cantidad de trabajo de cuidados no remunerado por el confinamiento por la COVID-19.

“Ha incrementado porque, a pesar de que antes los esposos trabajaban afuera, ahora no; quieren el almuerzo temprano, cualquier cosa hay que servirles y es un peso más.”

- Mujer de techos de cristal, julio 2020

Gráfico 5.6

Responsabilidades de cuidados en el hogar durante confinamiento por pandemia de la COVID-19



Fuente: Resultados de la Encuesta sobre impactos de COVID-19 en las Mujeres (ASIES y ONU Mujeres, 2020).

“Soy la única mujer de mi familia y tengo que ver muchas cosas domésticas. Tengo apoyo de mi mamá, pero los hombres de mi familia, la mayoría, se dedica a la agricultura [...]”

- Mujer de escaleras rotas, julio 2020

Los sistemas de salud se saturaron y las escuelas fueron cerradas. El cierre de escuelas incrementó las tareas de cuidados dentro del hogar a cargo de las mujeres, que, por lo general, tienen la responsabilidad de atender a familiares enfermos, personas mayores y a niñas y niños. En casi uno de cada cinco hogares (19%) vive un niño de menos de cinco años o un adulto mayor de 60, grupos de edad en las que se requieren cuidados especiales; 68% de las mujeres vive con niños (INE, 2019) y 16% atiende a niños y a personas mayores (Gráfico 5.7).

Las mujeres de techos de cristal cuentan con recursos para contratar servicios para aliviar las cargas de cuidados. Sin embargo se les dificultó acceder a estos servicios durante el aislamiento social. Especialmente para el cuidado de los mayores ya que son un grupo de riesgo alto.

Para las mujeres en escaleras rotas obtener un servicio de cuidados se dificulta y en pisos pegajosos es prácticamente imposible. Las mujeres de estos escenarios no podrán empoderarse

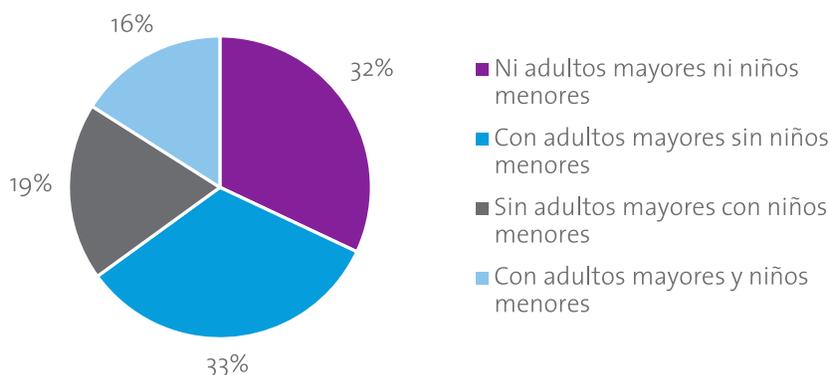
“Me siento mal, desesperada, triste. Igual mi familia, mis hermanos se quedaron sin trabajo. Desesperada, triste y preocupados, no hay de dónde sacar el fondo, mi familia es grande, somos 10 hermanos más mis papás”

- Empleada doméstica de escaleras rotas, julio 2020

económicamente a menos que se implementarán programas y se desarrollara un Sistema de Cuidados Nacional que tome en cuenta sus necesidades y limitaciones.

Gráfico 5.7

Convivencia con adultos mayores de 60 años o niños menores de cinco años, durante pandemia por COVID-19



Fuente: Resultados de la Encuesta sobre impactos de COVID-19 en las Mujeres (ASIES y ONU Mujeres, 2020).

Además del incremento de labores de cuidados en el hogar, las niñas y mujeres, se vieron severamente afectadas por el cierre de las escuelas. Muchas madres han tenido que asumir el control de las tareas escolares a pesar que no posee formación pedagógica para cumplir esta función.

“Mis hijas me ayudan, cada quien hace sus oficios.”

- Mujer de pisos pegajosos, julio 2020

Las mujeres de pisos pegajosos tienen niveles muy bajos de ingresos y de educación, sus hogares tienen menor acceso a servicios tecnológicos y la única forma para aprendizaje a distancia fue a través de hojas de trabajo y guías educativas que el Ministerio de Educación provee. Sin embargo, no cuentan con el nivel académico para brindar el apoyo adecuado a sus hijos. Debido a la carencia de ingresos, las mujeres de este escenario tuvieron que buscar medios de subsistencia y asignaron las tareas del hogar a las niñas, limitando su tiempo de estudios.

“Aquellas mujeres que se dedicaban exclusivamente a su hogar se ven obligadas a buscar trabajos fuera de casa además de encargarse de sus compromisos en el hogar.

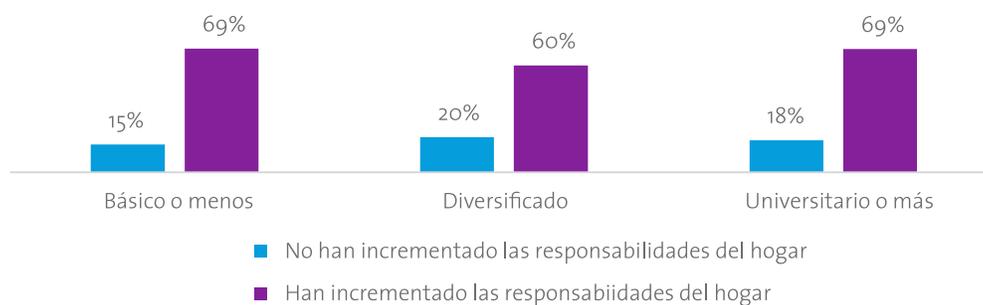
Quienes tenían posibilidades de adquirir algún ingreso económico extra para beneficio propio ya no lo tienen por lo que las convierte en dependientes económicamente de su pareja o si ya lo eran la dependencia se profundiza.”

- Directora de la Dirección Municipal de la Mujer Santa Catarina Mita, julio 2020

Las hijas e hijos de mujeres en techos de cristal tienen mayor acceso a servicios para recibir clases en línea, pero esto no disminuyó la carga para las madres, porque revisan y ayudan a realizar los deberes escolares. En techos de cristal 69% perciben que se incrementaron las cargas de trabajo en el hogar (Gráfico 5.8), aunque en general pueden continuar su trabajo labores desde su casa, tienen que balancear las tareas de cuidados con el teletrabajo.

Gráfico 5.8

Porcentaje de mujeres que perciben incremento de responsabilidades en el hogar durante pandemia por la COVID-19, por nivel económico



Fuente: Resultados de la Encuesta sobre impactos de COVID-19 en las Mujeres (ASIES y ONU Mujeres, 2020).

Las mujeres indígenas entrevistadas en todos los escenarios indicaron que se encargan, en su totalidad, del cuidado de sus hogares y de sus hijos, y que sus parejas “no acostumbran a realizar cuidados de la familia y del hogar”. La carga es aún mayor cuando se trata de madres solteras. El trabajo no remunerado en el hogar que, durante el confinamiento, se compartió con las niñas consiste en la preparación de comida, hacer la limpieza del hogar y de la ropa. Los niños se encargan de apoyar a los padres con actividades fuera del hogar.

El significado de lo que representan las altas cargas de trabajo se refleja en los siguientes testimonios:

“[...] mi abuela está muy enfermita tiene 80 años, mi mamá y papá son diabéticos; mi hija es asmática” (mujer de techos de cristal, encuestada en julio 2020)

“Sí, [tengo en casa un adulto mayor con] diabetes, hipertensión y una con prótesis en la cadera. Una mi hija que se le encapsuló el apéndice y no tengo para la operación, mi esposo no tiene trabajo solo encuentra temporal.” (mujer de escaleras rotas, encuesta en julio 2020)

“Con mi abuela, la cual no camina, no come ni se vale por ella sola, depende de mí para comer e ir al baño, cambiarse, etc.” (Mujer de pisos pegajosos, encuestada en julio 2020)

5.3 Violencia contra la mujer

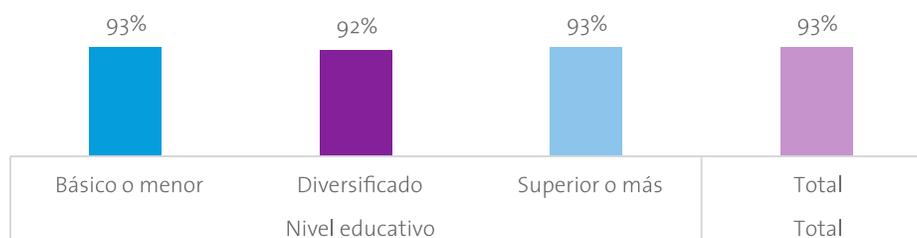
La violencia afecta a las mujeres de todos los escenarios de empoderamiento económico, casi todas, independiente de su nivel educativo, percibieron un aumento en la violencia en su contra durante el confinamiento por la COVID-19 (Gráfico 5.9). Cuando las mujeres por la carga de trabajo no logran cumplir las tareas del hogar como esperado por su pareja o cuando la masculinidad del hombre se ve amenazada, la vulnerabilidad aumenta. Con la pandemia y la pérdida de ingresos en los hogares, muchos hombres tuvieron problemas para mantener su posición de proveedores, lo cual resultó en mayor violencia contra la mujer.

“A cada rato me han llamado para ayudar a las pobres mujeres que les pega sus maridos, más que antes... en mi comunidad viven 300 familias, pues en una de ellas un marido le dio de leñazos a su mujer, ella estaba embarazada. La golpeó tanto y tan duro que se le vino el bebé ya muerto”

Presidenta de la Asociación de Mujeres Progresistas AMUPROCAJ, julio del 2020

Gráfico 5.9

Percepción de las mujeres sobre el aumento de la violencia en contra ellas por la COVID-19



Fuente: Resultados de la Encuesta sobre impactos de COVID-19 en las Mujeres (ASIES y ONU Mujeres, 2020).

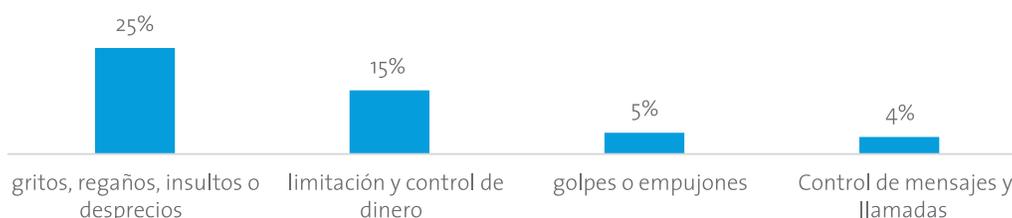
El tipo de violencia que más se reportó fue la psicológica (gritos, regaños, insultos o desprecios), la cual afectó a una de cada cuatro mujeres encuestadas. En los tres escenarios, el porcentaje de mujeres que sufren violencia es similar. La violencia física fue reportada por 5% de las encuestadas, independientemente de su escenario. Representantes de instituciones que velan por los derechos de las mujeres reportaron que los tipos de violencia no variaron, pero las agresiones han sido más frecuentes y de mayor intensidad durante el confinamiento.

“Yo creo que será necesario que los suicidios de mujeres que se registren en estos meses van a requerir que la fiscalía correspondiente los investigue como femicidios, pues la disminución de la autoestima puede provocar depresión y esta llevar a las mujeres víctimas a quitarse la vida.”

- Fiscal de Sección de la Fiscalía de la Mujer del Ministerio Público, julio 2020

Gráfico 5.10

Violencia reportada por mujeres durante el confinamiento por la pandemia de la COVID-19, en 2020



Fuente: Resultados de la Encuesta sobre impactos de COVID-19 en las Mujeres (ASIES y ONU Mujeres, 2020).

La violencia económica y el control de mensajes y llamadas tuvo mayor incidencia en el grupo de mujeres de pisos pegajosos -con menor nivel de estudios-. Este grupo es el que tiene menos acceso a ingresos propios, por lo que es más fácil para el hombre controlar y limitar el acceso al dinero, así como restringir las llamadas y comunicación con su familia. Durante el confinamiento el control en su comunicación las afectó de manera más severa debido a que se sumó a la afectación psicológica por el distanciamiento social.

“Tal vez lo más fuerte ha sido el hecho de la lejanía de mi familia, de no poder ver a mis papás por su vulnerabilidad”

- Mujer de techos de cristal, julio 2020

También se registraron menos denuncias de violencia, tanto en el Ministerio Público como en los Centros de Apoyo Integral para Mujeres Sobrevivientes de Violencia, debido a la falta de fondos para llamadas telefónicas, restricciones de transporte público y a la convivencia con el agresor. Además, se reportó “retraso y mora judicial, porque no están trabajando al 100 %, los procesos de investigación no se realizan de la misma forma porque no hay coordinación interinstitucional efectiva” (Secretaría de la Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, julio 2020).

“Los niveles de violencia son más complejos y más altos, la impunidad es más profunda, más generalizada y cada vez hay más mujeres que son revictimizadas en la casa, trabajo y contexto social.”

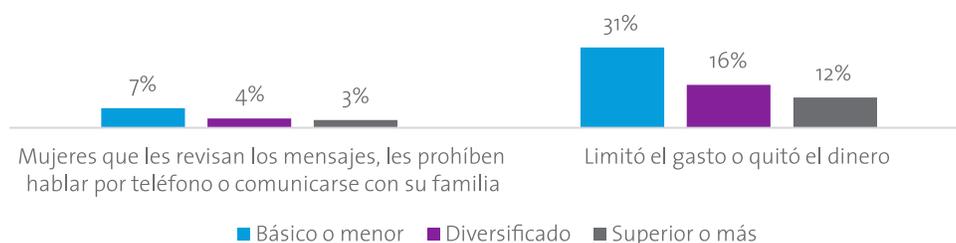
Defensora de la Mujer de la Procuraduría de los Derechos Humanos, julio 2020

“[Las víctimas enfrentan dificultades] adicionales a las que tenían en tiempos normales, se enfrentaron a la irregularidad del horario de atención de los tribunales de justicia, así como del Ministerio Público.”

Secretaría de la Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, julio 2020

Gráfico 5.11

Violencia reportada por mujeres durante el confinamiento por COVID-19 por nivel educativo



Fuente: Resultados de la Encuesta sobre impactos de COVID-19 en las Mujeres (ASIES y ONU Mujeres, 2020).

Informes internacionales (OEA/CIM, 2020), reportan el incremento de la violencia contra las mujeres y niñas en internet durante el confinamiento. A pesar de que la internet constituye una valiosa herramienta de acceso a la educación y el trabajo, la tecnología “abre nuevos caminos a los perpetradores. Esto conlleva una mayor exposición de las víctimas en las redes y activa la red de los depredadores sexuales”.

5.4 Impacto en el acceso a salud y servicios y en las trabajadoras del sector salud

“[Mi hijo tiene] complicaciones incidentales, necesita tratamiento especial, pero estamos muy limitados.”

-Mujer de escaleras rotas, encuestada en julio 2020

Guatemala es el país de América Latina y el Caribe que cuenta con el menor número de camas de hospital por cada mil personas (0.66) y el índice más bajo de número de médicos por cada mil habitantes (0.37) (CIEN, 2020). Solo 32% tienen cobertura de seguro social (ASIES y ONU Mujeres, 2020).

Muchas mujeres (61%) que necesitaron asistencia no pudieron acceder a servicios de salud durante la pandemia, 59% enfrentaron dificultades para obtener suministros médicos y 44% de las mujeres que necesitaron servicios de salud materno-infantil no pudieron obtenerlos; asimismo, son altas las proporciones que reportaron no tener acceso a productos sanitarios (34%) y a productos de planificación familiar (17%) (ASIES Y ONU Mujeres, 2020).

Dicha situación evidencia que al volcarse el servicio de salud para la atención a la COVID-19 se descuidó el servicio médico general a las mujeres madres, lo cual vulneró su acceso a la salud.

Gráfico 5.12

Mujeres con dificultad de acceso a servicios de salud por la pandemia por COVID-19



Fuente: Resultados de la Encuesta sobre impactos de COVID-19 en las Mujeres (ASIES y ONU Mujeres, 2020).

El acceso a los distintos servicios de salud es más difícil para las mujeres de menor nivel de estudios (Gráfico 5.13), sin embargo, las dificultades de acceso a suministros médicos afectaron a casi la misma proporción de mujeres con estudios de diversificado. En el escenario de pisos pegajosos, 51% de las mujeres que necesitaron servicios de salud reproductiva, materna o infantil tuvieron dificultad para obtener dichos servicios; una situación similar enfrentaron 42% de las mujeres en escaleras rotas y 44% de las en techos de cristal.

“No puede salir a hacer mandados porque tiene que pagar taxi.”

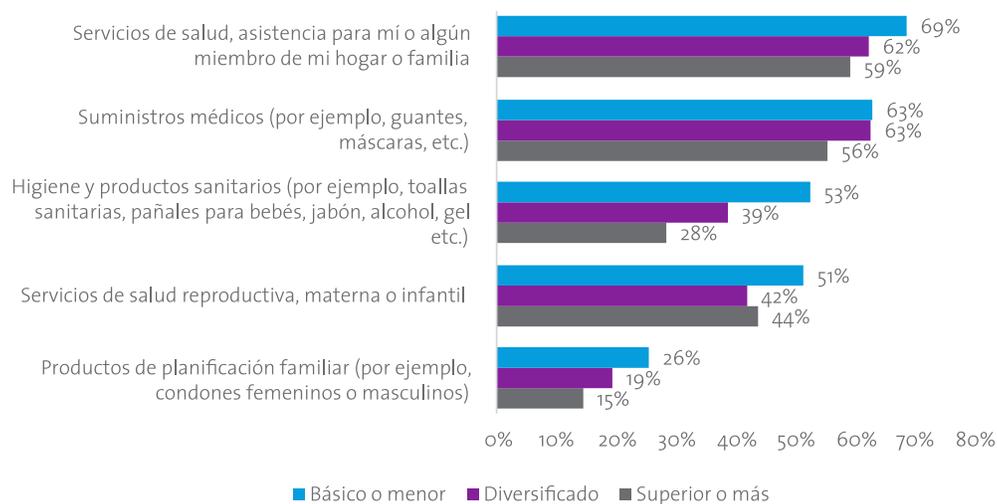
-Mujer de escaleras rotas, entrevistada en julio 2020

“Yo, como médico, me pude dar cuenta que incluso hubo complicaciones para poder acceder a adquirir guantes, nos tocó esperar a que se abastecieran.”

-Empleador del sector de Actividades de atención de la salud humana

Gráfico 5.13

Mujeres con dificultad de acceso a servicios de salud por la COVID-19, por nivel educativo



Fuente: Resultados de la Encuesta sobre impactos de COVID-19 en las Mujeres (ASIES y ONU Mujeres, 2020).

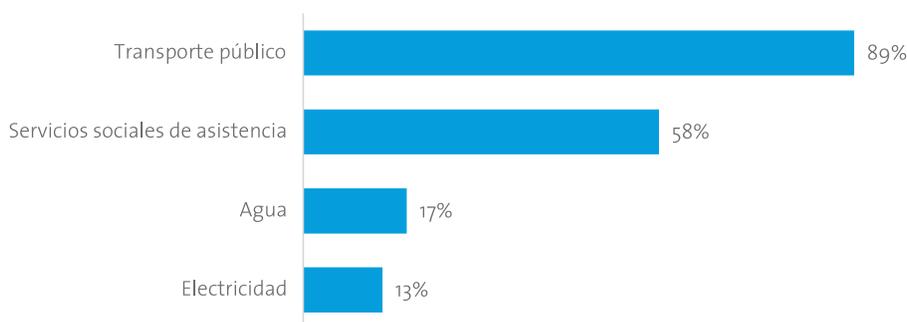
Además de la carencia de acceso a salud, las mujeres también tuvieron la dificultad de acceder a servicios básicos de agua, electricidad, transporte y servicios de asistencia social (Gráfico 5.14). La falta de transporte público fue especialmente preocupante para las mujeres tanto del sector informal como de las que tienen empleo formal pues las empresas no estaban obligadas a proveer el servicio a sus empleados y cada una tuvo que resolver la manera de llegar a los lugares de trabajo que requerían presencia.

“Antes iba [a trabajar] de lunes a viernes, medio día. Ahora solo asisto dos veces por semana, porque no hay cómo movilizarse, no hay transporte.”

-Empleada doméstica, entrevistada en julio 2020

Gráfico 5.14

Dificultad de acceso a servicios básicos durante pandemia por COVID-19



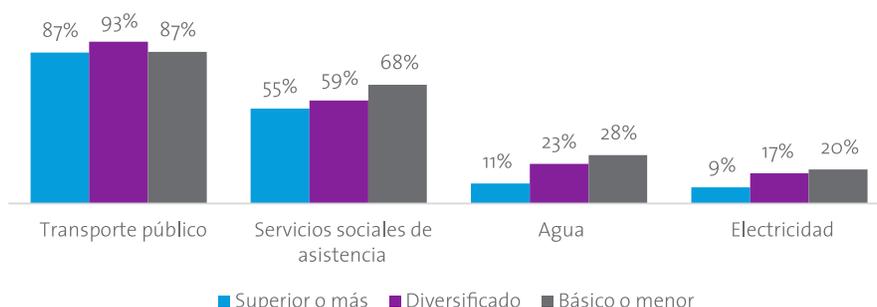
Fuente: Resultados de la Encuesta sobre impactos de COVID-19 en las Mujeres (ASIES y ONU Mujeres, 2020).

Los servicios de asistencia social y de transporte público son más necesitados por las mujeres de menor nivel de estudios -pisos pegajosos- (91% y 96%) y de nivel diversificado -escaleras rotas- (86% y 87%) que por las mujeres que han alcanzado el nivel universitario o más -techos de cristal- (75% y 69%).

La ausencia de transporte público afectó a mujeres de todos los escenarios. En el caso de algunas las empleadas domésticas, quienes en su mayoría son del escenario pisos pegajosos, consideraron que la falta de transporte tuvo como consecuencia no continuar laborando o que se redujeron sus horarios de trabajo, el 16% de las empleadas domésticas reportaron haber sido despedidas por la falta de transporte (ASIES, 2020).

Gráfico 5.15

Dificultad de acceso a servicios básicos durante pandemia por COVID-19, por nivel educativo



Fuente: Resultados de la Encuesta sobre impactos de COVID-19 en las Mujeres (ASIES y ONU Mujeres, 2020).

5.5 Medidas gubernamentales para atender la crisis en la economía por la COVID-19

Ante la crisis por la pandemia de la COVID-19, además de las disposiciones para minimizar la pérdida de vidas, el gobierno de Guatemala tomó diversas medidas consistentes en la implementación de Programas de apoyo a las personas y empresas.

5.5.1 Medidas para proteger la economía de las personas

Para atenuar los efectos de la crisis en la población, el Congreso de la República aprobó tres ampliaciones presupuestarias de Q19,805 millones en total (22% del presupuesto inicial para el año). También se aprobaron disposiciones para ejecutar, entre otras, programas de apoyo económico temporal a hogares (Bono Familia).

El Bono Familia cuenta con fondos enfocados hacia las mujeres jefas de hogar. Al 30 de junio de 2020, el Ministerio de Desarrollo (MIDES, 2020) registraba un total de 1,685,859 beneficiarios del Bono Familia, de las cuales 903,080 (54%) fueron mujeres. Sin embargo, hubo atrasos en la ejecución del programa, cuyo segundo pago a los hogares beneficiarios fue realizado en agosto, pese a que fue aprobado desde abril, y los tres desembolsos estaban programados para realizarse entre mayo y julio. Además de los atrasos en la ejecución se han reportado deficiencias en la selección de los beneficiarios: “[...] el caso de una persona soltera que tiene un buen trabajo, excelente nivel educativo y profesional y el programa de ayuda le dio el beneficio, no sé si es porque vive en la zona 6 y la consideren como un área que necesita este tipo de apoyos.” (Mujer empleadora del sector de Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico, entrevistada en julio 2020).

“Los programas establecidos por el gobierno central no han cubierto a todas las familias en especial aquellas que no tienen casa propia y la comparten con otras familias, [...] un caso en que tres familias viven en una misma casa, es decir 17 personas, lo que afecta al desarrollo de la mujer.”

- Directora de la Dirección Municipal de la Mujer Santa Catarina Mita, julio 2020

5.5.2 Medidas para la protección del empleo

Dentro de los programas de asistencia económica ante la emergencia por la pandemia de la COVID-19 se aprobó también el fondo para la protección del empleo, por un total de Q2,000 millones. Con estos recursos se brinda una asistencia de Q75 diarios durante tres meses a los trabajadores de empresas que no puedan seguir cubriendo sus salarios y hagan uso de la autorización para la suspensión temporal de contratos aprobada por el gobierno. Al 25 de agosto se reporta la ejecución del 59% de estos fondos.⁵¹ Se esperaba cubrir hasta 350,000 trabajadores. No obstante, cifras oficiales muestran que solamente la mitad ha obtenido la aprobación del Ministerio de Trabajo para el beneficio.⁵² Este número es equivalente al 12.5% del total de trabajadores afiliados al IGSS a finales de 2019.

Cabe mencionar que, aunque no hay registros del número de mujeres beneficiadas por este programa, debido a su baja participación en el mercado laboral y en el sector formal, se estima que la proporción de mujeres que reciben este apoyo es muy pequeña. El programa no se ejecutó con enfoque de género.

5.5.3 Medidas para proteger los ingresos de las empresas

Dentro de los programas el gobierno incluyó asistencia crediticia a empresas y Mipymes para minimizar los efectos negativos sobre la producción y el empleo. El Fondo para las Mipymes⁵³ dispone de Q400 millones para líneas de crédito a través de entidades de microfinanzas y el Fondo para la Protección de Capitales, con Q250 millones para créditos a comerciantes individuales, profesionales, empresas, y cooperativas de ahorro y crédito. Además, se aprobó el Fondo de Crédito para Capital de Trabajo, por Q2,730 millones, para brindar créditos con condiciones blandas para financiar capital de trabajo y la continuidad en las operaciones de las empresas afectadas. El monto máximo para dichos créditos es de Q250,000.00, por lo que está más orientado a la atención de las Mipymes. Las mujeres emprendedoras y empresarias se verán beneficiadas por este acceso a créditos, sin embargo, no hay información de cuántas han sido favorecidas por estos programas ya que no contemplan enfoque de género y no se registra esta información. Además, el Ministerio de Economía tampoco registra información desagregada por sexo relacionada con las Mipymes, lo cual dificulta la priorización de programas de apoyo dirigidos a mujeres.

Ambos fondos son ejecutados por el Crédito Hipotecario Nacional. En el caso del último, funcionará como un banco de segundo piso para que los recursos sean canalizados por otros bancos y cooperativas a los empresarios que lo soliciten. Al 25 de agosto se reporta una ejecución del 100% del fondo de protección de capitales y de 44% en el caso del fondo de capital de trabajo⁵⁴.

Según el testimonio de una pequeña empresaria los requisitos para acceder a financiamientos no diferencian según el tamaño de la empresa ni toman en consideración el nivel de capacidad de pago:

La banca no le da algo que no pueda pagar. Como se dice comúnmente, le da una pastilla para que se le quite el dolor de cabeza, pero eso solo le sirve para unas horas y luego sigue el dolor de cabeza. No hay nada donde le digan que necesita una inyección para su inversión, no dan lo que realmente necesitamos como pequeñas o medianas empresas. Realmente hay muchas piedras en el camino, uno pide 10 porque es lo que necesita, pero le resultan dando 5 y con esa cantidad no es suficiente. No hay ningún apoyo de asistencia

⁵¹ Información obtenida de “Seguimiento a programas sociales y económicos” Recuperada el 25/08/2020

⁵² Prensa Libre del 25/08/2020. Recuperado de <https://www.prensalibre.com/economia/pandemia-obligara-a-rediseñar-man-de-obra-en-sectores-que-generan-empleo/>

⁵³ El Ministerio de Economía estimó en 2015 que del total de empresas activas en el país 88% son microempresas (de 1 a 10 trabajadores); 9% son pequeñas empresas (de 11 a 80); 1% son medianas empresas (de 81 a 200); y 1% son grandes empresas (más de 200 trabajadores), según Sistema Nacional de Información MIPYME Guatemala 2015. En cuanto a la participación en las ventas totales reportadas en 2015 por todas las empresas, el 5% correspondió a las microempresas, 15% c/u a las pequeñas y medianas, y 65% a las grandes.

⁵⁴ Información obtenida de “Seguimiento a programas sociales y económicos” Recuperada el 25/08/2020.

que le saque adelante, dan prestamos muy ajustados para empresas pequeñas. (Mujer empleadora en el sector Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas, agosto 2020)

5.5.4 Medidas para apoyar a la población en situación de pobreza y pobreza extrema

Otro enfoque de los programas fue la seguridad alimentaria y la producción de alimentos. El Ministerio de Agricultura formuló un plan para entregar 500,000 bolsas de alimentos a igual número de familias rurales, para atender sus necesidades alimentarias por un mes.

Adicionalmente, entregarían 5,000 sistemas de micro riego con captación de agua de lluvia para huertos familiares. Se estima la generación de 202,000 jornales en labores de agroforestería comunitaria, y la dotación de 57,000 huertos familiares para producción de granos básicos y hortalizas a igual número de pequeños productores. Para proteger los cultivos, se contempla implementar un seguro agrícola catastrófico para granos básicos con el que se busca cubrir la producción de 23,000 manzanas de terreno.

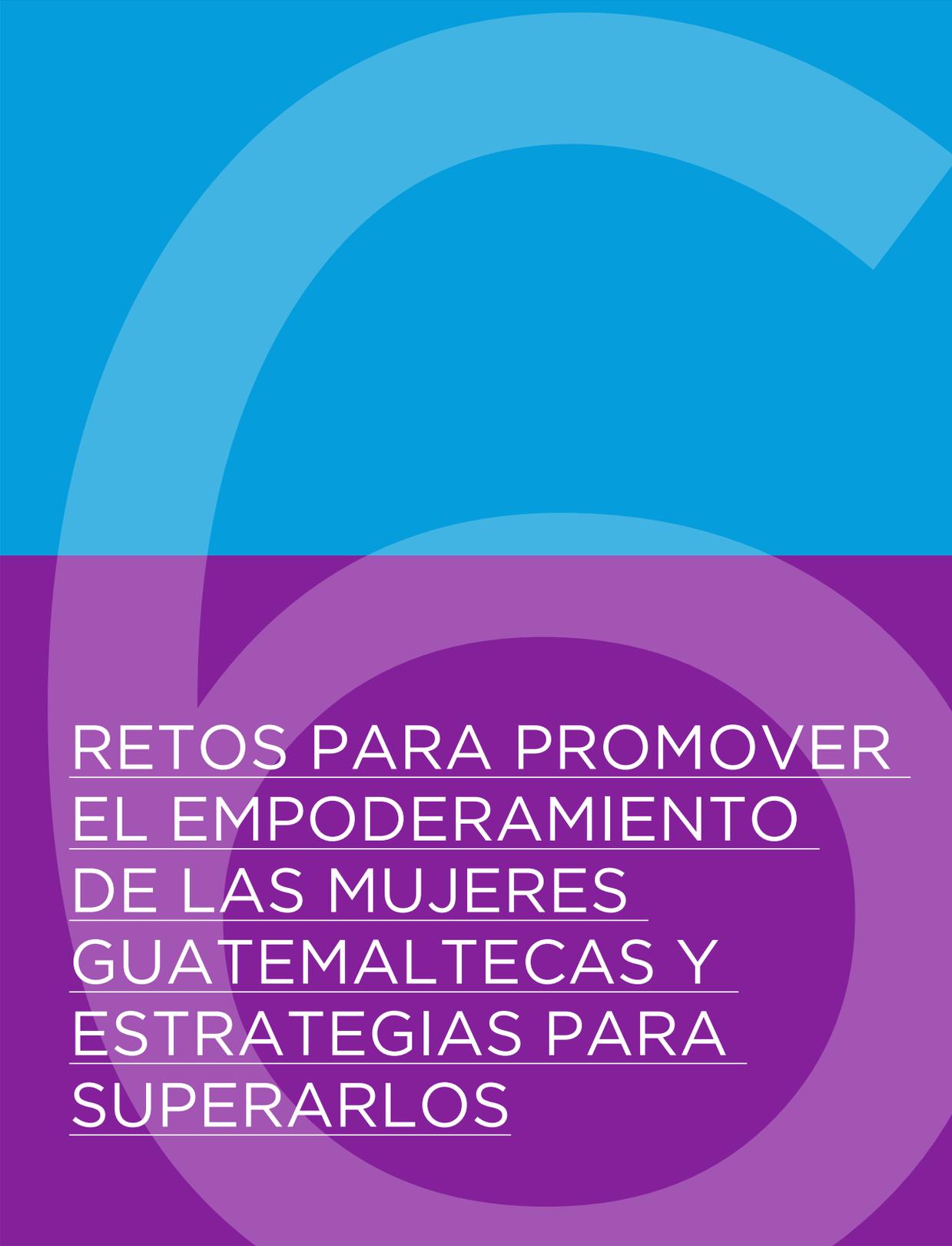
Estos programas son esenciales para las mujeres vulnerables donde el jefe de hogar se dedica a esta actividad, y la mujer suele dedicarse exclusivamente a tareas del hogar⁵⁵. Es muy importante que la ayuda en estos programas sea al hogar.

Si bien es cierto las acciones programadas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA) parecen las adecuadas para las necesidades de la población del sector agropecuario en condiciones de pobreza y pobreza extrema, las magnitudes de lo previsto son insuficientes para el total de productores necesitados. El desafío es ejecutar lo disponible de manera ágil y eficiente, y al mismo tiempo ampliar los recursos destinados a aumentar la cobertura de las intervenciones. Esto último excede las atribuciones del MAGA y depende de las autoridades de gobierno y de la disponibilidad de recursos fiscales. Pero en función de cómo ocurra el avance de la pandemia y sus efectos en el agro, al igual que otros eventos que afectan la seguridad alimentaria, será necesario atender estos requerimientos adicionales de recursos en los que deberán tomarse en cuenta a las mujeres.

La reactivación económica puede ser una ventana de oportunidad para reducir brechas, puesto que cuando se encuentran disponibles recursos adicionales, las mujeres invierten más en alimentos, atención de la salud y educación para sus hijos que sus pares masculinos. Esto, a su vez, reduce la transmisión intergeneracional de la pobreza. En la región, los hogares donde mujeres son el principal sostén económico (17% en total) son los expuestos a mayor riesgo de pobreza. Enfocarse en hogares a cargo de mujeres puede contribuir a reducir la pobreza en la región, como ha sido comprobado por numerosos países que han implementado programas de transferencias condicionadas de efectivo (IADB, 2015).

La pandemia por la COVID-19 está teniendo repercusiones económicas para toda la población guatemalteca, pero afecta principalmente y de manera diferenciada a las mujeres. Las mujeres de pisos pegajosos enfrentan mayores dificultades debido a sus condiciones precarias preexistentes. Las mujeres de techos de cristal, aunque no fueron afectadas tan gravemente, están enfrentando dificultades, especialmente por el incremento de la carga de trabajo no remunerado y la atención de la educación a distancia de las niñas y niños en el hogar. Las mujeres de escaleras rotas, en mayor vulnerabilidad, tienen peligro de descender al escenario de pisos pegajosos como consecuencia de la crisis, principalmente quienes laboran en actividades económicas que se detuvieron parcial o completamente durante varios meses.

⁵⁵ El Instituto Nacional de Estadística reporta que según la Encuesta de Condiciones de Vida ENCOVI 2014, se identificó 1 millón de productores agropecuarios y forestales que son jefes de hogar que dependen principalmente de la producción agropecuaria y forestal para vivir. De ellos 72% vive en condiciones de pobreza general y 31% en pobreza extrema y una gran proporción son mujeres indígenas con poco acceso a estudios. (Encuesta Nacional Agropecuaria 2018-2019. Informe Ejecutivo p. 61).



RETOS PARA PROMOVER
EL EMPODERAMIENTO
DE LAS MUJERES
GUATEMALTECAS Y
ESTRATEGIAS PARA
SUPERARLOS

6. RETOS PARA PROMOVER EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES GUATEMALTECAS Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLOS

Basado en la evidencia presentada en los capítulos: 1. El empoderamiento económico de las mujeres, 2. Escenarios de empoderamiento económico, 3. Dinámicas familiares y 4. Dinámicas de mercado; se identifican varios factores que limitan el avance hacia la igualdad de género. Para superar todos esos obstáculos y de cara a los escenarios se proponen las seis estrategias que respondan a ello. El informe también aborda el Impacto de la COVID-19 en el empoderamiento de la mujer, por lo que también se incluye una estrategia que contiene medidas para contribuir a mitigar los efectos de la pandemia.

Estancamiento económico. Las altas proporciones de mujeres sin empleo o en empleos informales, que en el primer caso las deja sin ingresos propios y en el segundo caso con ingresos tan precarios que les limita su poder de negociación dentro del hogar y su autonomía para desenvolverse en todos los ámbitos de la sociedad. Por otra parte, las mujeres que cuentan con trabajo tienen la doble responsabilidad de generar ingresos, pero también ser cuidadoras del hogar. La evidencia presentada en el informe sugiere que las mujeres se encuentran en un estancamiento que no les permitirá progresar en materia de empoderamiento económico, según se desprende de los indicadores mencionados.

La pobreza extrema limita la posibilidad de acceder a educación a las mujeres. Las repercusiones de la falta de educación se reflejan en el poco acceso al mercado laboral.

Obstáculos para el empoderamiento económico. Una explicación fundamental de los obstáculos a los que se enfrenta el empoderamiento económico de las mujeres en materia de participación laboral, informalidad, brechas de ingresos y acceso a ingresos propios se debe a los altos niveles de desigualdad entre mujeres de diferentes estratos de ingresos y de niveles educativos.

Para la comprensión de las desigualdades y los obstáculos en el empoderamiento económico de las mujeres, este informe analiza su situación, siguiendo la metodología de ONU Mujeres (2017), basado en tres escenarios de empoderamiento económico.

En el extremo más bajo están las mujeres de **pisos pegajosos** que enfrentan las condiciones más precarias. Son aquellas que están situadas en el estrato más bajo de ingresos del país, enfrentan obstáculos en el acceso al empleo y educación y su inserción laboral se da en trabajos informales y de baja productividad. Presentan una tasa de fecundidad alta y maternidad temprana, carecen de educación o alcanzaron un nivel de educación muy bajo, además, son quienes tienen las cargas de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado más altas. Para ellas superar obstáculos para alcanzar la independencia económica es prácticamente imposible sin el apoyo del Estado por medio de políticas y programas enfocados en la superación de sus condiciones de pobreza y discriminación. En la posición intermedia están las mujeres en **escaleras rotas** que tienen un mejor acceso al mercado laboral, pero aún es limitado y en condiciones precarias hay un gran porcentaje que no tiene acceso a ingresos propios o se dedica exclusivamente a tareas del hogar y las que están incorporadas en el mercado laboral realizan trabajos precarios o están en el sector informal con ingresos menores al salario mínimo.

A pesar de haber logrado mejoras en acceso laboral, aún son muy vulnerables al riesgo en situaciones de recesión económica. Sus ganancias son escasas, su participación laboral es inestable y enfrentan problemas para desempeñar su doble función en el empleo y en el trabajo en el hogar. Las mujeres en este escenario tienen mayores posibilidades de mejorar su empoderamiento cuando la economía del país está en auge, pero estos avances son endeble ya que las condiciones laborales a las que acceden son inestables. En el extremo más alto están las mujeres de **techos de cristal**, quienes tienen mayor acceso a trabajos formales y, debido a que alcanzan mejores niveles de escolaridad, alcanzan mayor independencia económica lo cual favorece otros ámbitos de su vida. Estas mujeres tienen hijos más tarde y una menor carga de trabajo doméstico y de cuidados, pero aún una considerable proporción de ellas está sin ingresos propios, siguen enfrentando desigualdades en el mercado de trabajo, a pesar de que algunas de ellas ocupan cargos gerenciales, aún hay brechas salariales de género. Están aún muy lejos de alcanzar condiciones de igualdad con los hombres debido, principalmente, a que en ellas recaen las tareas del hogar, de maternidad y cuidados.

El empoderamiento económico de la mujer. En los últimos años se han registrado avances en el marco normativo que protege los derechos de las mujeres guatemaltecas a partir de los logros alcanzados por los movimientos de mujeres plasmados en instrumentos internacionales. Se han alcanzado logros como la disminución de la tasa de fecundidad y la erradicación de matrimonios tempranos. Sin embargo, se identifican graves rezagos, como la alta tasa de maternidad temprana, el poco o ningún avance en la disminución de brechas de género. Asimismo, retrocesos en la disminución del porcentaje de mujeres que son las principales aportantes en el hogar y en la participación laboral. Leves cambios en las relaciones de poder económico dentro del hogar que no reflejan avances sustanciales hacia la igualdad de género. La violencia contra la mujer en este escenario se incrementa debido a que se les culpabiliza por su participación en el mercado laboral.

Los indicadores muestran que en algunos hogares el hombre tiene el control sobre el manejo de los recursos, lo cual a su vez influye la dinámica de disponibilidad de recursos lo que resta independencia de las mujeres, impidiendo que se empoderen económicamente. Esta situación es típica de hogares pobres y rurales. Estas desigualdades en el hogar requieren atención con medidas que promuevan modelos más equitativos en los que la mujer tenga acceso a los recursos económicos.

Las mujeres en los tres escenarios se enfrentan a altas cargas de trabajo de cuidado y del hogar. En pisos pegajosos, estas tareas, hacen que una gran proporción de ellas se dediquen exclusivamente a labores del hogar; en escaleras rotas, sus posibilidades de acceder a empleos de tiempo completo o formales se ven disminuidas y en techos de cristal las cargas del hogar y la brecha salarial no permiten su crecimiento económico de manera equitativa al del hombre. Además de afectarlas en los tres escenarios, también afecta a las niñas y sus posibilidades de acceso a educación.

Al reconocer y redistribuir las cargas de trabajo doméstico y cuidados no remunerado, una mayor proporción de mujeres podrán incorporarse al mercado laboral. Esto aumentaría la demanda de empleos, y se crearían puestos en la prestación de servicios de cuidados. Es importante que este tema sea tomado en cuenta en el diseño o revisión de políticas públicas, especialmente para que el tema de la redistribución y disminución de la carga de trabajo doméstico y de cuidados sea prioritario.

Aproximadamente, uno de cada cinco de los ocupados guatemaltecos tiene cobertura social, esta tasa tan baja se debe al alto porcentaje que se encuentra trabajando en el sector informal. Es necesario que se universalicen los programas de protección social que incluyan enfoque de género que tome en cuenta la situación de las mujeres guatemaltecas de todos los escenarios de empoderamiento económico.

La cobertura de las personas adultas mayores es clave para corregir las desventajas socioeconómicas que experimentan las mujeres en la vejez dado que en Guatemala no hay programa de pensiones. La elevada cantidad de tiempo dedicado al trabajo no remunerado durante la vida de una mujer en conjunto con una historia laboral inestable y en condiciones desiguales principalmente llevada a cabo en el sector informal, culmina en que muchas mujeres de la tercera edad no cuentan con ahorro, ni pensión y son dependientes en sus hogares.

Los tipos de hogares y sus dinámicas de poder son muy variados y las políticas dirigidas a la mejora de las dinámicas familiares deben reconocer su heterogeneidad. Aún hay altas tasas de embarazos adolescentes. En pisos pegajosos y escaleras rotas las mujeres tienen menor acceso a salud y educación, y son más propensas a uniones y embarazos en edades tempranas. Ellas necesitan medidas que las ayuden a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos. Para crear las condiciones para que las mujeres tengan acceso a salud y se cumplan sus derechos sexuales y reproductivos para superar su rezago se requieren medidas específicas.

Una mujer en Guatemala enfrenta barreras debido a su género, si a esto se suma su situación socioeconómica, ruralidad y pertenencia étnica indígena, las brechas se acrecientan. La pandemia de la COVID-19 incrementó la vulnerabilidad de las mujeres y las afectó, aunque de manera diferenciada, de acuerdo con su situación en cada uno de los escenarios.

Para alcanzar un desarrollo equitativo, es necesario tomar en cuenta la situación de todas las mujeres y formular planes, acciones y políticas integrales basadas en evidencia, como por ejemplo una encuesta de violencia contra la mujer, que reflejen la realidad de todas las guatemaltecas. Las estrategias se construyeron basadas en la evidencia de los capítulos tomando en consideración el Progreso de las mujeres en la América Latina y del Caribe, 2017: Transformar las economías para realizar los derechos (ONU Mujeres, 2017), el cual constituye una guía para la construcción de los informes de cada país. Las estrategias 1 y 2 corresponden al capítulo del empoderamiento económico de las mujeres, las estrategias 3 y 4 abordan los temas del capítulo de Dinámicas familiares y la 5 y 6 de Dinámicas de mercado. La estrategia 7 plantea diversos aspectos para contribuir a que la reactivación económica del país atienda de manera urgente a las mujeres.

Estrategia 1. Garantizar los derechos laborales de las mujeres con más empleos para impulsar su empoderamiento económico.

Las brechas de género aún están lejos de cerrarse con respecto a la participación laboral e ingresos. El trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que realizan las mujeres son los principales factores que profundizan la desigualdad entre hombres y mujeres.

Tomar medidas efectivas para promover el empleo. Se recomienda promover políticas enfocadas al desarrollo de las mujeres que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, y alentar la oficialización y el crecimiento de las Mipymes mediante el acceso a servicios financieros. Es indispensable que las

mujeres rurales e indígenas sean incluidas. Se recomienda dar seguimiento a la implementación de las políticas mediante monitoreos sistemáticos para asegurar su cumplimiento y efectividad.

Implementar programas de capacitación en las distintas actividades económicas mediante políticas y programas tendientes a reducir la proporción de mujeres jóvenes que no están empleadas y no cursan estudios, ni reciben capacitación. Estos deberán dirigirse a mujeres de bajos ingresos, principalmente indígenas y del área rural.

Desarrollar y ejecutar estrategias específicas para la incorporación de las mujeres al mercado laboral, por la vía de los emprendimientos colectivos o de otras formas asociativas, como cooperativas, para desarrollar actividades productivas de manera conjunta y aprovechar economías de escala.

Disminuir y redistribuir la carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados para las mujeres. Formular y poner en marcha políticas de redistribución de cargas en el hogar y programas de cuidados integrales. Proveer servicios de calidad y de fácil acceso para la atención de quienes necesitan cuidados, a fin de reducir la carga para las mujeres. Crear alianzas con organizaciones que promueven los derechos de quienes necesitan cuidados y de quienes proveen los servicios, para que sean accesibles, ya sea como un servicio del Estado o como parte de organizaciones no gubernamentales o del sector privado. Proveer dichos servicios tomando en cuenta las características específicas de mujeres que se encuentran en pisos pegajosos, escaleras rotas y techos de cristal.

Disminuir las condiciones precarias del trabajo doméstico remunerado a través de la certificación, formalización y promoción del reconocimiento social de los servicios de cuidado. Velar porque los empleos de la provisión de cuidados sean bien remunerados y cumplan con los derechos de sus trabajadores y ratificar el Convenio sobre Trabajadores Domésticos de la OIT (Convenio 189).

Crear y mejorar los sistemas de cuidados para la primera infancia. Proveer servicios de cuidado infantil de calidad con personal capacitado para ayudar a las mujeres para alivianar la carga de trabajo, generando empleos atendiendo su diversidad y educando y fomentando valores en las niñas y niños desde edades tempranas.

El modelo de programas municipales de atención a niños y niñas puede ser el referente adecuado para mejorar e implementar el sistema de cuidados, protección y educación inicial y preescolar. También esos programas pueden ser la base para propiciar prácticas municipales de apoyo las hijas e hijos de padres y madres trabajadoras, que se encuentran en condiciones de exclusión y pobreza.

Diseñar acciones para reducir la carga de trabajo doméstico y de cuidado asegurando que los hogares cuenten con infraestructura básica como agua potable, saneamiento y electricidad. Estas acciones resultan especialmente relevantes para las mujeres de escenarios de pisos pegajosos.

Estrategia 2. Crear sistemas de protección social universal con enfoque de género.

La protección social es un derecho humano que promueve el desarrollo económico y social, además tiene efectos positivos en la empleabilidad, inclusión social y la productividad (ONU Mujeres, 2017).

Implementar programas y estrategias de apoyo para las mujeres, para que logren generar ingresos propios. Trabajar con programas que promuevan el desarrollo personal de las mujeres, como acceso a cursos de alfabetización, de emprendimiento, ayuda a las sobrevivientes de violencia doméstica y violencia contra la mujer y servicios que promuevan su empoderamiento económico.

Fortalecer el programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, con especial énfasis en las mujeres. Ampliar la cobertura y aumentar el aporte económico a un subsidio digno que cubra la canasta básica. Cooperar con instituciones que atienden a personas de la tercera edad en estado de vulnerabilidad.

Brindar cobertura de seguridad social a trabajadoras y trabajadores informales. Se fomenta un seguro social que aborde maternidad, accidentes, enfermedad y jubilación para las mujeres dependientes de trabajos formales, así como también para mujeres que trabajan por cuenta propia en la economía formal, implementar una estrategia de seguridad social que proteja a las y los trabajadores informales. Promover la inscripción de las empleadas domésticas al Programa Especial de Protección para Trabajadoras de Casa Particular (PRECAPI).

Desarrollar un sistema integral de cuidado. Desarrollar una política de cuidado que asegure los ingresos de las mujeres a lo largo de toda su vida, que sea precursora del logro de un sistema que permita el cuidado de los dependientes para que las mujeres puedan participar en la actividad económica. Reconocer y cuantificar el valor de los aportes de los servicios de cuidado de los hijos, ancianos y del hogar por las mujeres en la economía. Creación de un sistema de guarderías públicas para el cuidado de los hijos. Promover que las instituciones públicas y las empresas privadas cumplan con la legislación, estableciendo guarderías al contar con más de 200 empleados.

Estrategia 3. Educar para promover la inclusión y prevenir la maternidad temprana

La maternidad temprana produce numerosos perjuicios a las adolescentes: limita su nivel educativo y sus posteriores oportunidades ocupacionales, además de elevar el riesgo de mortalidad materna e infantil (ONU Mujeres, 2019).

Educar para reducir el riesgo de uniones y embarazo temprano. Retener a las niñas en el sistema educativo implementando acciones como transferencias monetarias condicionadas como una estrategia para disminuir embarazos tempranos. Además, impartir educación para que conozcan sus derechos de autonomía y sexuales, así como formación específica sobre salud sexual y reproductiva según la etapa de la vida para niñas entre 12 y 19 años y para niños entre 15 y 19.

Prohibir la discriminación en la escuela hacia las adolescentes madres o embarazadas para que puedan continuar con su educación e implementar programas para propiciar el acceso a la educación para madres jóvenes. Con especial atención a las mujeres en el escenario de pisos pegajosos.

Crear programas de emprendimiento para madres jóvenes para contar con un ingreso propio, a fin de atender sus necesidades y las de su hogar. Desarrollar y ejecutar estrategias específicas que incluyan formación y capacitación técnica en actividades económicas relevantes.

Programa de alfabetización rural, en especial para mujeres indígenas adultas. Vinculación de los territorios piloto para la erradicación del analfabetismo en territorios priorizados

Acceso a Tecnología en las escuelas de educación primaria y secundaria. Equipar con tecnología y conectividad, dotando de computadoras y tabletas a escuelas de telesecundaria para que las estudiantes puedan tener conocimientos de paquetes de office que las preparen para el trabajo. Para el logro de este objetivo el Estado deberá garantizar el servicio de energía eléctrica en todos los establecimientos educativos del sector público.

Estrategia 4. Fomentar dinámicas familiares igualitarias

Uno de los pilares del informe del Progreso de las Mujeres (ONU Mujeres, 2019) es el reconocimiento de la vital importancia que tienen las familias para nuestras culturas y economías, pero también el hecho de que, con demasiada frecuencia, estas son también espacios de violencia y discriminación para las mujeres y las niñas.

Reformar y asegurar el cumplimiento de las licencias por maternidad y paternidad y crear licencias parentales⁵⁶.

Implementar la paternidad o permiso parental compartido. Crear mecanismos de supervisión para que madres y padres reciban el tiempo estipulado y sean reintegrados a sus cargos sin problema alguno. Al mismo tiempo promover el desarrollo de acciones de transformación cultural sobre los roles del cuidado entre hombres y mujeres.

Fortalecer los mecanismos legales para garantizar el ejercicio de la paternidad responsable. Frente a las crecientes tasas de monoparentalidad femenina, especialmente en pisos pegajosos, es esencial hacer cumplir a los padres y excónyuges con sus responsabilidades de manutención. Fortalecer políticas educativas que enseñen las responsabilidades y deberes de padres y madres.

Implementar respuestas integrales para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres por parte de sus parejas y cónyuges. Desarrollar un plan nacional de acción orientado a prevenir la violencia contra mujeres, fortaleciendo la coordinación entre el sistema de justicia, instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y centros de apoyo a víctimas.

Ampliar la cobertura geográfica del sistema de justicia penal con el propósito de garantizar el acceso a todas las mujeres tomando en cuenta sus características étnicas, educativas y sociales. Asegurar el conocimiento de los funcionarios de justicia para garantizar la atención a mujeres víctimas de violencia.

Estrategia 5. Mejorar las condiciones de empleo en favor de las mujeres

Promover la igualdad de oportunidades para que las mujeres para acceder a un trabajo decente, esto es, un trabajo bien remunerado, productivo y realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (La OIT y la igualdad de género⁵⁷).

Establecer una base de igualdad en los derechos laborales de las mujeres trabajadoras. Corregir la disparidad entre hombres y mujeres, con incentivos y legislación específica que promueva la incorporación de las mujeres a empleos. Garantizar el derecho de las mujeres a la igualdad de remuneración por trabajos de igual valor.

Varias empresas alrededor del mundo, en particular las públicas, mixtas y grandes contratistas del Estado, han optado por hacer públicos los “puntajes” o rangos salariales de sus empleados para mostrar de forma transparente el cumplimiento y las condiciones de equidad según los tipos de cargos (ONU Mujeres, 2017b).

Definir mecanismos concretos para la ejecución de la Política Nacional de Empleo Digno para disminuir los rezagos por la reducida participación, elevada informalidad, baja productividad y bajos salarios. Incorporar los objetivos y ejes estratégicos en las políticas sectoriales a las que específicamente corresponden, y asegurar que la perspectiva de género es aplicada en las mismas.

Fortalecer la Inspección General de Trabajo. Fortalecer la protección y la inspección laboral para garantizar los derechos laborales de mujeres trabajadoras, con especial énfasis en trabajadoras de maquila, trabajadoras domésticas y trabajadoras agrícolas⁵⁸. La Inspección deberá supervisar el cumplimiento de los salarios mínimos y garantizar que se cumpla la legislación respectiva.

⁵⁶ Ambos miembros de la pareja deben asumir las funciones de cuidado de manera compartida. Eso implica extender a los trabajadores las garantías de cuidado que no están ligados a la función exclusivamente reproductiva biológica de las mujeres (embarazo, parto, recuperación y lactancia). <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/licencias-parentales/>

⁵⁷ La OIT y la igualdad de género. La visión de la OIT acerca de la igualdad entre las mujeres y los hombres. En <https://www.ilo.org/gender/Aboutus/ILOandgenderequality/lang--es/index.htm>

⁵⁸ Recomendación del Comité de CEDAW al Estado de Guatemala: observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados de Guatemala 2017 (-/C/GTM/CO/8-9; párr. 25).

Aumentar la participación de las mujeres en el empleo formal tomando en consideración las ocupaciones donde existe mayor participación. Diseñar estrategias económicas y fiscales para incentivar la formalización. Facilitar y simplificar los procedimientos para las Mipymes y emprendedores para el cumplimiento de la normativa. Revisar y actualizar el régimen simplificado de pequeño contribuyente para hacerlo funcional y que incentive su adopción.

Incrementar la productividad del trabajo e incentivar la participación de mujeres. Diseñar y ejecutar políticas económicas que impulsen la producción en sectores con mayor valor agregado y productividad, así como mecanismos de formación y capacitación de la población trabajadora con énfasis en las mujeres para desempeñarse en ellos. Asegurar que las mujeres tengan posibilidades reales de acceso a las oportunidades para mejorar sus capacidades, a fin de propiciar que puedan ocuparse en actividades con mayor productividad.

Formación técnica y certificación para el trabajo. Promover la capacitación técnica y profesional para la innovación que fortalezca el empoderamiento de las mujeres en los distintos ámbitos y la resolución de sus principales problemas sociales, apoyados por la academia, el sector público y privado e iniciativas de formación y capacitación a mujeres emprendedoras y grupos de mujeres organizadas; alianzas estratégicas con INTECAP y otros institutos de formación para desarrollar programas de capacitación basados en la demanda de servicios técnicos en los territorios. Establecer programas de becas para estudiantes mujeres, con énfasis en mujeres de escasos recursos, rurales e indígenas.

Estrategia 6. Contener los efectos adversos de la desaceleración económica en la igualdad de género

La prevalencia de la informalidad y la concentración de la población ocupada en los sectores de baja productividad tiene como consecuencia el bajo nivel de ingresos de la mayoría de los trabajadores, lo cual afecta principalmente a las mujeres debido a la brecha de ingresos entre hombres y mujeres.

Aumento del PIB promedio por habitante. Diseñar y ejecutar políticas económicas que impulsen mayores niveles de crecimiento de la producción nacional para generar un mayor dinamismo en la generación de Fuentes de empleo. Revisar el esquema aplicado en la Estrategia de Atracción de Inversiones y buscar nuevas opciones, como la de vincular directamente las exoneraciones de impuestos a la generación de empleo. Adoptar otros mecanismos como el de contratos de estabilidad tributaria, por medio de los cuales se da certeza al inversionista de que sus obligaciones impositivas no aumentarán en cierto plazo.

Aumento de la disponibilidad de ingresos fiscales para mejorar el presupuesto público que beneficie a las mujeres. Superar los obstáculos que le impiden aumentar la disponibilidad de ingresos fiscales e implementar una estrategia de control efectiva para evitar la elevada evasión de impuestos. A mediano y largo plazo, revisar el esquema impositivo vigente para hacerlo depender menos de los impuestos indirectos que gravan el consumo, y aumentar la participación de los impuestos directos que gravan el ingreso.

Aumentar la eficiencia y transparencia del gasto público e incorporar el enfoque de género. Mejorar los mecanismos de asignación y eficiencia del gasto, priorizando el gasto social a fin de asegurar las disponibilidades para los servicios públicos de educación, salud, agua y saneamiento.

Estrategia 7. Implementar medidas para mitigar los efectos económicos de la pandemia: reactivación económica

La reactivación económica del país es una oportunidad para incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral y así disminuir el impacto de la pandemia en las brechas de género.

Acciones necesarias en el ámbito de las Mipymes

- **Seguimiento continuo a los recursos canalizados por instituciones financieras**, especialmente con mecanismos específicos y productos financieros que cierren la brechas que enfrentan las mujeres y con servicios específicos para atender a mujeres.
- **Focalización en los sectores productivos donde se emplea la mayoría de mujeres trabajadoras** por ser de los mayores generadores de empleo en el país.
- **Agilidad para la aprobación de las solicitudes de créditos, dando prioridad a las mujeres empresarias de micro y pequeñas empresas**. Actualmente necesitan con urgencia una inyección de recursos para no cerrar definitivamente, los fondos de garantía permiten disminuir el riesgo de los bancos para mejorar la oferta de créditos cerrando la tasa brecha en la tasa de interés en las mujeres.
- **Promover los servicios de desarrollo empresarial para mujeres de las distintas regiones del país y mujeres del área rural**. Existe una creciente necesidad de que las mujeres incrementen sostenidamente sus ingresos por medio de negocios, comercio y empresarialidad; el aumento de mujeres exportadoras, inclusión de mujeres en cadenas productivas y turismo, mayores fomentando la comercialización, el acceso a mercados, la propiedad de activos y recursos productivos, y un mayor empoderamiento económico de las mujeres dentro de las empresas. Así mismo, la focalización de la Política Pública en materia de emprendimiento y desarrollo de la MIPYME en las mujeres es esencial para que ellas generen ingresos, logren su autonomía económica y mejorar su calidad de vida, y al mismo tiempo, permita que los territorios sean más competitivos y con mayores oportunidades para la niñez y la juventud femenina.
- **Asistencia técnica y capacitación para la operación de las empresas** mientras persistan los contagios, priorizando aquellas que son empleadoras de mujeres.
- **Asistencia técnica para la gestión empresarial**. Se debe fortalecer la capacitación para una adecuada gestión empresarial, con especial atención a mujeres emprendedoras que buscan iniciar un negocio.
- **Sistemas de información sobre posibles mercados internos y externos**. Se debe desarrollar y actualizar continuamente sistemas de información que puedan ser fácilmente consultados por las empresas.

Acciones necesarias para el acceso a mercados e integración de cadenas de comercialización

- **Asistencia técnica para el acceso a los mercados**. Para asegurar la disponibilidad de alimentos en el mercado nacional y la seguridad alimentaria de la población rural en pobreza que depende del agro, se deberán implementar programas de asistencia técnica dirigidos a mujeres productoras.
- **Asistencia técnica para integración a cadenas de comercialización**. debe apoyarse la incorporación de los productores a cadenas de comercialización, priorizando la formación y capacitación de mujeres productoras para su integración a dichas cadenas.

Acciones necesarias para recuperar el empleo formal

- **Recuperar el empleo formal en el corto plazo**, mejorando los servicios de capacitación para el empleo, sobre todo en el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación. Deberán diseñarse e implementar programas específicos para capacitar a mujeres, principalmente a las vulnerables.
- **Mejorar el funcionamiento de los servicios públicos de empleo**, a fin de que cumplan el papel de enlazar de forma adecuada la oferta y la demanda de trabajo.
- En el caso de los migrantes retornados será preciso realizar los procesos de certificación de capacidades.

Las medidas para la reactivación económica deberán tomar en consideración las características diferenciadas de las mujeres de los tres escenarios (pisos pegajosos, escaleras rotas y techos de cristal) para dar respuesta específica según sus necesidades.

REFERENCIAS

- Abramsky, T., Watts, C.H., Garcia-Moreno, C. et al. (2011) "What factors are associated with recent intimate partner violence? findings from the WHO multi-country study on women's health and domestic violence". *BMC Public Health* 11, 109. <https://doi.org/10.1186/1471-2458-11-109>
- Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*, firmado por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, en México el 6n de mayo de 1996.
- Alarcón, Gloria (2015). Presupuestos públicos con enfoque de género. Material para el Curso de Postgrado de Especialista en Agente de Igualdad 2014/2015, 5ª Edición, Fundación Isonomía, España. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/280569984_Presupuestos_publicos_con_enfoque_de_genero
- Alerta Alba-Kenneth*. Acuerdo Gubernativo n.º 22-2008.
- Alerta Isabel Claudina*. Acuerdo Gubernativo n.º 9-2016.
- An, Z., Gonzalez, N., Loungani, P., & Mishra, S. (2016). Does Growth Create Jobs? Evidence for Advanced and Developing Economies. *IMF Research Bulletin*, 17(3), 5-8.
- Banco Mundial (2020) *World Bank Open Data*. Revisado en mayo 2020. <https://data.worldbank.org/>
- CEPAL. (2020). *CEPALSTAT: Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Recuperado el 2020, de <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>
- CIEN (2020). Análisis de las Medidas adoptadas en Guatemala COVID-19. Guatemala: Autor. Recuperado de: <https://cien.org.gt/index.php/conferencia-virtual-2-medidas-adoptadas-en-guatemala-ante-el-covid19/>
- Council of Economic Advisers (2019) *Relationship between female labor force participation rates and GDP*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/articles/relationship-female-labor-force-participation-rates-gdp/>
- Defensoría de la Mujer Indígena. Acuerdo Gubernativo n.º 525-1999. Publicado en el Diario de Centro América n.º 100 Tomo CCLXI del 20 de julio de 1999
- FAO. (2020). Evaluación del impacto del COVID-19 en los medios de vida agropecuarios. Guatemala. Julio 2020
- FMI (2019). Dinámica del mercado laboral e informalidad durante el ciclo económico en América Latina. Publicado en *Perspectivas Económicas: Las Américas*.
- IADB. (2015). Empoderamiento Económico de las Mujeres: Bueno para las mujeres, bueno para el desarrollo y bueno para los negocios. S.d.
- IGSS. (2018). *Boletín Estadístico de Afiliación 2018*. Guatemala: Subgerencia de Planificación y Desarrollo.
- INE. (2000). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/ine/pobreza-menu/>
- INE. (2006). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/ine/pobreza-menu/>
- INE. (2010). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI)*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- INE. (2011). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI)*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- INE. (2011a). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/ine/pobreza-menu/>
- INE. (2012). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI)*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- INE. (2013). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI)*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>

- INE. (2014). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI)*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- INE. (2014a). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/ine/pobreza-menu/>
- INE. (2015). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI)*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- INE. (2016). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI)*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- INE. (2017). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI)*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- INE. (2018). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI)*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- INE. (2019). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI)*. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- International Labour Organization (2017) *World Employment Social Outlook: Trends for women 2017*. Genova: Autor
- Instituto Nacional de Estadística INE (2019). Principales resultados de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2019.
- Ley Contra el Femicidio y otras Formas de Violencia Contra la Mujer*. Decreto no.22-2008 del Congreso de la República. Diario de Centro América no.27, tomo 284, p. 2, del 7 de mayo de 2008. Guatemala.
- Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas*, Decreto no.9-2009 del Congreso de la República. Diario de Centro América no.49, tomo no.286, p.49, del 20 de marzo de 2009. Guatemala.
- Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas*, Decreto no.9-2016 del Congreso de la República de Guatemala. Diario de Centro América, p. 2, del 1 de marzo de 2016. Guatemala.
- Ley del Sistema de Alerta Alba-Keneth*. Decreto n. ° 28-2010 del Congreso de la República de Guatemala. Diario de Centro América n. ° 24 del 13 de septiembre de 2010
- Ley para la Maternidad Saludable*. Decreto no.32-2010 del Congreso de la República. Publicado en el Diario de Centro América, número 41, p. 3-5. 7 de octubre de 2010. Guatemala
- Martínez, Daniel y Ricardo Infante (2019). La informalidad en la visión de la OIT: evolución y perspectivas para América Latina. Recuperado de: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/reflexiones-trabajo/WCMS_729999/lang-es/index.htm
- Ministerio de Trabajo. (2020). *Salario Mínimo*. Recuperado de sitio web del Ministerio de Trabajo: <https://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/dgt/salario-minimo>
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social MINTRAB (2017). Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Instituto Nacional de Estadística (INE), ICF International, 2017. Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015 (2017). *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015*. Informe final. Guatemala: MSPAS, INE, ICF International Recuperado de: https://www.ine.gob.gt/images/2017/encuestas/ensmi2014_2015.pdf
- Naciones Unidas. (2020). Documento de trabajo: análisis de los efectos e impactos socioeconómicos COVID-19 en Guatemala. Autor. Recuperado de <https://guatemala.un.org/sites/default/files/2020-08/GUATEMALA%20ISE%20COVID-19%20%28comprimido%29%20%281%29.pdf>
- OEA/CIM. (2020) COVID-19 en la vida de las mujeres. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>
- OECD, IDB, CEPAL, CIAT & Development Centre. (2020), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020, OECD*. Paris. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>
- ONU Mujeres. (2020). Latin America and the Caribbean Rapid Gender Analysis for COVID-19. Autor. Recuperado de https://www.care-international.org/files/files/enlac_rga_report_english_final_junio2_1comprimido.pdf
- ONU Mujeres. (2019). *El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2019-2020*. Estados Unidos: Autor.
- ONU Mujeres. (2018). *Si somos más de la mitad ¿por qué no tenemos paridad? Avances y desafíos en la participación política de las mujeres en Guatemala*. Guatemala: ONU Mujeres.
- ONU Mujeres (2018a) *Informe ATENEA: mecanismos de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe- Si somos más de la mitad ¿Por qué no tenemos paridad? Avances y desafíos en la participación política de las mujeres en Guatemala*. Guatemala: PNUD, IDEA ONU Mujeres.

ONU Mujeres (2018b) *El progreso de las mujeres en Colombia 2018: Transformar la economía para realizar los derechos*. Colombia: autor.

ONU Mujeres (2017) *El Progreso de las Mujeres en América Latina y El Caribe 2017. Transformar las Economías para realizar los Derechos*. Panamá: Autor.

ONU Mujeres (s.f.) Empoderamiento Económico. Recuperado de <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/economic-empowerment#:~:text=Invertir%20en%20el%20empoderamiento%20econ%C3%B3mico,y%20el%20crecimiento%20econ%C3%B3mico%20inclusivo.&text=Por%20otro%20lado%2C%20siguen%20sufriendo,la%20discriminaci%C3%B3n%20y%20la%20explotaci%C3%B3n.>

Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023. Acuerdo Gubernativo n.º 302-2009. Formulado por la Secretaría Presidencia de la Mujer. Publicado en el Diario de Centro América n.º 28, Tomo CCLXXXVIII pág. 2 del 4 de diciembre de 2009. https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/2009/CCLXXXVIII0280200010040200904122009.pdf

Reglamento de la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar. Acuerdo Gubernativo n.º 831-2000. Emitido el 24 de noviembre de 2000.

Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de personas. Acuerdo gubernativo n.º 02-2009. Diario de Centro América n.º 41 del 3 de agosto de 2009.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN (2017). *Guía para Formulación de Políticas Públicas*.

Secretaría Presidencial de la Mujer. Acuerdo Gubernativo n.º 200-2000. Emitido el 17 de mayo de 2000.

Secretaría Presidencial de la Mujer SEPREM (SF). *Manual del Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género*.

UN DESA (2017). *World Marriage Data 2017*. En <https://www.un.org/en/development/desa/population/theme/marriage-unions/WMD2017.asp>

UNFPA (2013) *Maternidad en la niñez: enfrentar el reto de embarazo en adolescentes*. Disponible en: <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ES-SWOP2013.pdf>

World Bank (2018) *Can gender equality prevent violent conflict?* Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/dev4peace/can-gender-equality-prevent-violent-conflict>

World Economic Forum (2018). *The Global Gender Gap Report 2018*. Ginebra: WEF. <https://www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality>

ANEXO ESTADÍSTICO

1.1 Procedencia de los indicadores

Los datos correspondientes al presente informe: “Progreso de las mujeres en Guatemala 2019: transformar la economía para realizar los derechos”, provienen de información estadística publicada principalmente por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la cual se encuentra en registros administrativos como Estadísticas Vitales, así como en bases de datos de encuestas y censos de población y vivienda. A su vez, se recurrió a información de encuestas de entidades como el Ministerio de Salud, registros administrativos e investigaciones académicas. Es importante mencionar que este trabajo no constituye una fuente productora de datos, sino que se utilizaron las bases de datos e información disponibles.

El análisis de los indicadores se realizó desagregando la información, cuando estuvieran disponibles, por sexo, área geográfica, quintil de ingreso, nivel máximo de educación alcanzado y etnia. Existieron dificultades para el procesamiento de información porque dos de las encuestas ya tienen más de cinco años de antigüedad y los registros administrativos no siempre tienen toda la información desagregada para analizar a todos los sectores sociales. Además, en casos como el análisis de gasto público, no existe desagregación por sexo lo que dificulta el análisis de género, el cual es importante para la generación de políticas públicas que apoyen a las mujeres para su empoderamiento económico.

1.2 Fuentes de información

Se consultaron tres tipos de fuente de información: cifras e indicadores en publicaciones académicas de instituciones reconocidas (organizaciones como CEPAL, El Banco Mundial y ONU Mujeres tienen disponibles fuentes de información donde calculan indicadores; tanques de pensamiento y otras organizaciones tienen publicaciones en las cuales presentan cifras), bases de datos y registros administrativos⁵⁹. La información proveniente de publicaciones fue revisada antes de incluirla en el informe para verificar que estuviera actualizada.

Las bases de datos que se utilizaron para este informe provienen del Instituto Nacional de Estadística (INE) y están disponibles públicamente⁶⁰. Las encuestas que sirven como principales Fuentes de información son las bases de datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) y la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI). Los registros administrativos fueron utilizados en la medida en que el país cuenta con información. Se revisó información demográfica, de salud, educación y violencia intrafamiliar. Esto permitió tener información actualizada ya que la mayoría de los datos de encuestas son anteriores a 2015. En la Tabla I.1 se describe brevemente cada una de las bases de datos mencionadas anteriormente.

⁵⁹ Los registros administrativos generalmente tienen información actualizada al año anterior.

⁶⁰ Bases de datos disponibles en www.ine.gob.gt/

Tabla 1.1
Bases de datos a utilizar

Encuesta	Última versión disponible	Descripción	Nivel de representatividad
ENCOVI	2014	El objetivo es conocer las condiciones de vida de la población y determinar los niveles de pobreza en Guatemala. Se ha realizado desde el año 2000 quinquenalmente. Esta encuesta proporciona información que permite caracterizar a la población pobre y no pobre del país.	Es representativa a nivel nacional, por área y por departamento.
ENEI	2018	El objetivo es crear una infraestructura estadística que permita dar seguimiento de un conjunto básico de variables e indicadores del mercado laboral. Produce información que permite conocer el comportamiento y evolución del empleo, el desempleo, las características, composición, estructura y funcionamiento del mercado de trabajo.	Es representativa a nivel nacional y por área.
ENSMI	2014-2015	El objetivo es conocer la situación demográfica de salud infantil, sexual y reproductiva del país.	Es representativa a nivel nacional, por área y por departamento.

1.3 Definición y fuente de indicadores principales

En la Tabla 1.2 se muestran las definiciones de los principales indicadores en el documento.

Tabla 1.2
Definición de principales indicadores

Indicador	Definición	Fuente
Mortalidad materna	Es el número anual de muertes femeninas por cada 100,000 nacidos vivos por cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo o su manejo (excluyendo causas accidentales o incidentales)	Sistema de Información Gerencial de Salud
Salario Mínimo	Es la cuantía mínima de remuneración que un empleador está obligado a pagar a sus asalariados por el trabajo que éstos hayan efectuado durante un período determinado, cuantía que no puede ser rebajada ni en virtud de un convenio colectivo ni de un acuerdo individual.	Ministerio de Trabajo
Maternidad temprana	Proporción de mujeres que son madres entre los 15 y los 19 años.	ENSMI (encuesta)
Violencia contra la mujer	Porcentaje de mujeres que reportan haber sufrido violencia doméstica en el último año o alguna vez en su vida.	ENSMI (encuesta)

Indicador	Definición	Fuente
Tasa de desempleo	Porcentaje de personas de 15 años o más económicamente activas, que, sin estar ocupados en la semana de referencia, buscaron activamente un trabajo y tenían disponibilidad inmediata.	ENEI (encuesta)
Tasa de subempleo	Porcentaje de personas de 15 años o más económicamente activas, cuya ocupación es inadecuada, cuantitativa y cualitativamente, respecto a determinadas normas como nivel de ingreso, aprovechamiento de las calificaciones, productividad de la mano de obra y horas trabajadas	ENEI (encuesta)
Tasa de empleo informal	Porcentaje de ocupados en las siguientes categorías: 1) empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de 6 personas, 2) todos los trabajadores por cuenta propia o autónoma, excluyendo profesionales y técnicos, 3) todos los familiares no remunerados u 4) ocupados en servicio doméstico	ENEI (encuesta)
Población sin ingresos propios	Proporción de la población de 15 años y más que no es perceptora de ingresos monetarios individuales y que no estudia (según su condición de actividad) en relación con el total de la población de 15 años y más que no estudia. Es decir, la remuneración depende directamente de los beneficios derivados de los bienes y servicios producidos), y no han participado de forma continua a cualquiera de los empleados en trabajar para ellos durante el período de referencia.	ENEI (encuesta)
Participación laboral	Proporción de la población en edad de trabajo (15 años o más) que es económicamente activa.	ENEI (encuesta)
Ingresos laborales	Los ingresos incluyen el salario del primer trabajo, las ganancias agrícolas, y las ganancias no agrícolas.	ENEI (encuesta)
Acceso al seguro social (IGSS)	Porcentaje de la población económicamente activa con cobertura del seguro social.	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (registros)
Brecha de ingresos	Mide la diferencia entre los ingresos de los hombres y las mujeres. Se obtiene dividiendo el sueldo medio de las mujeres asalariadas que trabajan 35 horas o más por semana (en el numerador), por el salario medio de los hombres en iguales condiciones (en el denominador). El resultado se multiplica por 100.	ENEI (encuesta)
Índice de feminidad de la pobreza	Es la proporción de mujeres pobres de 20 a 59 años por cada 100 hombres pobres del mismo rango de edad.	ENCOVI (encuesta)
Trabajo no remunerado	Se define como el tiempo que una persona dedica a trabajo para autoconsumo de bienes, labores domésticas y de cuidados no remunerados para el propio hogar o para apoyo a otros hogares o la comunidad.	ENEI (encuesta)
Mujeres que son las que principalmente aportan	Una mujer es la que principalmente aporta en el hogar, si el máximo salario reportado es el de una mujer. Si dos o más personas tienen un salario igual al máximo salario reportado, el hogar se dice que tiene una mujer como la que aporta principalmente si alguno de los miembros que reportan el salario máximo es mujer.	ENEI (encuesta)

1.4 Sobre los escenarios de empoderamiento económico

Los tres escenarios de empoderamiento económico de las mujeres que se adaptaron al contexto guatemalteco en este informe se basan en el análisis de indicadores seleccionados pertenecientes a las pautas de participación laboral, de empoderamiento económico intrahogar y de dinámicas familiares según el grupo socioeconómico. Para abordar la condición socioeconómica de las mujeres se utilizó una combinación de niveles educativos y quintiles de ingreso. En el caso de los quintiles de ingreso, se usaron para cada escenario los quintiles 1, 3 y 5, respectivamente. La metodología regional establece que “según el país del que se trate, los quintiles 2 y 4 presentan comportamientos más cercanos a su quintil inmediato inferior (el quintil 2 podría corresponder a pisos pegajosos y el quintil 4 a escaleras rotas) o se asemejan más al quintil inmediato superior (por tanto, el quintil 2 sería equivalente a escaleras rotas y el quintil 4 a techos de cristal)”, por lo cual se realizó un análisis del caso guatemalteco. Los quintiles 2 y 4 se clasificaron según el máximo nivel de educación alcanzado. Para clasificar a las mujeres del quintil 2 de ingresos: las de cero a cuatro años de estudio van a pisos pegajosos y las de cinco o más van a escaleras rotas. Luego, para clasificar a las del quintil 4: las de cero a ocho años de estudio van a escaleras rotas y las de nueve o más van a techos de cristal. El cuadro A1 presenta los principales indicadores utilizados a lo largo del informe con sus respectivas Fuentes.

Cuadro A1
Indicadores

Indicador	Pisos pegajosos	Escaleras rotas	Techos de cristal
Tasa de participación laboral ^a	22%	36%	55%
Brecha de participación laboral ^a	59%	49%	30%
Brecha en los ingresos ^a	36%	31%	25%
Mujeres sin ingresos propios ^a	83%	69%	50%
Mujeres que son las que principalmente aportan (mayor a 60%) ^a	8%	7%	10%
Mujeres dedicadas exclusivamente a las tareas del hogar ^a	68%	52%	30%
Número de horas a la semana dedicadas al trabajo no remunerado ^a	37h	36h	32h
Mujeres entre 25 y 29 años que son madres solas ^b	13%	14%	14%
Proporción de mujeres entre 15 y 19 años que declaran tener un hijo ^b	29%	22%	20%
Tasa de subempleo ^a	16%	12%	8%
Porcentaje de población indígena ^a	55%	37%	15%
Porcentaje de población rural ^a	62%	51%	42%
Mujeres entre 25 y 29 años que son madres solas (como porcentaje de las madres en este grupo) ^b	15%	18%	21%
Mujeres que son madres entre 25 y 29 ^b	65%	60%	49%
Ningún nivel de estudios aprobado ^a	47%	19%	5%
Empleo informal ^a	94%	86%	46%

Fuente. ^a/ Datos de de ENEI (INE, 2019) calculados por quintil de ingresos y nivel máximo de estudios alcanzado para mujeres mayores de 14 años. Pisos pegajosos son quintil 1 y quintil 2, si tienen cuatro años o menos de estudio. Para escaleras rotas, se incluye quintil 3, las de quintil 3 si tienen más de 2 años de estudio y las de quintil 4, si tienen ocho años o menos de estudio. Por último, las de techos de cristal corresponde a las mujeres de quintil 5 y las de quintil cuatro con más de ocho años de educación. ^b/ Datos del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda de 2018. (INE, 2019). Se estimaron los escenarios por nivel educativo 0-5, 10-12 y 13 o más años de educación,

1.5 Metodología de la encuesta

Atendiendo a las necesidades de obtener información a nivel de población en general y a las dificultades planteadas por las normas sanitarias para evitar el contagio de la COVID19, se llevó a cabo una encuesta electrónica. La cual provee información relacionada a los problemas laborales, las opiniones, los temores y las esperanzas de las mujeres con relación a la COVID19.

Estimaciones de poder y tamaños de muestra

Las limitaciones que imponen las medidas sanitarias no permiten una muestra probabilística. En consecuencia, no es posible realizar cálculos con respecto a poder, confiabilidad, error máximo y tamaños de muestra. De manera arbitraria, se supone que una muestra de aproximadamente 1,000 mujeres proporciona suficiente información para conocer acerca de estos temas y permitirá desagregar por algunas características relevantes como residencia en la capital / otros departamentos.

Principales rasgos

Universo: Mujeres guatemaltecas que puedan contar con una conexión a Internet y redes sociales.

Técnica de muestreo: De ocasión. Las personas fueron reclutadas por una pauta masiva en redes sociales.

Sujeto de encuesta: Mujeres con conexión a internet.

Período de recolección de la información: Desde el 17 hasta el 26 de julio de 2,020.

Dominios de estudio y estratos de muestreo: No aplican. Con los casos disponibles se realizaron análisis a nivel:

- Total
- Área metropolitana / resto del país
- Grupos etarios.
- Jefa de hogar / no jefa de hogar
- Sectores de actividad económica

Confiabilidad y Poder: No aplica

Descripción del procedimiento de muestreo

Por tratarse de un muestreo de conveniencia, no se manejan conceptos como estratos o conglomerados. No se cuenta con un marco de muestra y no se conocen las probabilidades con las que son seleccionadas las personas. Se toma como informantes a las mujeres que respondan la encuesta que son también las unidades de medida.

Diseño del cuestionario

El cuestionario se elaboró con aproximadamente 50 preguntas cerradas para ser completadas en aproximadamente 10 minutos, distribuidas en cinco grandes secciones:

- situación laboral
- opiniones y conocimiento sobre la COVID 19
- temores relacionados a la pandemia
- esperanzas hacia el futuro
- caracterización de la informante

Las preguntas se elaboraron usando escalas Likert de dos, tres y cinco puntos para construir, cuando las respuestas lo permitieron, escalas unidimensionales para resumir la información.

1.6 Cantidad de respuestas a la encuesta sobre impactos de COVID-19 en las mujeres

Tabla 1.12

Descripción de mujeres encuestadas

Categoría	Descripción	Cantidad de encuestadas
Total	Total	1105
Ocupación	Empleadoras	98
	Empleadas	1007
Maternidad	Madres	739
	sin hijos	349
	Sin respuesta	17
Estado civil	Soltera	371
	Casada / unida	506
	Separada / divorciada	150
	Viuda	54
	Prefiero no responder	24
Actividad económica	No es posible determinar actividad económica de la respuesta	183
	Empleada doméstica	31
	Salud	58
	Comercio	95
	Actividades de servicio en hoteles y turismo	84
	Docencia	140
	Otro	200
Nivel de estudios	Ninguna o preprimaria	3
	Primaria	32
	Básicos	62
	Diversificado (Magisterio, Perito, Bachillerato, etc.)	372
	Universidad (Técnico universitario, PEM, Ingeniería, Licenciatura)	509
	Maestría o doctorado	122
	Prefiero no informar	5
Grupo de edad	18 a 24 años	183
	25 a 34 años	297
	35 a 44 años	318
	45 a 54 años	174
	55 o más	133

1.7 Metodología de las entrevistas a profundidad

Se utilizó como método de recolección de información entrevistas que combinan preguntas abiertas y preguntas semiestructuradas. Este tipo de entrevista permitió penetrar en las experiencias de las actoras y las dinámicas del momento en que se ubica o contextualiza la investigación. La entrevista a profundidad es particularmente útil para obtener testimonios de primera mano, proveniente de vivencias, percepciones y del entorno social que en primera persona narran las personas seleccionadas para dar respuesta a la misma.

Por medio del testimonio personal de las entrevistadas se reflejaron la experiencia y opinión de las personas, que al mismo tiempo reflejan la situación del grupo social y cultural al que pertenecen. Por lo tanto, debe tenerse en cuenta que al ser información subjetiva no es factible hacer generalizaciones de nivel regional o nacional.

Se realizaron entrevistas en cuatro sectores de actividad económica (empleadoras y trabajadoras) y a representantes de instituciones de mujeres (los nombres de las personas que dieron su testimonio no se incluyen para resguardar su identidad):

Entrevistas a mujeres de distintos sectores económicos. En cada sector se entrevistó a cuatro trabajadoras y un empleador o empleadora. Se analizaron los siguientes sectores:

- Comercio al por menor, excepto el de vehículos automotores y motocicletas
- Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico
- Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas
- Actividades de atención de la salud humana

En cada sector se incluyeron mujeres de distintos niveles socioeconómicos y educativos (pisos pegajosos, escaleras rotas y techos de cristal) incluyendo tanto mujeres indígenas como no indígenas. Las entrevistas a empleadores tuvieron una duración promedio de 32 minutos y las de trabajadoras 17 minutos. Se llevaron a cabo entre el 6 de julio y el 1 de agosto de 2020.

Entrevistas a representantes de instituciones que apoyan la prevención de la violencia contra la mujer. Para conocer la opinión y percepciones de expertos en la materia, relacionadas con el impacto y consecuencias del confinamiento social en las mujeres, ordenado por el gobierno central como medida de prevención de la pandemia, se efectuaron entrevistas por vía telefónica con representantes de organizaciones e instituciones del Estado. Las entrevistas se llevaron a cabo entre el 6 de julio y 6 de agosto de 2020, con representantes de varias instituciones

Tabla 1.13.
Lista de entrevistas

Institución	Cargo	Fecha	Duración
Asociación de Mujeres Progresistas AMUPROCAJ	Presidenta	6 de julio	50 minutos
Dirección Municipal de la Mujer, Santa Catarina Mita	Directora	6 de julio	26 minutos
Ministerio Público	Fiscal de Sección de la Fiscalía de la Mujer	7 de julio	64 minutos
Procuraduría de los Derechos Humanos	Defensora de la mujer	10 de julio	24 minutos
Secretaría Contra la Violencia Sexual Explotación y Trata de Personas	Secretaria	6 de agosto	22 minutos

ONU MUJERES ES LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DEDICADA A PROMOVER LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES. COMO DEFENSORA MUNDIAL DE MUJERES Y NIÑAS, ONU MUJERES FUE ESTABLECIDA PARA ACELERAR EL PROGRESO QUE CONLLEVARÁ A MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS MUJERES Y PARA RESPONDER A LAS NECESIDADES QUE ENFRENTAN EN EL MUNDO.

ONU Mujeres apoya a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el establecimiento de normas internacionales para lograr la igualdad de género y trabaja con los gobiernos y la sociedad civil en la creación de leyes, políticas, programas y servicios necesarios para implementar dichas normas. También respalda la participación igualitaria de las mujeres en todos los aspectos de la vida, enfocándose en cinco áreas prioritarias: el incremento del liderazgo y de la participación de las mujeres; la eliminación de la violencia contra las mujeres; la participación de las mujeres en todos los procesos de paz y seguridad; el aumento del empoderamiento económico de las mujeres; y la incorporación de la igualdad de género como elemento central de la planificación del desarrollo y del presupuesto nacional. ONU Mujeres también coordina y promueve el trabajo del sistema de las Naciones Unidas para alcanzar la igualdad de género.



Esta publicación fue realizada con el apoyo financiero del Programa Conjunto: Acelerando el Progreso del Empoderamiento Económico de las Mujeres Rurales



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

ONU Mujeres
Oficina de País en Guatemala
13 calle 8-44, zona 10 Edificio Edyma Plaza, Nivel 2
Guatemala, Guatemala
Tel. +502 2327- 6373
www.unwomen.org/es
[www.facebook/numujeresguatemala](https://www.facebook.com/numujeresguatemala)
Julio 2021