

# Exclusión y cohesión sociales en Centroamérica y el Caribe

Un análisis de las necesidades en materia de políticas públicas de lucha contra las desigualdades en el contexto de la pandemia Covid-19



### **Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense**

El Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM) es un centro de investigación científica, transferencia de conocimiento y formación de la Universidad Complutense de Madrid. Fundado en 1992, es el primer instituto creado en el sistema universitario español para promover la actividad docente e investigadora en el campo del desarrollo y de la cooperación internacional para el desarrollo. El IUDC-UCM ha puesto en marcha numerosas actividades alineadas con la consecución de los objetivos de la Agenda 2030.

### **Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo**

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) es el principal órgano de gestión de la Cooperación Española, orientada a la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la promoción del desarrollo humano sostenible, la construcción de resiliencia de personas y comunidades y la lucha contra el cambio climático. Trabaja por la consecución de la Agenda 2030 en sus países socios, en coordinación con actores locales y globales del desarrollo.

© De esta edición: AECID 2022

© De los textos: IUDC-UCM / AECID 2022

Todos los derechos reservados

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM)  
C/ Donoso Cortés, 63 (28105, Madrid, España)

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
Av. Reyes Católicos, 4 (28040 Madrid, España)  
Catálogo General de Publicaciones Oficiales: <https://cpage.mpr.gob.es>  
NIPO en línea: 109-22-018-2

**Autoría:** Esteban Sánchez Moreno, investigador líder del proyecto, Celia Díaz Catalán y Juan Manuel Toledano Nieto.

**Coordinación:** Malena Vaca Sotomayor, Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de la Sierra,

**Revisión:** Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: Sofía Gabino Fernández, Marta Betancor Álvarez y Malena Vaca Sotomayor

**Diseño y maquetación:** Ximena Chaperó Ayala

**Cita recomendada:** IUDC-UCM y AECID (2021). *Exclusión y cohesión sociales en Centroamérica y el Caribe. Un análisis de las necesidades en materia de políticas públicas de lucha contra las desigualdades en el contexto de la pandemia COVID-19.*

*Esta publicación es resultado del Proyecto de Conocimiento para el Desarrollo "IMPULSA, Identificación de estrategias de reconstrucción ante el escenario post COVID-19 en América Latina y el Caribe", ejecutado conjuntamente por la Red de Centros de Formación de la Cooperación Española en América Latina. El estudio ha sido desarrollado por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM) y el Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz (Bolivia), y financiado en el marco del Programa Intercoonecta de la AECID.*

*Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en esta publicación, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir necesariamente con la postura oficial de AECID.*

### **AGRADECIMIENTOS**

Este estudio fue elaborado por el equipo del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, conformado por Esteban Sánchez Moreno, Celia Díaz Catalán y Juan Manuel Toledano Nieto. Su desarrollo ha sido posible gracias a la participación de las estructuras y profesionales de la Cooperación Española en varios países.

Agradecemos especialmente las aportaciones y el apoyo incansable de nuestra contraparte en el proyecto; el Centro de Formación de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) y el papel jugado por las siguientes personas:

Ignacio Ayala Andrés, Director del Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia

Malena Vaca Sotomayor, Responsable de Programas de Cooperación Española en Bolivia.

Sofía Gabino Fernández, y Marta Betancor Álvarez, del Centro de Formación de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Además, queremos agradecer el relevante aporte de las OTC de Guatemala y El Salvador, en las personas de:

Miguel González Gullón, Coordinador General Cooperación Española en Guatemala.

Francisco Ausín Cantero, Responsable de Programas de Cooperación Española en Guatemala.

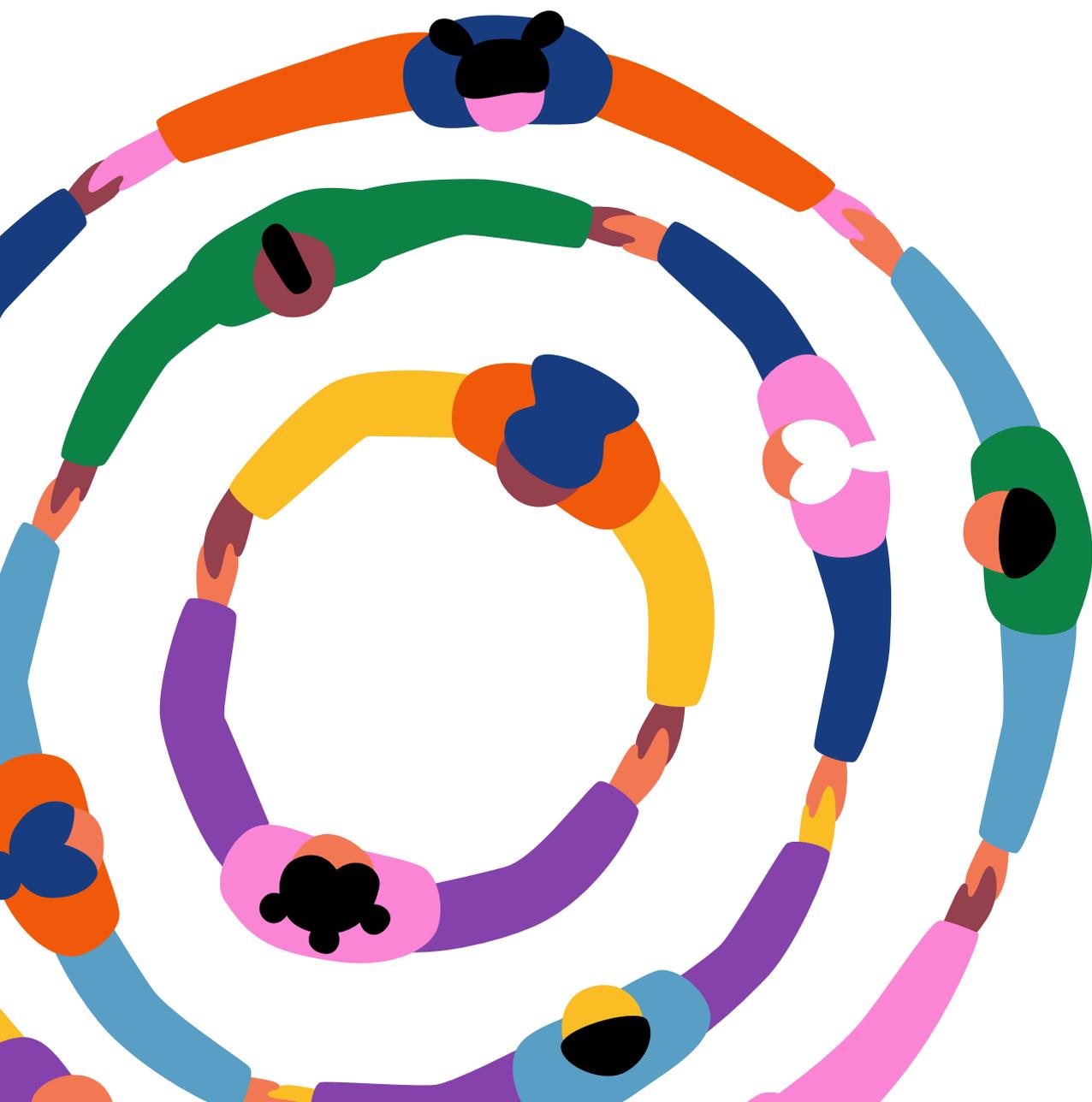
Cristina Aldama Calles, Coordinadora General Cooperación Española en El Salvador.

Natalia Otamendi Vallet, Responsable de Programas de Cooperación Española en El Salvador.

Por último, el equipo investigador quiere hacer un reconocimiento especial de la colaboración de los paneles de expertos en Guatemala y El Salvador. Sin su paciencia y la aportación desinteresada de su conocimiento, este estudio hubiera sido imposible. Para salvaguardar la confidencialidad de sus respuestas, no se incluyen sus nombres en este documento. No obstante, todos/as los/as expertos/as han recibido un agradecimiento personal y el informe completo.

# Exclusión y cohesión sociales en Centroamérica y el Caribe

Un análisis de las necesidades en materia de políticas  
públicas de lucha contra las desigualdades en el contexto  
de la pandemia Covid-19



# Índice

<b>1. PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO</b>	<b>8</b>
1.1. Propósito.	11
1.2. Delimitación del ámbito de estudio.	12
<b>2. CONCEPTOS Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS</b>	<b>14</b>
<b>3. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA</b>	<b>20</b>
3.1. Centroamérica enfrenta una crisis sanitaria.	22
3.2. Con efectos sobre numerosas variables económicas.	23
3.3. Que repercuten en la educación.	25
3.4. También en la gobernanza.	27
3.5. Se han puesto en marcha medidas sanitarias y de protección social.	30
3.6. Algunas conllevan efectos no deseados (y deseados, pero no esperados).	35
3.7. Con repercusiones en la pobreza, la desigualdad y la exclusión.	38
3.8. Concentradas sobre los grupos más vulnerables.	39
3.9. Que requieren acciones adicionales tendentes a la cohesión social.	46
<b>4. ESTUDIO PILOTO: METODOLOGÍA, CARACTERÍSTICAS Y UNIDADES DE OBSERVACIÓN</b>	<b>48</b>
4.1. Un estudio piloto: selección de los casos.	50
4.2. Recogida de información: el método Delphi.	51
4.3. Aspectos generales: descripción general de la investigación.	52
4.4. Identificación y reclutamiento de panelistas.	53
4.5. Aplicación de los cuestionarios en rondas sucesivas.	56
<b>5. ANÁLISIS DE RESULTADOS PARA GUATEMALA</b>	<b>64</b>
5.1. Causas de desigualdad y descohesión en general.	69
5.2. Ámbitos de desigualdad en los que es más relevante el impacto de la pandemia.	72
5.3. Maneras en que ha afectado la pandemia a las desigualdades de género y cómo ha afectado a las mujeres, concretamente.	73
5.4. Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032.	75
5.5. Prioridades políticas para evitar el incremento de la pobreza y la brecha de desigualdad.	76

5.6. Prioridades en las políticas económicas.	80
5.7. Criterios que deben fundamentar el desarrollo de políticas públicas para evitar incrementos significativos de la desigualdad en el futuro.	84
5.8. Prioridades en las políticas laborales.	87
5.9. Prioridades en las políticas de educación.	96
5.10. Prioridades en las políticas sanitarias y de salud.	101
5.11. Prioridades en las Políticas de bienestar y protección social.	110

## **6. ANÁLISIS DE RESULTADOS PARA EL SALVADOR 116**

6.1. Causas de desigualdad y descohesión en general.	116
6.2. Ámbitos de desigualdad en los que es más relevante el impacto de la pandemia.	121
6.3. Maneras en que ha afectado la pandemia a las desigualdades de género y cómo ha afectado a las mujeres, concretamente.	124
6.4. Prioridades políticas para evitar el incremento de la pobreza y la brecha de desigualdad.	126
6.5. Prioridades en las políticas económicas.	133
6.6. Criterios que deben fundamentar el desarrollo de políticas públicas para evitar incrementos significativos de la desigualdad en el futuro.	136
6.7. Prioridades en las políticas laborales.	139
6.8. Prioridades en las políticas de educación.	147
6.9. Prioridades en las políticas sanitarias y de salud.	153
6.10. Prioridades en las Políticas de bienestar y protección social.	160

## **7. RESUMEN Y CONCLUSIONES 166**

7.1. Propósito del trabajo	166
7.2. Metodología	166
7.3. Descripción de la situación previa al inicio del estudio basada en el análisis documental.	170
7.4. Conclusiones de carácter general.	171
7.5. Análisis de los resultados de la aplicación del método en el caso de Guatemala.	173
7.6. Análisis de los resultados de la aplicación del método en el caso de El Salvador.	177

## **BIBLIOGRAFÍA y “WEBGRAFÍA” 182**

### **ANEXO. CUESTIONARIO PRIMERA RONDA**

# Acrónimos y siglas

---

## A

---

**AECID:** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

---

**ANG:** Acuerdos de Nueva Generación de la Cooperación Española

---

## B

---

**BM:** Banco Mundial

---

## C

---

**CACIF:** Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras de Guatemala

---

**CARICOM:** Comunidad del Caribe

---

**CE:** Cooperación Española

---

**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe

---

**CFCE:** Centros de Formación de la Cooperación Española

---

**CIEN:** Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (Guatemala)

---

**CIM:** Comisión Interamericana de Mujeres

---

**CONADUR:** Consejo Nacional de Desarrollo de Guatemala

---

**COVID-19:** Coronavirus Disease 2019

---

## D

---

**DDHH:** Derechos Humanos

---

**DGPOLDE:** Dirección General de Políticas de Desarrollo (España)

---

**DGPOLDES:** Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (España)

---

## E

---

**EUROsociAL:** Programa de la UE para la cohesión social en América Latina

---

---

## F

---

**FAO:** Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

---

## G

---

**GAE:** Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico (Guatemala)

---

## L

---

**LGBTQI:** Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgénero, Queer e Intersexuales

---

---

**LSE:** London School of Economics and Political Science

---

## M

---

**MAEC:** Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (España)

---

---

**MAP:** Marcos de Asociación País de la Cooperación Española

---

---

**MINED:** Ministerio de Educación de El Salvador

---

---

**MINEDUC:** Ministerio de Educación de Guatemala

---

---

**MYPES:** Medianas y Pequeñas Empresas

---

## O

---

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

---

---

**ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible

---

---

**OEA:** Organización de Estados Americanos

---

---

**OIT:** Organización Mundial del Trabajo

---

---

**OMS:** Organización Mundial de la Salud

---

---

**ONGD:** Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo

---

---

**ONU-Mujeres:** Agencia de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

---

---

**OPS:** Organización Panamericana de la Salud

---

---

**OTC:** Oficina Técnica de Cooperación de la Cooperación Española

---

---

## P

---

**PA:** Países de Asociación de Renta Media de la Cooperación Española

---

**PCA:** Países de Cooperación Avanzada de la Cooperación Española

---

**PIB:** Producto Interior Bruto

---

**PMA:** Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas

---

**PNUD:** Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas

---

## R

---

**RIR:** Rango Intercuartil Relativo

---

## S

---

**SEGECID:** Secretaría General de Cooperación Intl. para el Desarrollo (España)

---

**SEGEPLAN:** Secretaría de Planificación y Programación de Presidencia (Guatemala)

---

**SICA:** Sistema de Integración Centroamericano

---

**SIEM:** Servicios Integrados para el Empoderamiento de la Mujer (El Salvador)

---

## T

---

**TIC:** Tecnologías de la Información y la Comunicación

---

## U

---

**UCE:** Unidades de Cooperación en el Exterior la Cooperación Española

---

**UCI:** Unidad de Cuidados Intensivos

---

**UE:** Unión Europea

---

**UNICEF:** Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

---

## V

---

**VIH:** Virus de Inmunodeficiencia Humana

---

# 1

# Presentación del estudio

**La pandemia causada por el virus SARS-COV-2 (en adelante, pandemia COVID-19) supone el principal reto al que se enfrentan las instituciones implicadas en la cooperación internacional para el desarrollo en el último siglo. Son muchos los elementos que debieran ser considerados para dar cuenta adecuada de la importancia, profundidad y alcance de los impactos generados por esta crisis sanitaria. De entre ellos, tres son de obligada mención para el estudio que se presenta en estas páginas.**

En primer lugar, la pandemia supone una crisis que se desenvuelve en todos los ámbitos imaginables: sanitario, económico, social, cultural, relacional, político; y cualquier otro que se pueda añadir. Como consecuencia, el impacto de la crisis va a estar modulado por las características específicas de las regiones (incluso de los países) para los cuales se establezca el análisis. El presente estudio se centra en el impacto que la pandemia COVID-19 ha tenido en Centroamérica y, de manera específica, en dos países que forman parte de dicha región: Guatemala y El Salvador.

En segundo lugar, los efectos de la crisis en todos los ámbitos citados en el párrafo anterior han sido de carácter inmediato, pero también se desarrollarán en el medio y en el largo plazo. Esto implica, necesariamente, que la pandemia incorpora al sistema global – y a los sistemas regionales y sociales particulares – un incremento radical de la incertidumbre. Dicho de otra forma, la

pandemia añade incertidumbre a un mundo que ya estaba gobernado por situaciones de riesgo e inestabilidad. De hecho, esta incertidumbre afecta no solo a la ciudadanía y a los gestores de las instituciones, sino también al propio quehacer científico, que debe abordar una reconfiguración potencial del mundo de la vida a partir de evidencias empíricas generadas en un momento previo a la irrupción del COVID-19.

En tercer lugar, los impactos de la pandemia se superponen, con toda probabilidad, a la estructura socioeconómica de los distintos países. El presente estudio destaca la importancia de las desigualdades sociales en general, y las socioeconómicas en particular, para comprender el impacto y las consecuencias de la pandemia en las sociedades guatemalteca y salvadoreña.

Sin duda, la toma de decisiones se ha hecho aún más complicada en un contexto de incertidumbre máxima en medio de la pandemia. En dicho contexto, las políticas públicas están jugando y deben jugar un papel protagonista para afrontar los retos que esta crisis sanitaria ha generado, y cuyas consecuencias negativas para las sociedades ya se han planteado de manera evidente. El presente estudio responde, precisamente, a la necesidad de generar información de referencia para la toma de decisiones en el desarrollo y ejecución de políticas públicas sobre reducción de desigualdades en el contexto de pandemia y pos-pandemia. Conviene enfatizar que este



© Miguel Lizana / AECID

”

**La pandemia  
añade  
incertidumbre  
a un mundo  
que ya estaba  
gobernado por  
situaciones  
de riesgo e  
inestabilidad.**

---

se trata de un estudio exploratorio, siendo uno de sus objetivos la puesta a prueba de una metodología de carácter flexible para generar información fiable en contextos de incertidumbre y datos fragmentados y parciales, o incompletos.

El diseño y ejecución del presente estudio tiene lugar en el marco de Interconecta, el Plan de Transferencia, Intercambio, y gestión del Conocimiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). En concreto, se inscribe en el ámbito de las actividades de conocimiento para el desarrollo llevadas a cabo por el **Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz, Bolivia (CFSCZ)**.

El estudio forma parte del **Proyecto de Conocimiento para el desarrollo IMPULSA**, una iniciativa común de la Red de Centros de Formación de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe, alineada con la Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española a la crisis de la COVID-19. A través del trabajo en sinergia de la Red de Centros, *IMPULSA* busca el desarrollo de Productos de Conocimiento

que permitan un análisis más completo de las problemáticas surgidas en el contexto de la pandemia y contribuyan a la identificación de respuestas exitosas articuladas en el nivel nacional y regional.

La alianza para la realización del presente estudio, forjada entre el Centro de Formación de Santa Cruz (CFSCZ) y el Instituto Universitario de Cooperación al Desarrollo de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM) posibilitó un trabajo colaborativo entre ambas instituciones, en el marco del cual, el CFSCZ desempeñó un rol central en la gestión del proyecto y el acompañamiento a su ejecución. Con la facilitación del CFSCZ y, bajo su coordinación, las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) de Guatemala y El Salvador jugaron un papel fundamental e imprescindible en la implementación del proyecto, especialmente durante el trabajo de recogida de la información utilizada, tal y como se describe en el capítulo dedicado a la metodología del estudio. De esta forma, las estructuras de la Cooperación Española se implicaron activamente en el proyecto, participando del mismo en todo su desarrollo.

# 1.1. Propósito



**El presente estudio pretende valorar los efectos de la pandemia COVID-19 sobre la exclusión y las desigualdades sociales en Centroamérica y el Caribe, con el objetivo de realizar recomendaciones a corto y medio plazo que puedan servir de apoyo a los decisores políticos locales y al conjunto de financiadores del desarrollo, de forma que contribuyan eficazmente a la disminución de la pobreza y la desigualdad.**

En la propuesta para la realización se presentaba el siguiente esquema de objetivos:

1. Analizar las políticas públicas dirigidas a la reducción de las desigualdades sociales en Centroamérica y el Caribe identificando, si existiesen, líneas comunes de abordaje de los ODS 1, 3 y 10<sup>1</sup>.
2. Identificar acciones y programas de reducción de las desigualdades sociales diseñados y ejecutados por organizaciones del tercer sector identificando, si existieren, líneas comunes de abordaje de los ODS 1, 3 y 10.

3. Valorar el impacto de la pandemia COVID-19 en las desigualdades sociales en la región y el papel jugado por las políticas públicas, analizando el efecto de las desigualdades sociales en el análisis de la enfermedad.

Como se ha señalado, con estos ámbitos de análisis se pretende llegar a contar con recomendaciones a corto y medio plazo para servir de apoyo a los decisores locales e internacionales con el fin de impulsar intervenciones en la región.

Hay que destacar que este es un estudio preliminar, un estudio piloto, cuyo objetivo fundamental es evaluar la utilidad de la metodología propuesta en el contexto de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El resultado final de estas páginas será un producto de conocimiento que aborde los temas mencionados. Este proyecto piloto podría ser la base de un desarrollo posterior más amplio, a través de un futuro proyecto de cooperación para el desarrollo o de otros mecanismos de financiación.

1 1: Fin de la pobreza; 3: Salud y bienestar; 10: Reducción de las desigualdades.

## 1.2. Delimitación del ámbito de estudio

La ambición del estudio consiste en generar información y argumentos rigurosos que puedan ser tomados en consideración en los ámbitos de decisión y diseño de políticas públicas. Por tanto, los primeros destinatarios de sus conclusiones y recomendaciones serán las personas responsables de tomar dichas decisiones.

No se propone generar un nuevo sistema de indicadores relativo a las desigualdades o a la cohesión social, ni cuantificar estadísticamente el impacto de las políticas públicas en las desigualdades sociales, sino generar información de carácter cualitativo que permita realizar recomendaciones y ofrecer claves para interpretar la utilidad potencial de medidas específicas en el ámbito de las políticas públicas dirigidas a esas cuestiones (desigualdad, cohesión). Dicho de otra manera, el estudio aprovecha las estadísticas disponibles y combina la información con una metodología interdisciplinar, cualitativa y basada en la reflexión sobre la información y documentación disponible.

El estudio aprovecha las estadísticas disponibles y combina la información con una metodología interdisciplinar, cualitativa y basada en la reflexión sobre la información y documentación disponible.

Es de esperar que esta aproximación permita identificar elementos que pueden modular

e influir en la aplicabilidad de las propuestas de intervención que logren reducir las desigualdades y contribuir a la cohesión social. Por tanto, no se trata de un estudio centrado exclusivamente en el contraste, comparación y análisis de indicadores, sino que se apoya en ellos para generar información de carácter cualitativo que facilite realizar recomendaciones y ofrecer claves para interpretar la utilidad potencial de medidas específicas en el ámbito de las políticas públicas.

En el ámbito geográfico, el análisis se circunscribe a la subregión de Centroamérica y el Caribe. El V Plan Director de la Cooperación Española establece la aplicación de estrategias diferenciadas en la dimensión regional (Plan Director, 2018: 51) ejecutadas a través de organismos de integración regional y de cooperación transfronteriza. Para América Latina y el Caribe, dicho documento de estrategia plantea, entre otras cuestiones, que desde el punto de vista subregional se trabajará el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y con la Comunidad del Caribe (CARICOM). El SICA es el marco institucional de la Integración Regional Centroamericana, creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá. Posteriormente se adhirieron como miembros plenos Belice en el año 2000 y, a partir de 2013, la República Dominicana<sup>2</sup>.

De estos países, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana son calificados como Países de Asociación de Renta Media (PA) en el referido Plan Director, mientras que Costa Rica y Panamá se consideran Países de Cooperación Avanzada (PCA). Esta clasificación hace que cuenten con estrategias de cooperación diferenciadas:

<sup>2</sup> <https://www.sica.int/estadosmiembros>

Marcos de Asociación País (MAP) para los primeros y Acuerdos de Nueva Generación (ANG) para los dos últimos. Estos siete países constituyen el ámbito geográfico cubierto por el análisis ya que, como ya se ha indicado, el análisis de este estudio piloto se concentra sobre dos de ellos: Guatemala y El Salvador (en el capítulo de metodología se describen los criterios para su selección).

Desde una perspectiva administrativa, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) cuenta con un Departamento de Cooperación con México, Centroamérica y el Caribe encuadrado en su Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe. En concreto, el presente estudio se enmarca en las acciones del Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe (Intercoconecta) y forma parte del programa de gestión del conocimiento en el ámbito de la cohesión social, una de las áreas temáticas de conocimiento en las cuales se especializa el Centro de Formación de Santa Cruz, y a través de la cual se promueve el trabajo en red de los Centros de Formación de la Cooperación Española (CFCE) y de las Oficinas Técnicas de Cooperación en los distintos países.

En este marco, como ya se ha mencionado, el estudio se integra en el Proyecto de Conocimiento para el Desarrollo denominado "IMPULSA, Identificación de estrategias de reconstrucción ante el escenario post COVID-19 en América Latina y el Caribe", ejecutado conjuntamente por la Red de Centros de Formación de la Cooperación Española en América Latina.

El estudio viene a enriquecer el trabajo en el ámbito de la cohesión social desarrollado por el CFSCZ. Este inicia en 2016 un proceso de reflexión y producción de conocimiento sobre el concepto de cohesión social, su pertinencia en ALC, su medición, y su promoción a través de políticas públicas, con el propósito de apoyar a los países latinoamericanos y caribeños a acelerar el cumplimiento de los

ODS encuadrados en el pilar social de la Agenda 2030, bajo un enfoque de cohesión social. Con ese objetivo, además del proyecto IMPULSA, el CFSCZ ha desarrollado los proyectos de conocimiento para el desarrollo:

**"Análisis de situación de la inclusión/cohesión social en América Latina y el Caribe a la luz del pilar social extendido de la Agenda 2030",** con CEPAL como socio de conocimiento (2018 -2022)

**"Construcción de un combo teórico de políticas públicas para la cohesión social en América Latina y Caribe",** con la Oficina Regional del PNUD para América latina y Caribe como socio de conocimiento (2019 - 2021)

**"Fortalecimiento de capacidades técnicas y estudio exploratorio regional en Big Data para el desarrollo sostenible en Latinoamérica y el Caribe",** con Data Pop Alliance como Socio de Conocimiento (2020-2023)

En ámbitos estratégicos superiores, el estudio responde a los propósitos establecidos en el "objetivo 3" de la "Estrategia de respuesta conjunta de la Cooperación Española a la crisis de la COVID-19" que plantea "reducir el impacto de esta pandemia en el deterioro de las condiciones de vida en los países socios de la cooperación española, con especial atención a las poblaciones más vulnerables, a través de tres ejes principales:

- ➔ Fortalecimiento de los sistemas de salud y de contención sanitaria.
- ➔ Recuperación socioeconómica y protección social a las capas más desfavorecidas de la población.
- ➔ Apoyo al fortalecimiento institucional, protección de los DDHH y de la gobernanza de los países socios" (AECID, 2021).

# 2

## Conceptos y categorías de análisis

**Tratándose de un trabajo con el título “Exclusión y cohesión sociales en Centroamérica y el Caribe. Un análisis de las necesidades en materia de políticas públicas de lucha contra las desigualdades en el contexto de la pandemia COVID-19”, parece obligado contar con una conceptualización de los términos que en ella se incorporan.**

No existe una única definición de exclusión social, aunque sí se percibe un cierto acuerdo entre los autores que proponen el término en cuanto a que supone un avance frente al concepto de la pobreza en el análisis del desarrollo. Básicamente, se coincide en señalar que el uso de la pobreza en el análisis del desarrollo genera un cierto reduccionismo calificado muchas veces como economicista.

El uso del término pobreza en los análisis del desarrollo recibe críticas incluso en las versiones que reconocen la multidimensionalidad del fenómeno y que plantean la utilización de baterías de indicadores para superar los enfoques reduccionistas. Así, Laparra y otros (2007) suscitan discusiones en diferentes ámbitos: desde la propia naturaleza del concepto (pobreza absoluta o relativa), el campo epistemológico en que se sitúa (estudios sobre el bienestar o enfoque de potencialidades), su contenido particular (desarrollo humano o necesidades básicas), y el objeto mismo de análisis (enfoques centrados en la privación o enfoques centrados en el desarrollo).

Actualmente, se generan diversos indicadores para diferentes ámbitos de la pobreza cuya

agregación permite su consideración como fenómeno multidimensional. Así, se trata de utilizar estos índices para medir la denominada pobreza multidimensional. Entre ellos, se pueden citar: “el índice de pobreza multidimensional del Programa de Naciones Unidas al Desarrollo, el Índice de Bienestar multidimensional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las Brechas Estructurales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) o el Marco de Análisis Multidimensional de desigualdades de Oxfam y London School of Economics and Political Science (LSE)” (Sanahuja y otros, 2020: 230).

La utilización de estos indicadores “complejos” permitiría un análisis más profundo de la pobreza. Sin embargo, distintos autores plantean la paradoja de que en el ámbito latinoamericano, en las últimas décadas, los indicadores generales (en especial los más “gruesos”) han mejorado significativamente: estos se han acercado a los de países de la OCDE; sin embargo, la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza medidas con indicadores más precisos y complejos se mantienen constantes y en niveles desproporcionadamente altos en relación al producto per cápita (Hopenhayn, 2007).

Esta aparente paradoja se trata de explicar en relación con conceptos con mayor carga subjetiva que el de pobreza: desigualdad, cohesión social, exclusión, sentido de pertenencia, integración social, etc.





”

Hay que entender la exclusión como fruto de un fenómeno histórico relacionado con procesos de acumulación que ha dado lugar a las desigualdades sociales.

---

El término exclusión social podría permitir captar esos matices y, además, pasar de una concepción estática, que entiende la pobreza como una situación por debajo de un estándar concreto en un momento determinado, a la exclusión como proceso. Se trataría, por tanto, de “un proceso de alejamiento progresivo de una situación de integración social en el que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad: desde la precariedad o vulnerabilidad hasta las situaciones de exclusión más graves” (Laparra y otros, 2007: 29). En estas situaciones, continúan los autores, se producen procesos de acumulación de barreras y de limitación de oportunidades en el acceso a mecanismos de protección social, en cuyo origen se encuentran desde elementos históricos hasta percepciones de “los excluidos”.

Pérez y Salas (2006) plantean diferencias importantes entre los términos pobreza y exclusión. Señalan que con independencia del enfoque que se utilice, la pobreza define las carencias de quienes la padecen en función de un determinado estándar o umbral de bienestar (o nivel de desarrollo); por su parte, la exclusión social, al representar la forma extrema de las desigualdades sociales, nos lleva a comprender la sociedad en términos de relaciones de poder.

Trasladando esta diferencia a la aplicación de políticas públicas para superar las situaciones, la reducción de la pobreza se basará en un “voluntarismo moral mientras que la superación de la exclusión implica redefinición de las relaciones de poder” (Pérez y Salas, 2006: 30). En otros términos, la reducción de la pobreza parte de la idea de una sociedad con algunos colectivos que no alcanzan los estándares establecidos, pero que pueden ser integrados puesto que es posible la movilidad social. Por el contrario, la noción de exclusión social se basa en la fractura existente en la sociedad y la presencia de elementos que bloquean la movilidad social y la superación de la pobreza, en especial en el nivel de indigencia.

Pérez y Salas (2006) también apuntan varias características de la exclusión en contraposición a la pobreza. En primer lugar, señalan que hay que entender la exclusión

como fruto de un fenómeno histórico relacionado con procesos de acumulación que ha dado lugar a las desigualdades sociales. Así, el origen de la exclusión reside en el ejercicio de poder de un grupo social frente a otros, por lo que se trata de la manifestación más extrema de las desigualdades. Ese ejercicio de poder genera diversos procesos de clausura social con efectos relativos de distinto grado sobre diferentes colectivos e incluso, por tratarse de la exclusión de un fenómeno multidimensional, se pueden generar distintos tipos de exclusiones que pueden interactuar entre ellas reforzando las dinámicas excluyentes. Finalmente, los autores concluyen que la exclusión sería sinónimo de erosión de ciudadanía social.

Más complicado resulta llegar a una definición del término cohesión social, especialmente teniendo en cuenta que dicho concepto no cuenta con unos planteamientos homogéneos y compartidos entre los académicos, prestándose no solo a diferentes interpretaciones sino también a fuertes cuestionamientos. Así, Astelarra (2007: 6) advierte sobre las posibilidades de discusión al respecto señalando que “La conceptualización sobre lo que es la cohesión social puede llevar al viejo debate en la teoría sociológica sobre los alcances del consenso y el conflicto social”.

Explica la citada autora que existen al menos dos corrientes de pensamiento sobre la cohesión social. Por un lado, aquellas que, partiendo de la desigualdad que caracteriza las sociedades, ponen el conflicto en el centro de la vida social. Por otro lado, nos encontramos con líneas de pensamiento que sostienen que el consenso constituye el eje sobre el que giran las relaciones de poder. Para una de estas corrientes, la existencia de conflictos constituye un elemento desintegrador de la sociedad mientras que para la otra tiene elementos positivos porque permite que se realicen cambios. En cualquier caso, la autora sostiene que tanto el consenso como el conflicto son aspectos centrales de las relaciones sociales, pero la forma en que se vinculan, su relación y en la que medida se contempla el tema de las desigualdades en esa interacción son cuestiones que no dejan de generar polémica en cuanto a la definición del concepto de cohesión social.

Estaríamos entonces ante una primera discusión sobre la conceptualización del término cohesión social en función de cómo se integren las desigualdades en el análisis. El segundo elemento de polémica consistiría en la forma de integrar o no en la conceptualización los elementos subjetivos que citaba Hopenhayn (2007) (sentido de pertenencia, sentido de ciudadanía, pacto distributivo, confianza en las instituciones, solidaridad, etc.)

En el terreno de la política de desarrollo es común pensar que la Unión Europea es quien primero se centró en articular sus esfuerzos en la cohesión social, ya que se considera que ha sido uno de los puntos centrales en la construcción de Europa. Desde el comienzo de la Unión Europea se acordó que la reducción de las desigualdades (tanto internas a los países como entre ellos) era necesaria para la integración de la región, asegurando un espacio de valores compartidos.

Si bien el entendimiento europeo de cohesión social no es fácil de trasladar a otros espacios, dada la notoriedad del concepto de Estado de Bienestar, el modo en que se ha trasladado a sus políticas, el desarrollo de sus instituciones y la importancia dada al sector público en la gestión de las desigualdades son valores reconocidos a nivel global. Así, Jung (2021: 17) apunta: “El eje central de este concepto es la responsabilidad pública en la creación y el mantenimiento de la igualdad de oportunidades, la inclusión social y el bienestar de la ciudadanía, basado en el Estado de derecho. Por tanto, resulta un valor y una orientación de política que define a Europa y que la distingue respecto a otras regiones y otros actores. Constituye un paradigma de su política y, en consecuencia, se ha trasladado como tal a su acción exterior y, especialmente, a su política de cooperación”.

Para Jung, los conceptos clave en la concepción de la cohesión social por parte de la Unión Europea son la equidad, el consenso y el pacto, la paz, la justicia y el reconocimiento de derechos, la pertenencia a un proyecto colectivo, la estabilidad democrática y las instituciones sostenibles. Todas estas dimensiones se concretan en ejes de acción pública y en políticas orientadas a la reducción de desigualdades, a la superación de brechas,

Una **sociedad cohesiva** puede ser descrita como una sociedad que se esfuerza por la inclusión social, construye capital social necesario para crear un sentido de pertenencia y donde hay perspectivas de movilidad social ascendente.

al reconocimiento de derechos, a la protección de grupos vulnerables y a la mitigación de conflictos políticos y sociales.

Por su parte, la OCDE señala que “Una sociedad cohesiva puede ser descrita como una sociedad que se esfuerza por la inclusión social, construye capital social necesario para crear un sentido de pertenencia y donde hay perspectivas de movilidad social ascendente” (Vázquez, 2019: 53). Según el autor, existen tres dimensiones en la cohesión social, tal como maneja el concepto la OCDE (inclusión social, capital social y movilidad social) y plantea una serie de trampas para el desarrollo en el caso de América Latina: la trampa de la productividad, la trampa ambiental, la trampa de la vulnerabilidad social y la trampa institucional. Así, concluye que las dos últimas, la vulnerabilidad social y la confianza en las instituciones, son las más relacionadas con la cohesión social, sobre la que no se logrará avanzar mientras no existan políticas públicas capaces de romper los círculos viciosos que generan.

En el ámbito de las entidades latinoamericanas sin duda es CEPAL quien más ha profundizado en el concepto de cohesión social. Sojo (2019) comenta el proceso de discusión sobre cohesión social y la conceptualización del término llevado a cabo por CEPAL durante más de quince años. Señala que en ya en 2007 se hizo un gran esfuerzo para tratar de establecer el valor agregado que tenía el hablar de cohesión social frente a otros términos, desde



la pobreza hasta la inclusión o exclusión, que no consideraban las dimensiones subjetivas del primer término (pertenencia, sentido de ciudadanía, etc.).

A raíz de estas discusiones, CEPAL planteó que había que referir el término tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social, como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que integran la sociedad, llegando a la siguiente definición: [se entiende por cohesión social] “la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión social y los comportamientos, valoraciones y disposiciones frente al modo en que operan” (Ottone y Sojo, 2007: 48).

Sojo (2019) ahonda en el concepto al considerar que, si bien la definición de 2007 es correcta, ya que considera la cohesión social como la dialéctica entre inclusión y exclusión e incluye el modo en que los individuos se comportan frente a ello, no da cuenta del porqué y del signo de esta dialéctica; esto es, no se ocupa suficientemente del porqué de esa dialéctica ni de su manera de operar. Insistiendo en esta carencia señala que uno de los mayores desafíos, en términos de cohesión social, es que no se puede pensar el vínculo social únicamente a partir de las políticas de inclusión

y exclusión, ni puede ser reductible solamente a éstas.

Para captar estos aspectos plantea una nueva definición de cohesión social: “La dialéctica conflictiva y contenciosa entre los mecanismos establecidos de exclusión /inclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente a su definición y al modo en que ellos operan” (Sojo, 2017a: 60). Con esta definición plantea abarcar tanto el ámbito de la política y de las políticas, como el ámbito del espacio microsocioal, donde se juega el vínculo social: el cómo nos tratamos los unos a los otros (Sojo, 2019).

El programa EUROsociAL parte de esta definición en la que identifica tres grandes ámbitos que ayudan a delimitar el concepto: inclusión social, gobernanza y sentido de pertenencia. A partir de esos ámbitos, el programa está tratando de profundizar en la dimensión de los vínculos sociales, poniendo atención en la relación entre confianza y cohesión social, en los frenos que condicionan el éxito y las subjetividades. Estos elementos subjetivos reflejan cómo la percepción de las desigualdades puede afectar también a la confianza en las instituciones, las relaciones interpersonales y la democracia (Martinello, 2019).

Por tratarse la cohesión social de un proceso al mismo tiempo tan amplio y flexible para diferentes contextos, es difícil generar un consenso sobre cuál es la mejor manera para medirla. Si bien se cuenta con una tradición de años de trabajo en torno al concepto y sus implicancias en diferentes dimensiones, no hay una sistematización en términos de medición. Las diferentes entidades que trabajan en la materia (CEPAL, OCDE, UE y su programa EUROsociAL, AECID, PNUD, etc.) enfrentan grandes retos para poder establecer una medición de la cohesión social. Castro Jaimes (2019) apunta, entre otras, las siguientes dificultades y retos:

- La existencia de múltiples enfoques teóricos junto a la imprecisión de conceptos, ya que una misma referencia tiene diferentes acepciones.
- La escasez y el limitado alcance de estudios empíricos que además están desarticulados.
- La dificultad de sistematizar y valorar la información empírica frente a factores que erosionan o fortalecen la cohesión social y explorar en diferentes contextos.
- La confusión entre los elementos que pueden desfavorecer las condiciones y los componentes constitutivos y no derivados de la cohesión social.

De acuerdo con el programa Intercoonecta en el que se inscribe este análisis, podemos añadir que “Si bien la definición de cohesión social está aún en construcción, [...] podríamos afirmar que una sociedad está cohesionada cuando existe inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición; se garantiza la movilidad social ascendente con igualdad de oportunidades; están formadas por ciudadanos resilientes ante los impactos

del entorno que les rodea y tienen una desigualdad de resultados limitada a lo que cada sociedad considere aceptable”<sup>3</sup>.

En cualquier caso, tal como recoge la ficha de presentación del presente estudio, la brecha de desigualdad constituye uno de los lastres fundamentales para un desarrollo sostenible en Latinoamérica en general, y en los países centroamericanos en particular. Son numerosos los factores que operan en el mantenimiento de dicha brecha, pero uno de los más destacados es la emergencia y consolidación de un modelo de desigualdad basado en la exclusión. En este modelo, una proporción amplia de grupos sociales son expulsados más allá de los márgenes en los cuales opera el acceso a los recursos y al bienestar. La reducción de las desigualdades se presenta, por lo tanto, como condición necesaria para que el desarrollo económico sea inclusivo y sostenible. Sin ello, la integración y cohesión en las sociedades latinoamericanas es una quimera<sup>4</sup>.

Finalmente, no hay que olvidar que la presentación de conceptos expuesta en este epígrafe no debe desligarse del contexto de la pandemia que se trata en el siguiente capítulo. Así, Enríquez y Sáenz (2021: 19) nos recuerdan: “Los aspectos claves para enfrentar en mejores condiciones la pandemia provocada por el COVID-19 como la salud, el empleo, la cobertura de protección social, el acceso a servicios básicos y el saneamiento ambiental, aun cuando han evolucionado en el tiempo de manera positiva, continúan presentando importantes déficits y rezagos vinculados a problemas estructurales no resueltos como la pobreza y la desigualdad, los bajos niveles de inversión en salud y educación, el estancamiento económico, el creciente endeudamiento público y los efectos negativos provocados por el cambio climático”.

3 [https://intercoonecta.aecid.es/Documents/FichaDivulgativaPCD\\_CohesionSocialPNUD.pdf](https://intercoonecta.aecid.es/Documents/FichaDivulgativaPCD_CohesionSocialPNUD.pdf)

4 [https://intercoonecta.aecid.es/Documents/FichaDivulgativa\\_UCM.pdf](https://intercoonecta.aecid.es/Documents/FichaDivulgativa_UCM.pdf)

# 3

## Descripción de la situación de partida

En este epígrafe se analiza el estado de la cuestión en lo referente a la situación de la pandemia en Centroamérica, con especial hincapié en los países objeto de estudio de este documento, El Salvador y Guatemala, y sus impactos en diferentes ámbitos de la sociedad: salud, educación, economía, género, desigualdad y gobernanza. El objetivo de esta sección no consiste en la elaboración de un análisis en profundidad de la situación actual, sino más bien en ofrecer una visión del punto de partida en el momento en que se comenzó la realización del trabajo de campo de la presente investigación.

Según numerosos autores (Bárcena y otros 2020; Enríquez y Saéz 2021; Segovia 2020), en el momento de comenzar este estudio, Centroamérica se encontraba inmersa en una crisis sanitaria con efectos sobre numerosas variables económicas y con repercusiones en otros ámbitos, con especial relevancia de la educación y la gobernanza. Para hacer frente a la situación se pusieron en marcha una serie de medidas sanitarias, educativas, económicas y de protección social que, si bien salvan vidas, conllevan otros efectos no deseados, por lo que se ha generado una situación en la que se perciben serias repercusiones en el incremento de la pobreza, la desigualdad y la exclusión que se concentraban en los grupos más vulnerables, demandando acciones adicionales que contribuyan a la cohesión social.

A lo largo de este capítulo repasaremos los elementos destacados en el párrafo anterior (crisis sanitaria, efectos en la economía, educación, gobernanza, medidas adoptadas, efectos no deseados, repercusiones en la desigualdad y exclusión, colectivos especialmente vulnerables y acciones tendentes a la cohesión adicional), que permiten una descripción de la situación existente en la subregión en el momento de comenzar esta investigación.





”

La pandemia supone una crisis que se desenvuelve en todos los ámbitos imaginables: sanitario, económico, social, cultural, relacional, político.

---

## 3.1. Centroamérica enfrenta una crisis sanitaria

---

Los coronavirus son una tipología de virus que ocasionan enfermedades en animales y, en el caso de los humanos, pueden generar infecciones respiratorias. El COVID-19 es una de estas enfermedades, con una gran capacidad de contagio y propagación, que desde el 11 de marzo de 2020 tiene la categoría de pandemia según la Organización Mundial de la Salud (OMS). Aunque el impacto del COVID-19 se erigió primero como una crisis de carácter sanitario, rápidamente se ha convertido en una crisis que ha afectado a “todas las dimensiones de la vida social y del desarrollo, proyectándose a escala global y causando severos daños en los ámbitos social, económico y político” (Enríquez y Sáenz, 2021: 13). Según Sanahuja (2020: 28-29), la “rápida propagación y graves consecuencias sistémicas se explican, más allá de la virulencia y características de ese patógeno (COVID-19), por las fallas de ese sistema y su baja resiliencia”. Como fallas del sistema es posible detectar el alto grado de interdependencia y de alta conectividad que derivan de la globalización y que no tienen un contrapeso en forma de mecanismos de gestión y prevención de los riesgos globales.

El coronavirus está colapsando sistemas sanitarios y provocando que, además de los fallecimientos por COVID-19, se produzcan muertes de pacientes de otras enfermedades que podrían haberse evitado en circunstancias normales. El alto grado de exposición de los profesionales de la salud, la debilidad de los sistemas sanitarios, la desigualdad en el acceso al sistema sanitario y el aumento de las necesidades de instalaciones, medicamentos y recursos de todo tipo contribuyen al debilitamiento de la respuesta sanitaria. En este aspecto, ha concluido la CEPAL que “la

expansión de la enfermedad y la cantidad de personas que se han infectado y necesitan cuidados hospitalarios ha generado una presión que ha llevado a los sistemas de salud a niveles de estrés muy grandes. Por otra parte, la presión que el COVID-19 ha generado sobre los sistemas de salud ha provocado dificultades para mantener operativos los servicios de atención a personas que padecen otras enfermedades, situación que podría conducir a un incremento en las tasas de mortalidad, especialmente en personas que padecen enfermedades crónicas que requieren atención hospitalaria especializada” (Enríquez y Sáenz, 2021: 21). En esta tesitura de riesgo de colapso sanitario, las acciones más efectivas de lucha contra la propagación del virus han sido el aislamiento social, la cuarentena de los casos positivos, las medidas de higiene y la vacunación de la mayoría de la población.

En la actualidad, es posible afirmar que ningún país estaba capacitado para enfrentar una propagación vírica de este calibre. Centroamérica no ha sido una excepción. Desde el punto de vista sanitario, la región partía de una situación con sistemas de salud fragmentados y una débil infraestructura hospitalaria. Fue por falta de preparación ante una pandemia de este tipo por lo que ganaron gran importancia medidas más restrictivas, como los controles sanitarios, las cuarentenas, y el cierre de fronteras (aéreas, marítimas y terrestres en muchos casos). Sin embargo, las desigualdades en el acceso de la población a los sistemas sanitarios constituían un obstáculo para la lucha contra el virus, dado que una gran parte de la ciudadanía no puede permitirse un seguro sanitario privado y debido a que los sistemas públicos son débiles y están colapsados.

## 3.2. Con efectos sobre numerosas variables económicas

---



© Miguel Lizana / AECID

**El efecto de la pandemia no se limita al coste en vidas humanas y enfermedad: adicionalmente se ha producido un “colapso de la actividad productiva y el empleo y deterioro de las condiciones de vida de los pueblos. Su impacto sume a las economías de América Latina en la depresión más aguda en casi 100 años” (Brid y Morales, 2020: 264).**

En el plano global, el sistema económico basado en el crecimiento continuo ha sufrido un frenazo con la pandemia provocada por el COVID-19. Las medidas para abordarla se han basado principalmente en el cierre de fronteras, cuarentenas que han aislado a las personas en sus hogares, parón del turismo, cierres de negocios en el sector servicios, etc., interrumpiendo en gran medida los flujos de personas y mercancías, rompiendo las cadenas de valor, disminuyendo la producción y reduciendo el consumo. La consecuencia de todo lo anterior ha sido el cierre de empresas y el aumento del desempleo. Todo ello, en un contexto donde la economía global no pasaba por su mejor momento, una coyuntura en

la que “la confianza en la globalización y el multilateralismo como herramientas para el desarrollo acumulaba más de un decenio de deterioro” (CEPAL, 2020a: 2).

Las previsiones no son optimistas y, según la CEPAL, “se ha generado un colapso mundial de mercancías y servicios (particularmente del turismo) y una reducción significativa en los precios internacionales de los productos básicos (energía, minerales y metales, agrícolas y no agropecuarios)” que van a rebajar las expectativas económicas para Centroamérica (Enríquez y Sáenz, 2021: 24).

Los impactos en el mercado laboral están ligados de manera intrínseca a los impactos económicos y sociales de la pandemia. El coronavirus y las medidas para combatirlo están generando un creciente aumento del desempleo y del subempleo. Asimismo, está disminuyendo la calidad del empleo y los salarios y, consecuentemente, el consumo de bienes y servicios, lo cual genera un mayor desempleo y peores condiciones laborales.

Según estimaciones de la Organización Mundial del Trabajo (OIT, 2020), el desempleo mundial aumentará entre 5,7 y 24,7 millones de personas (con una media estimada de 13 millones). Esta drástica disminución del empleo conllevará, previsiblemente, una pérdida de ingresos en los hogares y un menor consumo que puede conducir a muchas personas a situaciones de pobreza.

En Centroamérica los estragos están siendo visibles en todos los ámbitos: “La suspensión de actividades económicas formales e informales y la lenta reactivación de las economías también está provocando un efecto negativo en el ingreso de las familias de la subregión y, aun cuando la mayoría de los países han adoptado diversas medidas para proteger el ingreso, las estimaciones en relación con la pobreza también son desalentadoras” (Enríquez y Sáenz, 2021: 24).

## En el plano global, el sistema económico basado en el crecimiento continuo ha sufrido un frenazo con la pandemia provocada por el COVID-19.

Desde una perspectiva macroeconómica, los estados de Centroamérica son economías pequeñas y escasamente industrializadas, su rendimiento y crecimiento tiene una gran dependencia externa y el cierre de fronteras ha frenado sus capacidades. Esto ha tenido como efecto un menor acceso a financiación internacional debido a que las agencias calificadoras de riesgo, con sus cambiantes valoraciones, han mermado la capacidad de endeudamiento externo de los países.

Además, la carga tributaria baja y regresiva, generalizada en la subregión, provoca que los ingresos estatales procedan de la exportación de bienes primarios, caracterizados por la inestabilidad de precios en los mercados internacionales. “Tal dependencia de

la demanda externa y los términos de intercambio se traduce en incapacidad para alcanzar un crecimiento económico sostenido a las elevadas tasas que se requieren para absorber la creciente mano de obra y reducir la precariedad laboral” (Brid y Morales, 2020: 265).

Aunque con una relevancia muy desigual entre países, las remesas familiares (flujos de capital que son enviados por las personas migrantes a sus países de origen) son un factor determinante en la salud de las economías de la subregión. El deterioro del mercado laboral estadounidense, país de acogida de un gran número de migrantes centroamericanos, ha golpeado las economías de países como El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, en los que las remesas tienen un gran peso incluso dentro del Producto Interior Bruto (PIB). Después de una caída pronunciada, las remesas dirigidas a El Salvador, Guatemala y Honduras han mostrado un cierto repunte a partir de junio de 2020, debido a la recuperación económica de Estados Unidos que va de la mano del avance en las vacunaciones (CEPAL, 2020d).

El círculo causal entre los impactos negativos de la pandemia en salud, economía y empleo ha quedado demostrado: “si no se controla la curva de contagio de la pandemia, no será posible reactivar la economía de los países. Asimismo, se indica que tanto el control de la pandemia como la reapertura económica requiere liderazgo y una rectoría efectiva y dinámica de los Estados, mediante políticas nacionales que integren políticas de salud, políticas económicas y políticas sociales” (CEPAL y OPS, 2020: 1). Las economías del mundo, incluyendo Centroamérica, están perdiendo cantidades ingentes de capital humano y muchas personas están pasando a estar situación de pobreza y, en otros muchos casos, pasando de pobreza relativa a extrema.

La Cooperación Española, a través de su Dirección General de Políticas de Desarrollo (MAEC – DG POLDE, 2011: 10), ya advertía de las necesarias relaciones entre estos elementos para promover el desarrollo: “No existe posibilidad de alentar un proceso continuado de desarrollo si éste no se asienta en una

dinámica continuada de expansión de las capacidades humanas de la sociedad que lo protagoniza. La inversión en el ser humano, en su potencialidad transformadora, en su salud y en sus conocimientos, para lograr su implicación activa y responsable en los procesos de decisión y de creación de valor social, constituye un factor clave en toda estrategia de desarrollo. También lo constituye en una estrategia orientada a promover el tejido productivo y empresarial. [...] Al tiempo, al ampliar los niveles de formación y de salud de las personas se está propiciando que estas puedan ser más productivas, más aptas para adoptar y promover el cambio técnico, y más dispuestas para asumir las responsabilidades y riesgos que están asociados a su implicación activa en la creación de valor para el conjunto de la sociedad”.



© Miguel Lizana / AECID

### 3.3. Que repercuten en la educación

---

**Los niveles de aprendizaje previos a la pandemia no eran los adecuados y, según cifras del Banco Mundial (2020), 258 millones de menores en edad escolar estaban fuera del sistema educativo en Centroamérica. Además, muchos de los que se encontraban dentro del sistema se veían afectados por programas educativos de baja calidad que iban en detrimento de su aprendizaje. La tasa de pobreza del aprendizaje en los países de ingresos bajos y medios según el Banco Mundial era del 53% en 2020, y más de la mitad de los niños de 10 años no tenían las capacidades lectoras adecuadas para su edad. Así, a menores recursos, menor acceso al sistema educativo, tasas de abandono escolar más altas y mayores déficits en el aprendizaje.**

La situación previa descrita empeoró con la llegada del COVID-19: la educación es uno de los ámbitos donde más estragos está causando la pandemia, circunstancia especialmente desalentadora debido al potencial

multiplicador de la educación en el desarrollo de las personas y las sociedades y a su factor equilibrador de las desigualdades. Así, la AECID (2017b: 9), con antelación a la pandemia, señalaba: “La educación debe considerarse como un factor clave para combatir la pobreza y la desigualdad, y constituye a la vez una puerta de acceso a otros derechos tales como la salud, la igualdad de género, la participación pública o la sostenibilidad ambiental”.

El propio V Plan Director de la Cooperación Española indica que: “A pesar de los importantes avances producidos en el acceso a la educación a todos los niveles, el logro de una educación universal, gratuita, inclusiva y equitativa de calidad sigue siendo una tarea pendiente, clave para la erradicación de la pobreza y el pleno disfrute de derechos. El objetivo debe ser apoyar el acceso a una educación y aprendizaje a lo largo de la vida, promoviendo la innovación y la transferencia de conocimientos, así como una educación orientada al empleo” (AECID, 2018a: 13).



© Miguel Lizana / AECID

Para reducir el nivel de contagios, los centros educativos fueron cerrados y se implantaron mecanismos de educación a distancia que no tuvieron el mismo alcance ni por países ni por territorios dentro de los mismos países. Así, la necesidad de abogar por la educación no presencial ha provocado transformaciones aceleradas. Los gobiernos optaron por crear plataformas educativas virtuales, en ocasiones con el apoyo de organismos multilaterales y grandes empresas tecnológicas como Google. La mayoría de los países cuenta con recursos digitales y están formando a los docentes para una adecuada educación virtual, sin embargo, como señalan Arias Ortiz y otros (2020: 4) “la capacidad de muchos ministerios de la subregión de planificar y gestionar el sistema educativo ya era limitada antes de la crisis y hacerlo remotamente y durante la crisis está resultando más complejo”.

Todas las opciones de educación virtual y a distancia tienen como limitaciones los problemas en el acceso a internet, la calidad de la conexión y los dispositivos electrónicos necesarios. Estos elementos, que no están al alcance de toda la población por igual, contribuyen a generar una brecha digital que está directamente asociada con las brechas socioeconómicas y culturales.

Como afirma la CEPAL (2020b: s.p.) en un comunicado de prensa, “para garantizar una educación inclusiva y equitativa y promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de todo el ciclo educativo, se debe aumentar la conectividad y la infraestructura digital”. Esto debe ir acompañado de una adecuada preparación del personal docente y de la adaptación de los programas educativos al ámbito digital. También deben ser tenidas en cuenta las circunstancias de baja conectividad para tratar de superar la brecha digital. En definitiva, una propuesta de educación virtual no presencial, para que sea inclusiva, exige atender a los contextos y necesita de una infraestructura digital adecuada y del amparo de leyes y políticas públicas efectivas.

---

**También deben ser tenidas en cuenta las circunstancias de baja conectividad para tratar de superar la brecha digital.**

## 3.4. También en la gobernanza

---

**La pandemia ha revelado las limitaciones de los modelos políticos y económicos globales, erigiéndose como un desafío multidimensional para los entes públicos en su representación máxima, los Estados, y en la gobernanza entre países, regiones y el planeta en su conjunto. Los Gobiernos estatales han puesto sus miras en la respuesta individual a la pandemia, en detrimento de respuestas coordinadas a mayor escala. MAEC – DGPOLDE (2008: 52) ya advertía con mucha anterioridad a la pandemia de la necesidad de “una visión integral en el sistema de formación y de reformas para la cohesión social, en el ámbito de la salud, la educación, el empleo, la fiscalidad y la justicia, prioritariamente. De poco sirve crear nichos de calidad en un sistema que, en su conjunto, está deslegitimado. La prioridad de la reducción de las desigualdades sociales y lucha contra la pobreza exige intervenir en todos los niveles y no en sectores específicos”.**

Debido a la propia naturaleza del virus y de las acciones para combatirlo (basadas en el distanciamiento), la dinámica de funcionamiento de las instituciones públicas se ha visto afectada por el cierre de oficinas, servicios a la ciudadanía suspendidos, reorientación de recursos públicos y teletrabajo, entre otros. Esto ha puesto en jaque la gobernanza y la capacidad de gestión pública de las instituciones, que han tenido que hacer frente a aspectos clave como: el diálogo, la búsqueda de acuerdos entre distintos Gobiernos y entre Gobiernos y ciudadanía; la interacción entre política pública, ciencia y academia; la planificación e improvisación de respuestas públicas; la participación ciudadana y el acceso a la información pública. Abordar todas estas cuestiones y muchas otras ha puesto a prueba la capacidad de planificación de los entes públicos y de las esferas públicas de decisión.

Una gobernanza efectiva implica una buena orientación de la intervención del Estado (síntoma de legitimidad) y viene, en parte, determinada por la capacidad de planificación de los mismos, que está siendo puesta a prueba por la tesitura actual, con múltiples necesidades generadas por la crisis. Los instrumentos de planificación del desarrollo son, así, clave para una buena gobernanza.

Atendiendo a los casos objeto del estudio, El Salvador es uno de los países de la subregión con un sistema de planificación menos desarrollado: carente de leyes específicas, las leyes salvadoreñas existentes regulan únicamente aspectos generales de la planificación y lo que corresponde a la planificación territorial. La entidad responsable de lo relativo al Plan General del Gobierno, el Sistema Nacional de Planificación y la Estrategia Nacional de Desarrollo, así como los instrumentos de planificación nacional y territorial, es la Secretaría Privada de la Presidencia. Además, el Gobierno de El Salvador es el único del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que no cuenta con planes o instrumentos de planificación del desarrollo nacional, ni para el largo ni para el medio plazo.

Por su parte, Guatemala cuenta con un sistema de planificación del desarrollo regulado por la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y por el Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), órgano rector de la planificación que tiene amplias competencias relacionadas con la formulación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y estrategias de desarrollo gubernamental. Destaca el papel del Consejo Nacional de Desarrollo de Guatemala (CONADUR), ente coordinador a nivel nacional que “se encarga

de formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial, promueve la descentralización, apoya el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, promueve y facilita la organización y participación efectiva de la población, formula y da seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional” (CEPAL, s/f). Los principales instrumentos de planificación en Guatemala son el “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032” y la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, a largo plazo, y la “Política General de Gobierno 2020-2024 (PGG 2020-2024)”, a medio plazo.

## A la hora de gestionar la crisis del COVID-19, la ciudadanía ha depositado su confianza en los Estados.

A la hora de gestionar la crisis del COVID-19, la ciudadanía ha depositado su confianza en los Estados. En este sentido, los poderes ejecutivo y legislativo han tenido una mayor interacción en aras de luchar contra el virus, empoderando al poder ejecutivo, dotándolo de mayores recursos y creando marcos normativos que facilitasen el combatir la pandemia restringiendo derechos ciudadanos y libertades.

Si bien todos los países han tratado de compatibilizar medidas restrictivas de emergencia con la preservación del tejido democrático y el respeto a los derechos y libertades de la población, en Centroamérica, se ha producido un debilitamiento progresivo de la gobernanza, que se ha traducido en un descontento de la sociedad en el régimen democrático y una consecuente pérdida de legitimidad. La población ha perdido confianza en sus órganos ejecutivos, legislativos y judiciales y ha disminuido su satisfacción con los sistemas democráticos.

La relación entre ejecutivo y legislativo en el momento de gestionar la pandemia ha variado en función de los países. Por ejemplo, en el

caso de El Salvador, se produjeron grandes tensiones entre la Asamblea Legislativa y el Gobierno y fueron los órganos judiciales salvadoreños los que tuvieron un papel activo en la resolución de los conflictos.

En el marco de la crisis, de forma generalizada los Gobiernos han contado con una gran cantidad de recursos públicos que han ejecutado en situación extraordinaria y urgente, en detrimento de los controles ordinarios, lo cual ha generado un mayor riesgo de corrupción. La corrupción, tan extendida en Centroamérica, tiene sus consecuencias en la degradación de los regímenes democráticos ya que “corroe la confianza social porque pone en duda la legitimidad de las autoridades y sus decisiones, y aumenta la distancia entre la ciudadanía y las instituciones públicas” (CEPAL, 2020f: 8).

Como se mencionaba recientemente, una efectiva gobernanza descansa en la interacción de diversos actores, también los gobiernos locales, que están siendo clave en la gestión de la pandemia. Sin embargo “se revelan profundos vacíos y debilidades que no son producto de la crisis, sino que obedecen a problemas estructurales que se vienen arrastrando desde antes y que impiden una administración y gestión pública articulada, robusta y efectiva a nivel nacional. En todos los países, los gobiernos municipales, incluidos los de las ciudades capitales, han estado ausentes en los procesos de toma de decisiones nacionales para hacer frente a la crisis generada por el coronavirus. En la mayoría de los casos, incluso la coordinación y articulación entre los niveles nacionales y locales de gobierno han sido débiles. Sin duda esto refleja que los Gobiernos no están articulados por los respectivos sistemas y organismos de planificación” (Enríquez y Sáenz, 2021: 70).

A lo anterior se suma que, debido al alto grado de centralismo, la poca autonomía de las instituciones locales y su debilidad financiera, los municipios e instituciones locales cuentan con un rango de acción muy limitado. En El Salvador, debido a la falta de información y de un mapa epidemiológico deficiente por parte del Gobierno central (nacional), varios gobiernos municipales sacaron sus propios planes integrales para enfrentar la pandemia. En

Guatemala, las municipalidades han apoyado las disposiciones del Gobierno nacional; sin embargo, la articulación nacional-municipal ha sido muy débil y las municipalidades han tenido que jugar un papel determinante en la contención del virus sin contar con los recursos adecuados.

En la gestión de la crisis, además de los gobiernos nacionales y locales, la sociedad civil está desempeñando un papel crucial. Han proliferado los espacios virtuales de intercambio de buenas prácticas entre organizaciones de la sociedad civil, donde se tratan formas de paliar los efectos de la crisis y combatirlos, a la vez que se buscan soluciones a corto y largo plazo para los escenarios políticos, económicos, sociales y ambientales, con la mirada puesta en el desarrollo sostenible. No obstante, los gobiernos estatales no han mostrado mucho interés en tender puentes con la ciudadanía organizada ni las universidades, al contrario de lo que ha sucedido con los sectores empresariales, a quienes sí se ha incluido en la toma de decisiones.

Dado que los intereses económicos han tenido una importante incidencia a la hora de diseñar las políticas y tomar medidas, los grupos empresariales de presión han influido a los gobiernos de manera abierta y formal y también de forma menos evidente, contando siempre con acceso directo a las esferas de decisión y una comunicación permanente y fluida. Cabe destacar que son las grandes empresas, no las pequeñas y medianas, las que han ejercido una interlocución directa con los gobiernos.

En este contexto, el descontento de la población se ha canalizado de muchas formas: desde pronunciamientos y comunicados hasta concentraciones y marchas. Los factores generadores de conflictividad social más comunes están siendo: la falta de información y transparencia de los datos gubernamentales relativos a contagios y muertes; la corrupción y el mal uso de los recursos públicos; la falta de transparencia y de mecanismos de rendición de cuentas; las condiciones de reapertura de las economías; el hambre que padece una parte de la población; y las medidas que restringen derechos como la movilidad.

## En la gestión de la crisis, además de los gobiernos nacionales y locales, la **sociedad civil** está desempeñando un papel crucial.

Todos estos problemas siguen latentes, y a pesar de que todavía no han desencadenado choques profundos entre la ciudadanía y sus gobernantes, se puede estar dando un debilitamiento del sentido de pertenencia.

En El Salvador, en un comunicado público, varias organizaciones de la sociedad civil denuncian que “tras las medidas decretadas por el Gobierno salvadoreño como respuesta a la crisis global de salud provocada por la pandemia de COVID-19, las agresiones contra organizaciones y mujeres defensoras de derechos humanos en el país se han incrementado de manera notable. En especial, aquellas cometidas en el ámbito digital. Esto ha generado un entorno violento y hostil para las defensoras y ha dificultado la labor que desempeñan” (Reliefweb, 2020: s.p.).

En Guatemala, se produjeron movilizaciones animadas por organizaciones sociales para pedir la renuncia del presidente guatemalteco por su gestión de la crisis sanitaria y social, denunciando las carencias en hospitales y la mala remuneración del personal médico, entre otras cosas. Estas manifestaciones demuestran la necesidad imperiosa de que los Gobiernos faciliten mecanismos de diálogo con los diversos sectores de la sociedad civil: las organizaciones y los movimientos feministas y de mujeres, los indígenas, los afrodescendientes, la población rural, las comunidades de base y la comunidad científica y de investigación, entre otros actores, permitiendo que participen “en la estructuración de acciones coordinadas en el ámbito local, nacional y regional” (CEPAL, 2020f: 5).

## 3.5. Se han puesto en marcha medidas sanitarias y de protección social

---

En todos los países de Centroamérica se ha elaborado un conjunto de disposiciones gubernamentales y se ha generado legislación en distintos ámbitos para combatir la pandemia. Por ejemplo, en Guatemala la Secretaría de Planificación y Programación de Presidencia (SEGEPLAN) presentó un plan integral denominado “Plan General de Atención de la Emergencia COVID-19”, que consideraba cuatro fases: prevención, contención, atención y respuesta a la emergencia y recuperación. Los planes que aprobaron los Gobiernos estuvieron en gran medida orientados hacia aspectos sanitarios y enfocados en la reactivación económica. En ámbitos donde la pandemia también ha tenido efectos muy perjudiciales, como son la educación y la protección social, pocos países diseñaron planes específicos: lo que hicieron fue adoptar políticas públicas concretas, con algunas excepciones.

También hay que señalar que, además de los instrumentos de política pública como planes, programas y estrategias, en ocasiones se emplearon instancias de gestión y coordinación estratégica de las acciones gubernamentales, algunas ya existentes y otras creadas *ad hoc*. Por ejemplo, en Guatemala se creó la Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia COVID-19, que junta a los ministros de salud, finanzas, trabajo, desarrollo social y agricultura (entre otras instancias), y que ejerce como ente asesor del presidente y del gobierno para actuar contra el virus.

A continuación, repasamos algunas de las medidas adoptadas en diferentes sectores y temáticas.

### a. En cuanto a la salud.

---

La mayoría de países fortalecieron la red hospitalaria, con hospitales temporales (como en Guatemala) o construyendo nuevos hospitales especializados, habilitando cabinas móviles de diagnóstico y reconstruyendo hospitales de la red nacional, como en el caso de El Salvador.

Los equipos de ventilación artificial y las unidades de cuidados intensivos (UCI) resultaron ser una de las principales necesidades en cuanto a instrumental médico (Enríquez y Sáenz, 2021: 30), si bien aún está siendo muy complicado reforzar estos elementos. Así, “uno de los objetivos más importantes trazados por gobiernos y estados en los planes sanitarios fue el incremento de la capacidad instalada para enfrentar una situación para la que se sabía no se estaba preparado [...] contrataron personal adicional y se empeñaron (con diferentes niveles de resultados) en mejorar la disponibilidad de equipos, medicamentos e insumos médicos imprescindibles para hacer frente a la pandemia” (Enríquez y Sáenz, 2021: 47).

Como medidas complementarias se establecieron recomendaciones como quedarse en casa, lavarse las manos frecuentemente, el distanciamiento social, el uso de mascarillas etc., pero pocas veces se convirtieron en normas de obligado cumplimiento. Los toques de queda también han sido una medida recurrente: por ejemplo, en Guatemala se aplicó en ciertos territorios como el municipio de Patzún, Chimaltenango, y en El Salvador en el municipio de La Libertad.

En El Salvador también se establecieron cuarentenas obligatorias para todas las personas que venían del extranjero (fueran nacionales o no). Las cuarentenas, totales o parciales y con un alcance territorial mayor o menor, han sido la apuesta firme de los países de la subregión (con excepción de Nicaragua).

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), el volumen de pruebas de detección del virus es una herramienta que permite tener constancia del crecimiento de casos y permite hacer un rastreo de las zonas epidemiológicas, para observar cómo evoluciona el virus y sus diferentes mutaciones. En Guatemala, las pruebas se realizan en los servicios de salud de la red pública y en el Centro Médico Militar. En el Salvador, las pruebas se llevan a cabo laboratorios y hospitales privados.

Las tecnologías de la información también están jugando un papel relevante e innovador para ayudar a combatir la pandemia, en gran medida mediante aplicaciones para dispositivos móviles que proporcionan información útil sobre prevención, ayudan a hacer seguimiento del índice de contagios y, en la atención sanitaria, reducen el contacto directo con los pacientes. Un ejemplo de estas aplicaciones es “Alerta Guate” en Guatemala, una aplicación oficial de comunicación de emergencia del gobierno que tiene información actualizada del avance del coronavirus a nivel estatal y que permite contactar con los servicios de emergencia incluso sin conexión.

La prestación virtual de servicios de salud ofrece la posibilidad de acceder a servicios médicos (limitados por la propia naturaleza del servicio a distancia) con menores costos y riesgos. Como beneficios de la prestación virtual de servicios de salud, la CEPAL destaca que contribuye a “descongestionar los centros de salud y hospitales, frenar la transmisión del coronavirus y aplanar las curvas epidémicas y de contagio. Los síntomas del COVID-19 y la recuperación del paciente se pueden monitorear a través de llamadas telefónicas o video llamadas, manteniéndose así a los pacientes de bajo riesgo y con síntomas leves en sus hogares, lo que reduce la probabilidad de transmitir el virus” (CEPAL, 2020g: 11).

Como contrapartida, este servicio requiere de una permanente actualización y que los Gobiernos movilicen recursos para universalizar el acceso, diseñando políticas públicas y marcos legislativos que promuevan la digitalización y garanticen el respeto de la privacidad y seguridad de los datos personales recopilados.

## b. En la educación.

Las medidas que tomaron los Gobiernos en la región de Centroamérica fueron, principalmente, la suspensión de las clases y el cierre de los centros educativos, al tiempo que trataban de suministrar herramientas para la educación a distancia y manteniendo programas de alimentación escolar.

Enríquez y Saéz (2021: 47) informan que: “El Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC) presentó el Plan Integral para la Prevención, Respuesta y Recuperación ante el Coronavirus (COVID-19) que regula las acciones del ministerio y sus dependencias en el marco del Sistema de Gobernanza para la Gestión del Riesgo y Desastres para la Seguridad Escolar en la prevención del contagio del coronavirus. El plan estableció cuatro líneas de actuación: incidencia curricular y atención a estudiantes en el sistema educativo, un plan institucional de respuesta, infraestructura, y monitoreo, análisis y sistematización de información.”



En El Salvador, el Ministerio de Educación (MINED) diseñó un sitio web para dar apoyo a la continuidad educativa en todos los niveles de educación. Las familias recibieron guías pedagógicas para seguir con la educación en las casas. Por otro lado, el personal docente del sector público (30.000 profesionales) fue formado en el empleo de *Google Classroom*, una herramienta virtual que facilita la educación a distancia, y a aquellos que no contaban con ordenadores, se les proporcionó para las clases. En Guatemala, se impulsó una iniciativa educativa en línea parecida, denominada “Aprendo en Casa”.

.....

### **c. En el ámbito económico.**

.....

Para afrontar la situación, los Gobiernos han buscado ampliar los recursos que tienen a su disposición mediante préstamos, emisión de títulos valores y reorientación de recursos públicos. Por ejemplo, la contratación de personal permanente y temporal en Guatemala se paralizó para frenar el gasto público. Como han sugerido otros autores, “Otra prioridad de los Estados en el marco de la pandemia ha sido apalancar la liquidez de los sistemas financieros y de las empresas, así como preservar la capacidad productiva de los países y el ingreso de los hogares. En estos ámbitos se adoptaron medidas como el aplazamiento, reducción, ampliación de plazos o exención del pago de impuestos; la inyección de moneda extranjera, la reducción de los encajes legales y tasas de interés de depósitos otorgados por entidades financieras públicas” (Enríquez y Sáenz, 2021: 33).

Las medianas y pequeñas empresas (MYPES), que son las que conforman mayoritariamente el tejido empresarial en Centroamérica, se caracterizan por ser más vulnerables ante las crisis y, por ello, los Gobiernos han planteado medidas para proteger su actividad, facilitando la liquidez y capacidad operativa, con fondos de garantía fideicomisos, fondos no reembolsables, subsidios y créditos blandos. En países como Guatemala y El Salvador, las medidas de protección y restricción de actividades abarcaron a la mayoría de las empresas salvo aquellas menos vulnerables por su importancia clave en el contexto:

empresas de producción y distribución de alimentos, productos de primera necesidad o relacionados con la salud.

Otras medidas dirigidas al sector empresarial han perseguido el objetivo de preservar el empleo y la capacidad productiva: en Guatemala se declaró una moratoria de tres meses para el pago del impuesto corporativo (sobre sociedades), y en El Salvador se otorgaron subsidios a las empresas y se aplazó temporalmente el pago del impuesto sobre la renta para personas naturales y jurídicas. Algunas de las conclusiones a las que llega la CEPAL al analizar las políticas macroeconómicas y sociales que han empleado los gobiernos de Centroamérica, pasan por entender que, uno de los principales retos a corto plazo es no asumir un giro drástico y prematuro hacia la austeridad, retirando anticipadamente los estímulos fiscales, monetarios y financieros dirigidos tanto a la población vulnerable como a la inversión, la actividad productiva y la preservación de fuentes de trabajo del sector empresarial.

Al igual que en muchos otros lugares del mundo, todos los países centroamericanos (excepto Nicaragua) han optado por una reactivación escalonada de sus economías, conviviendo con medidas restrictivas y protocolos de seguridad frente al virus. Las tensiones entre empresas que defendían una mayor apertura económica y la necesidad de disminuir los contagios han sido una de las principales preocupaciones de los Estados a la hora de determinar plazos y criterios para las reaperturas y cierres.

.....

### **d. De protección social.**

.....

Los Estados de Centroamérica, aunque de manera urgente y previsiblemente temporal, han adoptado un enfoque de protección social con medidas tanto universales como focalizadas (en grupos vulnerables concretos). Las medidas han sido planteadas en tres ámbitos: transferencias monetarias, entrega de alimentos, y garantías para la provisión y continuidad de servicios básicos.

Las transferencias monetarias han sido una herramienta casi unánime (a excepción de

Nicaragua) en los países de Centroamérica, cuyas destinatarias fueron familias en situación de vulnerabilidad. Las aglomeraciones generadas y el consecuente riesgo de contagio exigieron adaptar la ejecución de esta medida. En Guatemala se implementaron cuatro mecanismos de transferencia monetaria: un bono de apoyo a 200.000 trabajadores informales, el Bono Social Transferencia Efectiva Condicional, en el marco del programa Pre-COVID-19, la expansión de pensiones sociales del Programa Adulto Mayor, y el nuevo Bono Familia (130 dólares) del que se beneficiaron dos millones de ciudadanos y duró tres meses.

Se han implementado ayudas directas de apoyo a colectivos vulnerables afectados por la pandemia: en “El Salvador se transfirieron 300 dólares por familia a 1,5 millones de hogares y se entregaron 1 millón de paquetes de alimentos y en Guatemala se otorgaron transferencias focalizadas de 130 dólares mensuales durante tres meses y se entregó un bono de apoyo al sector informal, a los pensionados y a trabajadores del sector de la salud. También se repartieron paquetes de alimentos, medicinas e insumos a personas vulnerables. En general, la expansión de los apoyos fiscales dirigidos a los hogares se concretó mediante transferencias en dinero o especie” (Brid y Morales, 2020: 271).

La entrega de alimentos también fue un recurso común de todos los Gobiernos, y consistió en paquetes o raciones alimentarias para paliar la situación de inseguridad alimentaria de la población. En El Salvador, el MINED generó un Paquete de Alimentación Escolar dirigido a estudiantes menores (desde la educación básica al bachillerato) que estuvieran matriculados en centros escolares de numerosos municipios con altos índices de pobreza, para combatir la desnutrición crónica (muy alta, alta y moderada) presente entre los más jóvenes de esas áreas. En Guatemala, el Ministerio de Educación autorizó a organizaciones que recibían fondos del mismo, a destinarlos a la compra de alimentos para repartirlos entre familias de estudiantes vulnerables.

Por último, una tercera medida ha consistido en garantizar la provisión y continuidad de

servicios básicos como el agua potable, la energía eléctrica, o las telecomunicaciones. Por ejemplo, El Salvador adoptó medidas como la suspensión o reducción temporal de los costes de los servicios considerados básicos (postergando la deuda de las familias a futuro), incluyendo el pago de alquiler de viviendas, tarjetas de crédito y préstamos a aquellas personas afectadas por la pandemia.

También respecto a la protección social se puede señalar que El Salvador desarrolló el Plan de Respuesta y Alivio Económico ante la Emergencia Nacional COVID-19 “que contenía una serie de medidas para aliviar la situación económica de miles de hogares afectados por el cierre de las actividades económicas y la cuarentena nacional” (Enríquez y Sáenz, 2021: 47-48); con lo que estaríamos hablando, incluso, de medidas para aliviar los efectos no deseados de medidas anteriores.

.....  
**e. En materia de género.**  
.....

Las principales medidas en materia de género que han tomado los países de la región han ido encaminadas a contrarrestar el impacto que han tenido las medidas restrictivas y las consecuencias económicas que han provocado: un incremento en la violencia contra las mujeres. Adicionalmente se han analizado los impactos negativos en la economía de cuidados y se ha observado una disminución del empleo y de los ingresos en las mujeres. En los estudios de la CEPAL (CEPAL, s/f) se observa que las principales medidas de los países han ido dirigidas a luchar contra la violencia de género. En El Salvador también han tenido un peso importante las medidas relativas a la economía de cuidados.

Las herramientas de las que han echado mano los Estados centroamericanos para combatir la violencia contra las mujeres han sido: campañas de información sobre violencia contra las mujeres, servicios de orientación y atención para mujeres víctimas de violencia de género, y mecanismos de acceso a la justicia. Las redes sociales, la radio y la televisión han difundido campañas en defensa de los derechos de las mujeres; también herramientas para enfrentar la violencia y promover la convivencia en



© Miguel Lizana / AECID

tiempos de aislamiento social. La información ha incluido líneas telefónicas de ayuda e indicaciones sobre dónde encontrar lugares de refugio y acogida, asesoría jurídica y apoyo psicológico.

Por ejemplo, en Guatemala, la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas impulsó una campaña complementaria para promover la prevención y respuesta oportuna en casos de violencia sexual contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, en el marco de las condiciones del confinamiento. Además, los juzgados especializados en materia de feminicidio, trata de personas y violencia intrafamiliar han continuado con sus funciones a pesar del confinamiento, debido a la alta demanda, y han implementado herramientas novedosas como audiencias por videoconferencia.

En El Salvador, dentro del programa Ciudad Mujer de los Servicios Integrados para el Empoderamiento de la Mujer (SIEM) se ofrecen servicios de atención a las víctimas de violencia de género, proporcionando apoyo psicológico, para responder a las urgencias de salud mental de las mujeres, situaciones que han proliferado y se han agravado con el confinamiento.

Como se mencionaba anteriormente, en materia de economía del cuidado, El Salvador,

que implementó restricciones de movilidad, incluyó excepciones para los casos de personas dependientes, menores o personas especialmente vulnerables que debieran desplazarse, pudiendo ser acompañadas estas personas por quienes las tuvieran a cargo. También se dio difusión por redes sociales a la importancia del trabajo no remunerado y de cuidados, desarrollado en su inmensa mayoría por mujeres, y se fomentó la corresponsabilidad en las tareas de cuidados en los hogares.

En materia de generación de empleo e ingresos para las mujeres, países como Guatemala tomaron medidas concretas como el destinar fondos directos a financiar pequeñas y medianas empresas priorizando mujeres emprendedoras, particularmente en áreas rurales. Esto, previsiblemente, ha contribuido a la generación de empleos y la recuperación económica con enfoque de género.

El Salvador apostó por medidas de protección social como paquetes de alimentos, bonos de ayuda y kits femeninos de emergencia. "Estos insumos y productos básicos tuvieron como destinatarias grupos de mujeres que han sufrido violencia, en situación de desplazamiento, mujeres deportadas y retornadas de Estados Unidos y mujeres privadas de libertad" (Enríquez y Sáenz, 2021: 41).

## 3.6. Algunas medidas conllevan efectos no deseados (y deseados, pero no esperados)

El COVID-19 ha perturbado enormemente el bienestar de millones de personas de una manera multidimensional, poniendo en riesgo sus medios de vida. Esta crisis ha puesto en evidencia la necesidad imperante de que los Estados apliquen o fortalezcan sistemas de protección social que amparen a sus ciudadanos. Según un análisis de la OIT (2020), la pandemia ha sacado a la luz los déficits en la cobertura de los sistemas de protección social estatales, demostrando que la única forma de salir de esta crisis y de las que vendrán es diseñando e implementando sistemas de protección social integrales e inclusivos.

Muchas de las medidas especiales temporales que se han impulsado en los países de Centroamérica para paliar los efectos de la pandemia pueden ser el camino hacia sistemas de protección social firmes y efectivos. Como concluye Fukuyama (2020: n.p.), “a nivel mundial los factores principales del éxito de las respuestas a la pandemia han sido la capacidad de los Estados, la confianza y responsabilidad social y el liderazgo. Los países con un aparato público competente, un gobierno en el que la ciudadanía confíe y escuche, y un liderazgo eficaz han tenido un buen desempeño y han logrado limitar los daños. Los países con estados disfuncionales, sociedades polarizadas o liderazgo deficientes han tenido un mal desempeño dejando a sus ciudadanos y economías expuestos y vulnerables.”

Las respuestas en materia de protección social deben articular las medidas de corto plazo necesarias para atender las manifestaciones más agudas de la emergencia (garantía universal de ingresos, acceso universal a las pruebas y a la atención médica, a los servicios básicos y a

la vivienda, a la alimentación adecuada y a la educación), con otras de mediano y largo plazo (salud universal, estrategias de inclusión laboral en el período de la recuperación), orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas mediante el fortalecimiento del Estado de bienestar y la provisión universal de protección social (CEPAL, 2020c).

A pesar de lo anterior, algunas de las medidas que sin duda ha sido necesario tomar con carácter de urgencia han podido generar efectos no deseados en el corto plazo. Ya se señaló que los confinamientos domiciliarios y las restricciones de movilidad han sido el principal instrumento de lucha contra la pandemia, en mayor medida cuando no se dispone de la capacidad de hacer pruebas, el rastreo y el aislamiento de los casos positivos en COVID-19. Por ello, como se señaló anteriormente, fue necesario poner en marcha medidas adicionales en materia de género y protección social debido al propio efecto de estas medidas y las restricciones de movilidad.

Todos los países latinoamericanos han puesto en práctica confinamientos (cuarentenas) totales o específicos y medidas restrictivas cuyos efectos negativos colaterales ha sufrido la población. Además de los citados en el párrafo anterior, podemos destacar las limitaciones en la prestación de los servicios habituales, obstáculos importantes para obtener medicamentos y recetas, retrasos en la atención, diagnóstico y tratamiento de otras enfermedades, especialmente las crónicas, etc.

En el ámbito de la salud, aunque quedarse en casa es una manera efectiva de combatir los contagios por COVID-19, podría generar otros

problemas. El confinamiento, la incertidumbre, el miedo y la crisis económica derivada, podrían agravar la disfunción familiar y, en casos extremos, provocar un aumento de la violencia doméstica hacia las mujeres y del maltrato infantil.

## Los países con **estados disfuncionales**, sociedades polarizadas o liderazgo deficientes han tenido un mal desempeño dejando a sus ciudadanos y economías expuestos y vulnerables.

Otra externalidad negativa importante de las medidas de confinamiento ha sido el incremento de la inseguridad alimentaria debido al aumento de precios y la disminución de los ingresos. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) calcula que el número total de personas en situación de inseguridad alimentaria grave podría haber aumentado drásticamente, pasando de 3,4 millones en 2019 a unos 16 millones en 2020 debido al COVID-19 en la región (PMA, 2020). En este sentido, el PMA señala que el aumento de la inseguridad alimentaria en algunos países de América Latina y el Caribe podría aumentar en el 300% en algunos países de la región (PMA, 2021).

El incremento de la inseguridad alimentaria y malnutrición, que afecta particularmente a las poblaciones vulnerables y en situación de pobreza, se ha visto agravado por menores ingresos y por el descenso en la disponibilidad (oferta) de alimentos que ha bajado debido a dificultades en las cadenas de producción agroalimentaria y en las cadenas logísticas nacionales e internacionales debido a la crisis. De acuerdo con el "Informe global sobre crisis alimentarias 2020" elaborado por el PMA, antes de la pandemia ya existía una perspectiva muy elevada en cuanto a inseguridad alimentaria aguda, con cifras estimadas de 3,1 millones de personas en Guatemala y 0,3 millones en El Salvador.

En el plano educativo, con la implantación de la modalidad de clases a distancia, la capacidad de las familias en situación de vulnerabilidad de acceder a la educación se ha visto perjudicada. Con frecuencia, carecen de las herramientas necesarias para acceder de manera efectiva a la educación desde casa, ya sea por falta de la conectividad, por un adecuado acceso a internet, por carecer de dispositivos electrónicos, por un acceso deficiente al suministro eléctrico, etc. Con el cierre de las escuelas, la falta de un tutor o tutora que acompañe la educación de los niños y las niñas desde casa también va en detrimento de la calidad de la educación que reciben, bajando el rendimiento escolar y fomentando el abandono. El tiempo que permanezcan cerradas las escuelas tiene un impacto directo en la pérdida de capital humano y de formación de las nuevas generaciones.

El confinamiento domiciliario, uno de los principales instrumentos para evitar la propagación, ha supuesto un reto para la gran mayoría de personas que trabajan en el sector informal, que han visto limitado su medio de vida al no poder salir a la calle a ejercer su actividad. La implantación del teletrabajo también ha generado desigualdad, ya que es poco probable que los empleos que requieren de una menor cualificación puedan realizarse a distancia y, de ser posible, requieren de recursos para ejercerlo que no están al alcance de todas las personas: espacios adecuados de trabajo en los hogares, la conectividad de calidad, infraestructuras, etc. (Lustig y Tommasi, 2020: 286).

Sin embargo, estas medidas de urgencia (confinamientos, distancias) no solo han tenido efectos no deseados. Debido a las acciones de distanciamiento social que ha sido necesario implantar, se han revalorizado los mecanismos de trabajo en remoto y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se han erigido como una de las principales herramientas para ello. Las TIC tienen un desarrollo desigual entre los países de la subregión, tanto en la esfera de uso privada como en la pública.

En aras de una gobernanza eficaz, las instituciones han tenido que enfrentarse al

reto de integrar y facilitar el uso de las TIC en la gestión y las políticas públicas. Para ello, han proliferado instancias rectoras de promoción de estas herramientas digitales. En El Salvador, la entidad que ejerce la rectoría de gobierno digital es la Secretaría de Innovación de la Presidencia de la República. Esta entidad está encargada de promover y participar en el proceso de diseño de políticas públicas, planes y programas relativos a la innovación y modernización del Estado, así como de impulsar la adopción de tecnologías de la información y comunicación entre las distintas entidades. La Secretaría de Innovación ha presentado una Agenda Digital Nacional (2020-2030) que marca “la ruta de trabajo coordinado entre las instituciones de Estado para su modernización. La Agenda se estructura en cuatro ejes: identidad digital; innovación, educación y competitividad; modernización del Estado; y gobernanza digital” (Enríquez y Sáenz, 2021: 55).

En Guatemala, la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico (GAE) es la entidad responsable de la digitalización gubernamental, y el marco normativo lo componen la Política Nacional de Datos Abiertos y el Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2018-2020). En octubre de 2020, la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico (GAE) y el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), firmaron un convenio para la implementación del Plan Nacional de Gobierno Digital 2020-2026, con el objetivo fundamental de diseñar pautas de gobierno digital.

Así como las TIC han contribuido a gestionar mejor la crisis y a mantener en funcionamiento el aparato público y los diferentes servicios a la ciudadanía, también lo ha hecho el teletrabajo, que ha sido una herramienta clave para evitar contagios y permitir que siguieran en funcionamiento las instituciones. Su uso se ha expandido sobremanera en el sector público y el privado simultáneamente. Sin embargo, la pandemia ha destapado algunas lagunas jurídicas al respecto y la necesidad de generar y fortalecer nuevos marcos normativos en este ámbito: El Salvador se aprobó la Ley de Regulación del Teletrabajo por parte

de la Asamblea Legislativa (2020), pero en Guatemala no existe ninguna normativa que regule el teletrabajo, aunque algunos diputados han planteado propuestas al respecto.

La experiencia del teletrabajo ha evidenciado que queda mucho por hacer y que existen carencias y necesidades como: plataformas tecnológicas adecuadas, la digitalización de los procesos y procedimientos, mejorar las competencias de los servidores públicos, un marco legal integral del trabajo a distancia, una conexión a internet de calidad y universal, y un cambio en la cultura laboral de la administración pública (Méndez, 2020).



© Maxime / Unsplash

## 3.7. Con repercusiones en la pobreza, la desigualdad y la exclusión

Fruto de todo lo anterior, se prevén incrementos de los niveles de pobreza y pobreza extrema en todos los países de la subregión. En países como Guatemala o El Salvador, los aumentos serían incluso mayores que los estimados para el conjunto de América Latina, afectados en mayor medida por la crisis en cuanto a reducciones del crecimiento económico y aumentos de la incidencia de la pobreza.

A la hora de medir la desigualdad en la región, se ha observado que “la caída de ingresos que están experimentando los hogares de la subregión provocará un impacto en el crecimiento de la desigualdad, que ha sido históricamente uno de los problemas estructurales más importantes de América Latina y de la subregión SICA [...] Los datos de CEPAL arrojan que Guatemala tendrá en 2020 una variación en el índice de Gini<sup>5</sup> de entre el 1,0% y el 1,9%, y El Salvador entre el 5,0% y el 5,9%” (Enríquez y Sáenz, 2021:24). Las estimaciones realizadas muestran un aumento considerable de la desigualdad.

Los efectos negativos de la pandemia se están distribuyendo de manera desigual entre los sectores económicos y los distintos segmentos de la población. Sectores como el turismo, la cultura, el comercio, los hoteles y restaurantes, el transporte y el sector textil se están viendo especialmente afectados.

Las políticas de asistencia social implementadas por la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos 25 años trataban de amortiguar los efectos sobre la caída de ingresos de los más pobres. La ampliación sustancial de la protección social existente o los programas completamente nuevos podrían contrarrestar una parte significativa de la pobreza causada por la crisis pandémica.

Como hemos visto, un mecanismo para ayudar a las familias que viven en la pobreza a hacer frente a la pérdida de ingresos durante la pandemia pasaría por la ampliación por parte de los gobiernos de los programas existentes de transferencias de dinero en efectivo. Sin embargo, estas políticas no son la panacea, ya que problemáticas como la violencia de género o la discriminación en el sistema de salud debido a variables étnico-raciales, a la orientación sexual o al estado migratorio, son desventajas que se han agravado durante la pandemia. Estos comportamientos disfuncionales no pueden combatirse simplemente con transferencias de efectivo (Lustig y Tommasi, 2020: 287) y requieren de políticas focalizadas e inclusivas.

**Los efectos negativos de la pandemia se están distribuyendo de manera desigual entre los sectores económicos y los distintos segmentos de la población.**

5 Método para medir la desigualdad que establece un número entre 0 y 100, siendo 0 la perfecta igualdad en la que todas las personas tienen los mismos ingresos, y donde el valor 100 se corresponde con la perfecta desigualdad, en la que una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno.

## 3.8. Concentradas sobre los grupos más vulnerables

---



Todo lo anterior golpea de una manera más profunda y acuciante a sectores poblacionales “que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como a aquellas personas que trabajan en el sector informal y en actividades más expuestas a reducciones salariales y despidos” (Enríquez y Sáenz, 2021:14). Personas con problemas de salud, mayores, mujeres, personas jóvenes desempleadas, personas con discapacidad, trabajadores y trabajadoras del sector informal, o personas trabajadoras desprotegidas y migrantes, son las principales víctimas sociales de la pandemia y sufren los mayores efectos de la desigualdad.

Existe una relación directa entre el nivel socioeconómico de las personas y su grado de vulnerabilidad. La destrucción de empleo y la pérdida de ingresos derivada de la pandemia

están afectando en mayor medida a las personas que trabajan en el sector informal de la economía y que carecen de seguridad social que a personas que se integran en el sector formal.

En el plano sanitario, las condiciones de vida de las personas también se relacionan con el riesgo de contagio: sin agua y saneamiento adecuados, las personas están más expuestas al virus; también si viven hacinadas o en viviendas que no permiten el aislamiento. Ciertos factores de riesgo, asociados a la pobreza, incrementan la letalidad del virus: diabetes, hipertensión, VIH, y cuestiones derivadas de una mala alimentación. Además, el hambre y la desnutrición también están afectando a los hogares con menores recursos económicos y medios de vida más precarios.

La pobreza multidimensional remite al cúmulo de desventajas y vulnerabilidades que interactúan con las condiciones generadas por la pandemia y contribuyen a la creación de un círculo vicioso de difícil ruptura. Como ejemplo de ello, vivir en barrios con altos grados de exclusión provoca que las personas residentes tengan una mayor exposición a las infecciones y enfermedades graves debido a las condiciones de hacinamiento y a la falta de acceso a agua y saneamiento. El COVID-19 ha exacerbado las desigualdades y vulnerabilidades preexistentes, y las medidas implementadas para combatir la propagación del virus, inevitablemente, han afectado de manera desigual a la población.

Además del grado de pobreza (pobreza y pobreza extrema) y de su "multidimensionalidad", también se podría medir la pobreza crónica, aquella sostenida en el tiempo y que afecta a un amplio grupo de personas: residentes de barrios marginales urbanos y de zonas rurales con altos índices de exclusión, o personas migrantes indocumentadas y comunidades indígenas, entre otros. Dentro de estos grupos, los menores, las mujeres, las personas mayores, las personas con capacidades diferentes y las

del colectivo de lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, *queer* e intersexuales (LGBTQI), sufren un grado de vulnerabilidad mayor por la transversalidad de sus circunstancias personales y su posible situación de pobreza.

Todos estos grupos no son excluyentes y se da el caso de personas que pertenecen a más de uno. Esto se denomina "interseccionalidad" y es el fenómeno que alude a cómo todos los condicionantes que padece una persona (género, raza, etnia, clase etc.) se combinan y retroalimentan entre sí, generando, de esta forma, discriminaciones múltiples como pueden ser la falta de acceso a educación, inserciones laborales más precarias o, en definitiva, un mayor grado de pobreza.

El diseño de una respuesta política eficaz debe pasar por la identificación de los grupos vulnerables y sus circunstancias particulares. A continuación, se mencionan algunos de dichos colectivos y sus características específicas.

.....

#### a. Personas pobres de zonas urbanas.

.....

La pandemia ha golpeado el modo en que viven las personas en los barrios desfavorecidos: además de ser zonas con un elevado riesgo epidemiológico debido a la falta de saneamiento y a la densidad de población (hacinamiento), sus medios de subsistencia, su capital humano y sus condiciones de vida se han visto afectadas por las medidas tomadas para combatir la propagación de los contagios. Se trata, en gran parte, de trabajadores informales, sin recursos ni seguridad social; tampoco suelen tener acceso al sistema bancario y crediticio. La falta de acceso a internet o la mala conectividad generan dificultades para el teletrabajo (de existir esa posibilidad, ya que es infrecuente en el mercado informal, como se ha mencionado con anterioridad) y para la educación a distancia.

En este proceso tienen un papel fundamental las condiciones precarias de vida en estos contextos: la mala alimentación, falta de acceso a agua y saneamiento, falta de acceso al sistema sanitario, etc. Además, muchas personas en estos contextos sufren problemas



de salud preexistentes y algunos crónicos, que pueden aumentar el riesgo frente al COVID-19. A todo lo mencionado anteriormente pueden sumarse situaciones disfuncionales en el seno de las familias que, durante un confinamiento domiciliario, pueden agravarse hasta llegar a violencia doméstica y maltrato infantil. En definitiva, para este grupo, quedarse en casa es extremadamente difícil y entraña ciertos riesgos derivados (Lustig y Tommasi, 2020: 287-288).

## b. Mujeres y desigualdad por género.

El desempeño profesional de la mayoría de las mujeres se incluye dentro del sector de los servicios, especialmente afectado por las medidas de distanciamiento social. También estas son un grupo poblacional con un gran peso dentro del sector informal. A esta faceta laboral, se suman muchas veces, condicionantes de tipo privado: un gran número de mujeres son cabezas de familia en hogares monoparentales, lo que provoca que sean más vulnerables a la inestabilidad financiera.

En toda la región, las mujeres son responsables de la mayoría de las tareas domésticas y de cuidados, y se hacen cargo de las responsabilidades de los hogares y de las personas que los conforman, en ocasiones personas dependientes como bebés, personas mayores enfermas, personas con alguna discapacidad, etc. Tanto su rol de cuidadoras como las cargas familiares asumidas han aumentado en los periodos de confinamiento domiciliario dado que estas han pasado mayor tiempo en los hogares encargándose de las personas dependientes y las tareas domésticas. Además, el quedarse en casa ha incrementado las cifras de mujeres que han sido víctimas de violencia de género: el encierro, la incertidumbre económica y las preocupaciones por mantener un sustento han provocado mayores tensiones entre los miembros del hogar y un incremento de la violencia.



El problema de la violencia contra las mujeres ya era grave antes de la pandemia, y se ha visto agravada durante este periodo. Ya antes de la llegada del COVID-19, el 15% de las mujeres latinoamericanas habían denunciado que sufrían violencia doméstica según ONU-Mujeres, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres, 2020).

Además, con anterioridad a la pandemia, la AECID (2017a: 5) advertía que: “La desigualdad de género y la feminización de la pobreza representan uno de los principales obstáculos en el desarrollo de los países y sus sociedades. Las mujeres y las niñas continúan viéndose más afectadas por aquellas vulnerabilidades estructurales (instituciones sociales y jurídicas, estructuras de poder, espacios políticos o tradiciones y normas socioculturales) que impiden el ejercicio de sus derechos y capacidades a lo largo del ciclo vital obstaculizando su salida del círculo de pobreza y de la discriminación y exclusión social”.

Es obvio que desde entonces no se avanzó lo suficiente. Como hemos comentado, las

mujeres constituyen un grupo poblacional que está padeciendo impactos específicos derivados de la pandemia. En líneas generales, la COVID-19 está provocando impactos en todas las dimensiones del desarrollo de las mujeres en todo el mundo. En términos más concretos, en Centroamérica se han profundizado las desigualdades de género en los hogares y fuera de ellos, en centros sanitarios, en lugares de trabajo y en el propio espacio político.

## El problema de la **violencia contra las mujeres** ya era grave antes de la pandemia, y se ha visto agravada durante este periodo.

En todos los países de la región de Centroamérica, las mujeres representan un volumen destacado en el mercado laboral informal, siendo un sector especialmente afectado por las restricciones establecidas para hacer frente a la pandemia. Si a esto le sumamos las brechas de género previamente existentes en el ámbito económico (las mujeres tienen menores ingresos y son más pobres que los hombres), es posible afirmar que estas son las grandes perjudicadas por la pandemia.

La CEPAL insiste sobre ello: “el 78% de las mujeres ocupadas en la región trabajan en los sectores de la economía que se verán más afectados, lo que las hace aún más vulnerables al riesgo de desempleo. Además, las medidas de contención, las cuarentenas, el cierre de las escuelas y el aumento de la cantidad de personas enfermas profundizan las desigualdades de género, si se considera que el 72,8% de todas las personas ocupadas en el sector de la salud son mujeres, y que estas dedican a diario el triple del tiempo que dedican los hombres al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado en la región. Otros elementos, como el aumento de la violencia doméstica en la crisis actual, acentúan la situación de vulnerabilidad de las mujeres y las niñas, y debilitan su autonomía” (CEPAL, 2020f: 2).

## c. Niños y niñas.

Según estimaciones de CEPAL Y UNICEF, hay más de 150 millones de niños en América Latina, de los cuales casi la mitad viven en la pobreza (Rico y Espíndola, 2010). DGPOLDES (2020: 10) plantea: “En la respuesta a la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias se deben proteger, promover y considerar todos los derechos de niños y niñas. Niños, niñas, adolescentes y jóvenes se deben involucrar activamente y participar en las decisiones relativas a su bienestar y cuidados”.

Existen casos muy graves como los niños que viven en la calle en situación de extrema vulnerabilidad y otros están en riesgo de estarlo si su único cuidador enferma o muere. Con la pandemia un gran número de niños han visto empeorar sus condiciones de vida debido a los bajos ingresos de sus mayores.

El trabajo infantil es una problemática en la región (aunque las cifras varían mucho entre países) y se ha visto incrementada por la necesidad de muchos hogares de suplir los ingresos que han dejado de percibir por las



medidas de confinamiento. Esto, sumado al cierre de escuelas, ha potenciado el abandono escolar infantil, con consecuencias negativas en el desarrollo de estos menores. Asimismo, como se mencionaba anteriormente, el abuso y el maltrato infantil han aumentado por la situación de confinamiento domiciliario y la incertidumbre económica que ha agravado situaciones de familias disfuncionales. Todas las circunstancias mencionadas, pese al carácter temporal de algunas de ellas, pueden generar un impacto en el desarrollo físico, mental y emocional de los niños y niñas en el largo plazo, a veces con efectos irreversibles.

Con anterioridad a la pandemia MAEC – SEGECID (2015: 5) informaba: “Trabajamos para la infancia y para que nuestra causa común sea tanto la prevención de las muertes infantiles, como la educación, la salud, los derechos, la justicia, el medio ambiente o todos aquellos ámbitos de la vida en los que la infancia esté presente; tenemos las herramientas, los tratamientos, la tecnología para salvar millones de vidas infantiles todos los años y no tenemos ninguna excusa para no utilizarlos.”

#### d. Jóvenes.

Los jóvenes estudiantes se han visto afectados negativamente por una educación a distancia y unas clases virtuales que no están al alcance de todas las personas por igual. El acceso a internet se distribuye de manera desigual y muchos alumnos y alumnas no han podido seguir adecuadamente el año académico, en detrimento a su formación y desarrollo futuro y fomentando el abandono escolar, un fenómeno ya de por sí frecuente en la región. Estas circunstancias temporales pueden tener efectos permanentes para los niños y adolescentes en situación de exclusión, por la dificultad de que recuperen ese tiempo formativo en un futuro. En este sentido, AECID (2018b: 38) plantea que la “La CE trabajará para fomentar la inclusión social y laboral de jóvenes y otros colectivos en situación de vulnerabilidad, incluyendo las personas con discapacidad y buscando igualmente eliminar las disparidades de género”.

#### e. Personas mayores.

En el ámbito de la salud, las personas mayores tienen una probabilidad mucho mayor de fallecer por COVID-19 o de experimentar un cuadro médico de mayor gravedad, siendo dicha probabilidad mayor cuanto más avanzada es la edad. Además, también destacan como grupo vulnerable desde una perspectiva social: muchas veces son personas dependientes de otras personas, y algunas viven solas y tienen dificultades para obtener alimentos, asistencia médica y medicamentos a causa de los confinamientos.



Con anterioridad a la pandemia, la Cooperación Española resaltaba en su plan director que “Con el enfoque basado en derechos humanos, la CE promoverá el empoderamiento de todas las personas para el ejercicio pleno de sus derechos, la participación política, la rendición de cuentas, velando por la no discriminación por razón de género, de orientación sexual y de identidad de género, así como por otras razones como la discapacidad. La CE promoverá también la lucha contra otras formas

de intolerancia, con una atención especial a las personas en situación de vulnerabilidad y pertenecientes a minorías (infancia, personas mayores, migrantes, refugiados, indígenas y afrodescendientes)” (AECID, 2018a: 17).

## f. Población indígena.

Según Albertos (2018), en un documento elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo, América Latina tiene casi 50 millones de habitantes que pertenecen a comunidades indígenas (de más de 500 etnias diferentes). Estas comunidades representan el 8% de la población total de la región, el 14% de los pobres y el 17% de las personas que viven en la pobreza extrema.

La población indígena suele tener una inclusión limitada en el mercado laboral estando sobrerrepresentada en empleos precarios y poco cualificados. A su vez, las personas que forman este colectivo tienen un acceso restringido a la educación y al sistema sanitario, ya que suelen contar con centros médicos lejanos y mal equipados. También gozan de un saneamiento básico deficiente en comparación con los de las poblaciones no indígenas con características similares. Son, además, quienes más sufren los efectos negativos del cambio climático. Conviene mencionar, por último, que de acuerdo con Kumar y otros (2020: 16), la tasa de informalidad entre los trabajadores indígenas de América Latina y el Caribe es de un 82,6%, frente al 51,1% de la población no indígena.

Ya en 2007, MAEC – DGPOLDE señalaba que “La realización de una cooperación especializada con los pueblos indígenas se justifica además por su carácter de población especialmente vulnerable, como muestran los estudios llevados a cabo en el ámbito internacional, la marginación histórica a la que se han enfrentado, la especial relación que la mayoría de los pueblos indígenas tiene con sus tierras y territorios, y la importancia de mantener la diversidad cultural como patrimonio de la humanidad” (MAE – DGPOLDE, 2007: 9).

## g. Población afrodescendiente.

Aunque son un segmento poblacional diferenciado, la población afrodescendiente en Centroamérica comparte rasgos de exclusión con la población indígena: ambas comunidades sufren desventajas y desigualdades estructurales. Al igual que las poblaciones indígenas, las poblaciones afrodescendientes, por el simple hecho de serlo, enfrentan en su día a día una suma de desventajas acumulativas, oportunidades desiguales y falta de respeto y reconocimiento; todos ellos condicionantes negativos que afectan a su desarrollo personal y grupal.

La discriminación etno-racial penetra las instituciones y obstaculiza el acceso a los mercados, servicios y espacios de aquellas personas que la padecen, limitando sus opciones profesionales y generando falta de oportunidades (Salvador, 2020). La pandemia ha socavado aún más los derechos de estos



pueblos y ha provocado que se profundicen las situaciones de exclusión en la participación de la vida política, económica y social de los lugares donde viven.

En 2016 AECID comentaba que “Los afrodescendientes representan un grupo poblacional específico cuyos derechos humanos deben promoverse y protegerse. Alrededor de 200 millones de personas que se identifican a sí mismos como descendientes de africanos viven en América Latina y el Caribe”. (AECID, 2016: 4). En el caso específico de las mujeres afrodescendientes, las situaciones de discriminación y exclusión se refuerzan por su doble condición de mujer perteneciente a un grupo étnico en situación de marginalidad. Todos los indicadores disponibles (de acceso a la educación, a los servicios de salud, de ingresos, de integración en los niveles de toma de decisiones, etc.), muestran una situación especialmente negativa para las mujeres afrodescendientes. La exclusión económica es una de las dimensiones más evidentes de la superposición de la feminización de la pobreza y la exclusión económica histórica de las poblaciones afrodescendientes” (AECID, 2016: 27).

## h. Migrantes.

Las personas migrantes, especialmente aquellas que no gozan de una situación administrativa regular en el país, acumulan factores de exclusión y discriminación. Sus oportunidades laborales con frecuencia se limitan al sector informal y al sector de servicios: sectores especialmente afectados por la pandemia y las restricciones a la movilidad. A menos que sean residentes permanentes de larga duración, los migrantes no tienen derecho a beneficiarse de las transferencias de efectivo ni de otros programas implementados para paliar los efectos sociales negativos del COVID-19. No existe ninguna red de protección pública para estos grupos, lo que provoca que cumplir con las medidas de confinamiento les resulte sumamente complicado. En un contexto de riesgo alto por contagio vírico, su situación puede volverse muy grave si se impide el acceso al sistema de salud por no

estar regularizada su documentación. En este contexto, es necesario trabajar en “el fortalecimiento institucional a nivel nacional y regional en materia de gestión de migración, en la lucha contra sus causas profundas, y apoyará la libre circulación de personas en los espacios intrarregionales y la protección de los migrantes en tránsito” (AECID, 2018: s.p.).

Adicionalmente, DGPOLDES advierte que durante la pandemia “La situación de la población desplazada, refugiada y migrante, requiere una respuesta específica y focalizada. Millones de personas se encuentran atrapadas en tránsito migratorio en una situación especialmente crítica” (DGPOLDES, 2020: 14)

## i. Otros grupos vulnerables.

La exclusión afecta a otros grupos poblacionales como: personas sin hogar, población de centros penitenciarios, personas que realizan trabajo sexual y personas transexuales y pertenecientes a colectivos LGTBIQ. En el momento de diseñar políticas públicas para contener la propagación del virus y mitigar el impacto de la consiguiente crisis económica, las personas responsables de formularlas deben hacerlo primando la inclusión de colectivos vulnerables. Para ello, “el principio rector fundamental debe ser (...) la protección social universal (en un sentido multidimensional) como requisito previo para combatir con éxito la propagación de la enfermedad (Lustig y Tommasi, 2020: 289).

**La exclusión afecta a otros grupos poblacionales como: personas sin hogar, población de centros penitenciarios, personas que realizan trabajo sexual y personas transexuales y pertenecientes a colectivos LGTBIQ.**

## 3.9. Que requieren acciones adicionales tendentes a la cohesión social

La situación exige medidas urgentes que tengan en cuenta a los colectivos especialmente vulnerables y que comprendan diferentes frentes: la atención sanitaria y el saneamiento, la economía, el mercado laboral, y la protección social. Estas medidas deben tener como principales objetivos reducir los riesgos epidemiológicos para salvar vidas, proteger los medios de subsistencia, y salvaguardar y asegurar la acumulación de capital. Según datos de la CEPAL, como consecuencia de la pandemia el número de personas que ingresan en la pobreza se está acercando a 45 millones de personas y cerca de 29 millones podrían engrosar las filas de los que viven en la pobreza extrema (Lustig y Tommasi, 2020: 283-284).

Según Lustig y Tommasi (2020: 285), “es fundamental que la respuesta política frente a la crisis pandémica preste especial atención a personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, por tres motivos principales”:

- En primer lugar, por imperativo ético y justicia social, se antoja necesario apoyar a estos colectivos para minimizar el impacto de la pandemia en sus vidas ya que se trata de colectivos que padecen desventajas crónicas y estructurales y que por ello se ven afectados en mayor medida por las crisis (incluyendo la actual).
- En segundo lugar, los efectos negativos en estos segmentos de la población pueden ser permanentes en etapas de desarrollo y manifestarse en forma de malnutrición infantil, abandono

escolar y experiencias traumáticas que puedan provocar efectos irreversibles, especialmente en bebés, niños y niñas, adolescentes y mujeres.

- En tercer lugar, pueden contribuir a una aceleración en la propagación de la pandemia porque sus medios de vida entrañan un mayor riesgo de contagio debido a un grado mayor de exposición, pudiendo convertirse fácilmente en vectores de la enfermedad.

Si las instituciones públicas no plantean medidas de protección social efectivas dirigidas a estos grupos, a estos les resultará muy difícil cumplir las restricciones. Es difícil respetar las medidas de aislamiento si es más acuciante la necesidad de obtención de sustento propio. Por otro lado, quedarse en casa donde las condiciones de habitabilidad son deficientes, significa soportar hacinamiento y falta de servicios básicos. Durante la pandemia, si no se protege a determinados sectores de la sociedad, esto puede perjudicar enormemente la capacidad de contener la propagación del virus. Por ello, la protección social universal es una herramienta indispensable para combatir con éxito la transmisión de la enfermedad.

La respuesta a las crisis originadas por el COVID-19 no tendrá un resultado adecuado si no se atiende a los impactos específicos en las mujeres y no se adopta un enfoque transversal del género. La Comisión Interamericana de Mujeres ha afirmado que “el reto de los Gobiernos y los organismos internacionales para encaminar políticas que busquen la

igualdad en la mitigación y de recuperación de esta crisis, podrá abrir una oportunidad para que estas sean apropiadas y efectivas, en la medida en que respondan a las necesidades del conjunto de la población, incluyendo a las mujeres. La región tiene la oportunidad de nuevos pactos, nuevas alianzas y nuevas miradas que compensen las certidumbres que se caen avanzando con el paradigma de la igualdad” (CIM y OEA, 2020: 4).

La subregión no puede perder la oportunidad de diseñar e implementar políticas con enfoque de género que no solo palien los efectos de la crisis pandémica, sino que contribuyan al avance de la igualdad. Es importante recalcar la necesidad de transversalizar la perspectiva de género en todas las políticas de recuperación: se requieren acciones afirmativas en el ámbito de las políticas fiscales, laborales, productivas, económicas y sociales, que protejan los derechos de las mujeres alcanzados en la última década, que eviten retrocesos y que enfrenten las desigualdades de género en el corto, mediano y largo plazo (CEPAL, 2021a).

En el camino hacia un desarrollo inclusivo y sostenible que ponga en el centro a las personas y la igualdad, es indispensable el intercambio de recursos que están en manos de diferentes actores. Para la propia CEPAL, otro reto importante supone generar un

entendimiento consensuado entre actores de los ámbitos económico, político y social para diseñar (o rediseñar, más bien) la agenda de desarrollo, asumiendo que para superar la crisis multidimensional actual y aspirar a un desarrollo sostenible se requieren pactos políticos y estrategias que no vuelvan al antiguo *statu quo* pre-pandemia y que rompan con la dinámica de desigualdad y exclusión de las personas y de destrucción medioambiental: “la reactivación de la subregión tendrá que ser sostenible ambientalmente e incluyente socialmente, de lo contrario estará condenada a sufrir intermitentemente la explosión de crisis sanitarias, financieras y fiscales, sin descartar la posibilidad de que derive en inestabilidad política y social” (Brid y Morales, 2020: 278).

---

**La respuesta a las crisis originadas por el COVID-19 no tendrá un resultado adecuado si no se atiende a los impactos específicos en las mujeres y no se adopta un enfoque transversal del género.**

# 4

## Estudio piloto: metodología, características y unidades de observación

El presente estudio tiene un carácter exploratorio. Su diseño responde a la necesidad de generar información de referencia para la toma de decisiones en el desarrollo y ejecución de políticas públicas sobre reducción de desigualdades en el contexto de pandemia y pos-pandemia. Sin embargo, conviene enfatizar que éste trata de un estudio exploratorio que tiene, entre otras cosas, el objetivo de poner a prueba una metodología de carácter flexible para alcanzar el anterior propósito.

En las siguientes páginas se describe de manera detallada la estrategia metodológica seguida, así como los pasos dados para obtener la información necesaria para la elaboración de este informe. La información recogida en el trabajo de campo procede de un panel de personas expertas en el diseño y/o ejecución de proyectos en el marco de las políticas públicas. Se trata de una información especialmente valiosa y que, en términos generales, queda fuera del objetivo de los proyectos de investigación sobre cohesión social. En el contexto actual de pandemia y sus consecuencias en términos sociales y económicos, dicho conocimiento puede constituirse en una herramienta fundamental para el diseño de políticas eficaces de lucha contra las desigualdades sociales.





”

La incidencia de la pandemia ha sido sensiblemente menor en el caso de El Salvador, según los datos disponibles.

---

## 4.1. Un estudio piloto: selección de los casos

---

Tal y como se señalaba, el presente estudio es exploratorio. Si bien tiene objetivos de generación de conocimiento, no es menos cierto que, en cuanto estudio piloto, tiene entre uno de sus principales objetivos principales el estimar la utilidad de una metodología de consulta a expertos/as como herramienta para elaborar conocimiento en torno al impacto de las crisis en las desigualdades y el papel moderador de las políticas públicas. Por tanto, este se trata de un documento con un marco geográfico y político muy específico.

De esta manera, la primera decisión metodológica consistió en la identificación de los países en los cuales se realizaría la investigación. El ámbito regional es Centroamérica y el Caribe. Dado el carácter exploratorio del estudio, se seleccionaron dos países cuyos valores en indicadores y criterios básicos sean similares pero que, al mismo tiempo, incorporen diferencias sustantivas y relevantes en los ámbitos de los que se ocupa esta investigación; es decir, políticas públicas y desigualdades sociales. De manera específica, para determinar los países, se atendió a los siguientes criterios:

1. Mismo ámbito regional.
2. Nivel de renta comparable.
3. Diferencias significativas en indicadores clave de cohesión social, desigualdades y pobreza.
4. Diferencias significativas en indicadores clave relacionados con las políticas públicas.

De manera específica, y aplicando dichos criterios, el estudio se centró en El Salvador y Guatemala. Atendiendo a los datos ofrecidos por la CEPAL, Guatemala presenta índices de pobreza altos y persistentes (por encima del 50% de la población) y de pobreza extrema (por encima del 15%). Los datos en torno a gasto público en el ámbito social ponen de manifiesto que el país dedica en torno al 7-8% del PIB a dicho capítulo, mientras que el porcentaje del PIB dedicado a salud y políticas sanitarias se sitúa en el 5,8%.

El Salvador, por su parte, muestra datos de crecimiento económico modestos en la última década. A pesar de este bajo crecimiento, los indicadores sobre desigualdad sugieren una reducción de la pobreza significativa, afectando a alrededor del 35% (7,6% de pobreza extrema) y una reducción de los índices sintéticos de concentración de la riqueza. Los datos ofrecidos por la CEPAL sugieren un esfuerzo notable en la potenciación del sistema de salud (gasto público equivalente al 7,2% del PIB) y especialmente en el ámbito social (14,6%).

La incidencia de la pandemia ha sido sensiblemente menor en el caso de El Salvador, según los datos disponibles, en prácticamente todos los indicadores. De hecho, los datos sugieren que El Salvador es uno de los países de la región que, hasta el momento, ha sufrido un menor impacto en términos de fallecimientos y casos.

## 4.2. Recogida de información: el método Delphi

El diseño del presente estudio se ajustó a la metodología Delphi. Esta se trata de un método desarrollado en los años 1950 para realizar análisis prospectivos sobre fenómenos complejos (Landeta, 1999). El método, que debe su nombre al famoso oráculo de Delfos por su carácter consultivo, se basa en la estructuración de la interacción de grupos de expertos/as en la materia consultada en un proceso iterativo (Linstone y Turoff, 1975).

El método se aplica al análisis de situaciones con gran incertidumbre en la predicción de eventos. Es una herramienta que tiene la gran ventaja de estructurar la comunicación entre un grupo de interés para obtener soluciones a partir del consenso (Gallego y Juliá, 2003). Entre los temas de los trabajos en los que se emplea esta metodología se encuentra una gran diversidad de orientaciones a políticas sociales, educación, servicios sanitarios, planificación urbana, gestión de políticas públicas, gestión de recursos, medioambiente, agricultura o tecnologías (de Loë y otros, 2016). Con respecto al sentido de su aplicación, puede utilizarse para diversos asuntos como (Linstone y Turoff, 1975):

- La recopilación de datos históricos y actuales que no están disponibles.
- La exploración de diversas opciones de planificación.
- La elaboración de diferentes modelos de prácticas para implantar.
- La evaluación de las distintas opciones políticas con respecto a una cuestión determinada.
- La distinción de las motivaciones humanas reales y percibidas con respecto a algo.

- La evaluación de asignaciones presupuestarias.
- La exploración de prioridades, o valores sociales.

Hay diferentes tipos de métodos Delphi. El que más se emplea es el Delphi normativo, también llamado Delphi de consenso, pero también encontramos el Delphi de políticas, también conocido como Delphi para la toma de decisiones (Yousuf, 2007). Además, por el alto grado en que ha sido empleada, se han desarrollado distintas tipologías que incluyen variaciones. Ha sido especialmente fructífero incorporar el uso de tecnologías digitales e internet que han permitido eliminar algunas limitaciones derivadas de las distancias del panel y reducir los tiempos. Algunas de ellas son el Delphi online, el híbrido, el Delphi en tiempo real, o el de máximos y mínimos (Cruz Ramírez y Rúa Vásquez, 2018).



## 4.3. Aspectos generales: descripción general de la investigación

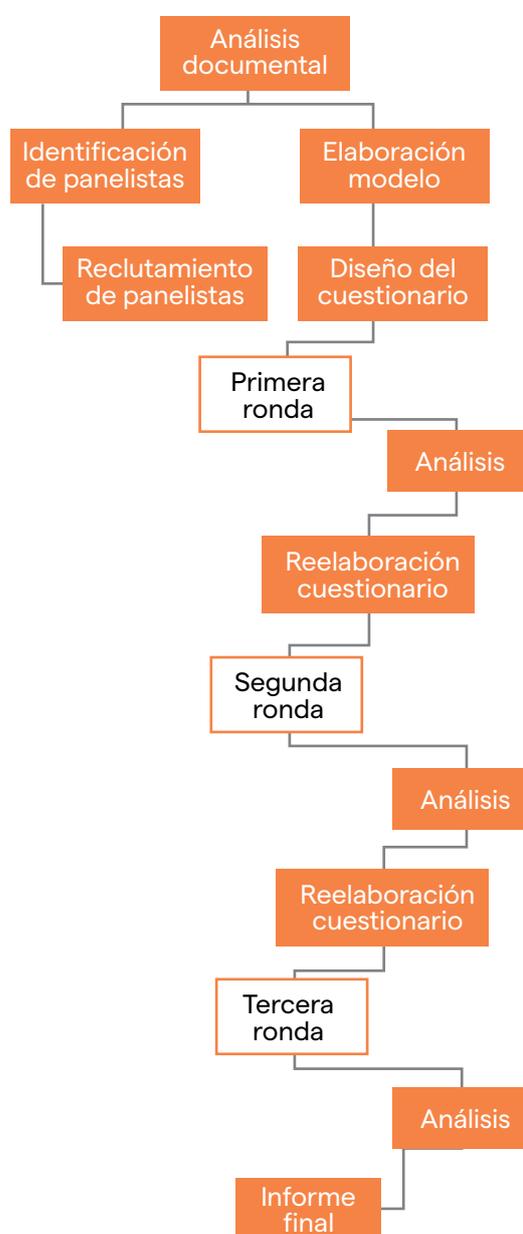
El estudio se dividió en cinco fases, como se puede ver en la Ilustración 1, en función del número de rondas necesarias para alcanzar el objetivo. La primera fase supuso el análisis documental para la elaboración de un catálogo de temas y facilitar la identificación de los/as panelistas. En la segunda fase se desarrollaron dos vías paralelas de trabajo. Por un lado, se elaboró el modelo acerca de los impactos en las desigualdades que va a ser testado en la consulta. A partir del modelo generado, se diseñó el cuestionario y se implementó en la plataforma digital para facilitar su administración. A su vez, se identificaron los/as expertos/as organizando una base de datos con la información para su contacto. En este proceso de identificación fue central e imprescindible la participación de las OTC y los CF de la AECID, tal y como se referirá en el epígrafe correspondiente. En esta fase se redactó la carta para el reclutamiento de panelistas y se registraron los contactos y la base de expertos/as que finalmente participaron en la investigación.

La primera ronda de aplicación de cuestionarios constituye la tercera fase del estudio. Esta fase comenzó con el envío del correo electrónico en el que se inserta el enlace al cuestionario a los diferentes participantes. Los/as panelistas dispusieron de un tiempo limitado para contestar, obteniéndose una tasa de respuesta aceptable que permitió que se cerrara el campo y se procediera a analizar los datos.

La cuarta fase del estudio consistió en el análisis de contenido de las respuestas obtenidas y la reelaboración del cuestionario a utilizar en la segunda ronda de consulta. La quinta fase consiste en la reelaboración del cuestionario para remitir en la tercera y última ronda de la consulta.

A continuación, se aportan detalles de cada una de las fases del estudio.

Ilustración 1: Fases del estudio Delphi



Fuente: Elaboración propia

## 4.4. Identificación y reclutamiento de panelistas

---

Para construir el panel de expertos/as se partió de una clasificación de especializaciones sectoriales y/o temáticas que realizan aportaciones importantes en el análisis de las necesidades en materia de políticas públicas para luchar contra las desigualdades en el actual contexto de la pandemia COVID-19. La elaboración del panel se realizó en base a dos estrategias. Por un lado, las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) de Guatemala y El Salvador, coordinadas desde el Centro de Formación de Santa Cruz, elaboraron un listado de personas expertas en los ámbitos señalados en el epígrafe 4 y los criterios descritos en detalle en el epígrafe 3.1.1. Esta participación de las OTC fue central para el adecuado desarrollo de la investigación. En efecto, el personal de las oficinas tiene un conocimiento directo de la realidad de cada país, y específicamente tiene un conocimiento privilegiado de las entidades en las cuales trabaja personal experto en las distintas áreas de interés del proyecto. Este conocimiento permitió construir paneles de gran calidad. Además, el prestigio de las OTC en los países objeto de estudio permitió – tal y como se señala más adelante – establecer un contacto previo con los miembros del panel y facilitar, de esta manera, la consecución de un número adecuado de respuestas. Por otro lado, se construyó un panel específico con personal experto procedente del ámbito universitario. En este caso, se realizó un mapeo de los participantes potenciales de manera exhaustiva y amplia.

Todos/as los/as panelistas seleccionados/as contaban con un gran conocimiento de las particularidades de los países objeto de estudio. Además, el panel estuvo compuesto por personal de instituciones que reflejaban

una adecuada diversidad de los actores con conocimiento y/o competencias en las políticas públicas, sociales, sanitarias, educativas, económicas, la economía, o el desarrollo. En la selección y el reclutamiento de los expertos se enfatizó tanto en que tuvieran un conocimiento amplio del tema a tratar como en que conocieran con claridad la implicación que va a suponer participar en la consulta.

Conviene introducir una reflexión en torno a las características a considerar en la construcción del panel. El tamaño se considera apropiado cuando consta de entre 10 y 50 participantes (Turoff, 1970), aunque hay una gran variabilidad en el número de panelistas en los distintos trabajos. En el epígrafe siguiente se realiza una estimación del tamaño del panel. Además, es deseable que sea un panel continuo, en el que la participación de los expertos permanezca durante todas las rondas ejecutadas. Suele existir, no obstante, un agotamiento que hace el que sea complicado que haya una pervivencia absoluta de los expertos de la primera a la última ronda. Pueden darse diversas situaciones que hagan modificar esta base. Una de ellas es introducir panelistas después de la primera ronda para lograr la saturación teórica (Rikkonen y Tapio, 2009). En otros casos se puede considerar apropiado utilizar un panel con una orientación diferente, por ejemplo, especialistas en la toma de decisiones para reflexionar acerca de las recomendaciones formuladas en los paneles técnicos (Edwards y otros., 2013). En nuestro caso se optó por diseñar un panel continuo, en el que se pudieran incorporar en las rondas sucesivas expertos/as del panel original pero que no hubieran completado el cuestionario correspondiente a la primera ronda.

#### 4.4.1. Perfil de panelistas en el presente estudio: estimación del tamaño del panel.

A continuación, se detalla el perfil de los/as panelistas que se utilizó durante la presente investigación. Es preciso enfatizar que este perfil responde a la necesidad de recoger información cuyo origen está en el conocimiento directo de las políticas públicas, su diseño, instrumentación y/o concreción en el terreno. En este sentido, uno de los objetivos consistió en aprovechar e incorporar al análisis el sobresaliente conocimiento acumulado por el personal experto y técnico de la propia AECID en sus unidades de cooperación en el exterior. Este conocimiento incluye el establecimiento de una red de trabajo con estructuras gubernamentales locales, ONGs locales e internacionales y en general con actores del tercer sector en terreno. Tal vez sea esta una de las principales novedades que la metodología propuesta puede ofrecer, a saber, el análisis sistemático del conocimiento generado gracias a la presencia y el trabajo en terreno de la cooperación española en la región.

Teniendo en cuenta estos elementos, el panel de expertos/as estuvo conformado por cinco perfiles principales:

1. **Personal de las OTC, centros de formación y centros culturales de la AECID.** Este grupo se divide en dos grandes perfiles:
  - a. Personal de diseño y dirección. En este grupo se incluye el personal directivo y responsable de gestión.
  - b. Personal técnico. En este grupo se incluye al personal que trabaja directamente en la puesta en marcha de los proyectos financiados por la AECID, que presta asesoría y apoyo a las ONGD implicadas y/o responsables de la instrumentación de dichos proyectos y, en general, todo el personal que trabaja, desde

un punto de vista técnico, en el desarrollo y cumplimiento de los objetivos y programas derivados de los MAP. En este grupo se incluyen también panelistas que procedan de delegaciones de organismos internacionales.

2. **Personal de las ONGD.** Este grupo se divide en dos grandes perfiles, que coinciden funcionalmente con los descritos para la categoría anterior:

- a. Personal de diseño y dirección.
- b. Personal técnico.

3. **Personal gubernamental.** En esta categoría se incluyen panelistas procedentes de diversas instituciones que forman parte de la estructura estatal y periférica de los países considerados. Se trata del perfil de panelistas más heterogéneo, si bien la diferenciación realizada en las categorías anteriores podría aplicarse también aquí:

- a. Personal responsable del diseño de políticas públicas.
- b. Personal técnico implicado en la instrumentación de las políticas y la puesta en marcha de programas.
- c. Profesores/as e investigadores/as en las universidades.

4. **Embajadas y organismos internacionales.**

5. **Personal académico.** Investigadores/as y profesores/as de universidades de Guatemala y El Salvador.

De especial importancia para el adecuado desarrollo de este proyecto fue el papel jugado por el **personal de las OTC y CF** en los países objeto de análisis, con la coordinación del Centro de Formación de Santa Cruz. Su participación en la elaboración del panel y en el primer contacto fue absolutamente fundamental, y de hecho constituyó un paso

clave para conseguir alcanzar un número adecuado de respuestas a los cuestionarios. En este sentido, su papel fue doble. En primer lugar, identificaron los actores locales y regionales relevantes y realizaron el primer contacto con ellos. Ese primer contacto además permitió incluir en el panel al personal de las categorías ② y ③. En segundo lugar, el personal de las OTC de la AECID, involucradas en el proyecto, participó también en el panel como experto/a.

Las ONGD prioritarias fueron aquellas que forman parte de la red de entidades asociadas con las unidades de cooperación de la AECID. De manera específica, aquellas ONGD, locales y españolas e internacionales, que participan o han participado en el desarrollo de los MAP. Además, se incorporó a ONGs y asociaciones locales que, independientemente de su

colaboración con la cooperación española, desarrollan programas en el ámbito de la desigualdad en la región.

Tal y como se ha señalado anteriormente, no existe una fórmula para el cálculo del tamaño de la muestra de panelistas. En el caso de esta investigación, además, es posible considerar la conformación de un único panel formado por expertos/as procedentes de los dos países considerados o, de manera alternativa, la conformación de tantos paneles como países sean considerados. Dado que este es un estudio piloto y, como consecuencia, se ha ocupado únicamente de dos países, se estableció como objetivo la elaboración de un panel para cada uno de ellos con un tamaño estimado de 39 personas, según la distribución que a continuación se detalla:

**Tabla 1: Tamaño y distribución**

Perfil	Sector	n estimado
1A	AECID	3
1B	AECID	5
2A	ONGD	8
2B	ONGD	5
3A	Gubernamental	3
3B	Gubernamental	5
4	Organismos internacionales y embajadas	5
5	Universidades	5

## 4.5. Aplicación de los cuestionarios en rondas sucesivas

El presente estudio se realizó en tres rondas consecutivas de aplicación de cuestionarios. Tal y como se ha señalado anteriormente, la metodología Delphi se basa en la consulta sucesiva al panel de expertos/as, tratando de identificar consensos y disensos. En el presente estudio se realizaron un total de tres rondas. A continuación, se describe, de manera también consecutiva, el procedimiento seguido en cada una de dichas rondas y los resultados de participación obtenidos.

### Primera ronda.

El diseño del cuestionario correspondiente a la primera ronda del estudio se realizó en base al análisis de la documentación y de los estudios disponibles. El proceso de análisis de estos antecedentes se ha resumido en secciones anteriores de este informe. Además, se tuvo en cuenta información específica relativa a cada país. Como resultado, se utilizó una base común en cuanto a las temáticas a abordar, pero incorporando variaciones que dieron respuesta a programas y características específicos de cada país.

Los ejes temáticos fueron los siguientes: desigualdad y pandemia COVID-19, políticas públicas y pandemia COVID-19, políticas públicas y recuperación socioeconómica a medio y largo plazo.

En este primer cuestionario el formato de respuesta fue abierto. De hecho, el interés se centró en conseguir la mayor cantidad de información posible, ya que de esa manera aumentaba la riqueza y profundidad del análisis de contenido. En efecto, en esta primera ronda hubo un predominio del interés exploratorio,

por lo que su formato fue aún más abierto. El ámbito temático quedó definido por los objetivos del proyecto: alcance e intensidad de las políticas públicas en el ámbito de la desigualdad y la salud, impacto de la pandemia en las desigualdades (mercado de trabajo, economía informal, pobreza, acceso a recursos), estrategias públicas para abordar dicho impacto, resultado estimado de dichas estrategias, particularidades locales de los programas de lucha contra la desigualdad en el marco de la pandemia, y la prospección de futuro en torno al papel de las políticas públicas en la contención de las desigualdades en el escenario actual.

Los cuestionarios utilizados durante esta primera ronda se incluyen como anexo. El formato de aplicación fue autoadministrado en línea, a través del programa específico de diseño y aplicación de cuestionarios "LimeSurvey". Este se trataba de un cuestionario extenso que permitía a los panelistas centrar sus respuestas en aquellos bloques temáticos donde su conocimiento era mayor, pudiéndose obviar aquellos bloques para los cuales el panelista consideraba que no contaba con conocimiento experto.

El primer envío, de carácter masivo, se realizó a un total de 553 panelistas, según la siguiente distribución:

- En El Salvador se remitieron 187 cuestionarios, 80 de los cuales era a expertos/as de entornos universitarios, 26 de organizaciones de la Cooperación Española, 31 de organizaciones gubernamentales, 30 de instituciones salvadoreñas y 20 de Organismos Internacionales.

→ En Guatemala se remitieron 383 cuestionarios, 64 de los cuales eran expertos/as de entornos universitarios, 180 de Organizaciones No Gubernamentales, 37 de organizaciones gubernamentales, 22 de Organismos Internacionales y 102 del sector privado.

En el caso del panel compuesto por personal académico (universidades) se procedió a un envío masivo el día 26 de abril de 2021. En el caso de las OTC, el envío tuvo lugar el día 10 de mayo de 2021. Dicho envío estuvo precedido por un correo personalizado remitido desde las OTC de Guatemala y El Salvador a los/as panelistas seleccionados por cada oficina. Una vez remitido dicho correo, el equipo investigador remitió el enlace personalizado al cuestionario en un segundo correo electrónico. En dichas misivas se presentaron los objetivos del proyecto, las implicaciones del mismo y se ofreció la posibilidad de una participación del todo anónima. En cualquier caso, hay que aclarar que las respuestas en cada ronda se trataron de manera agregada, de tal forma que será imposible reconocer el origen de las propuestas.

Durante todo el proceso el equipo investigador mantuvo comunicación fluida con todos/as los/as panelistas que se pusieron en contacto con el correo del proyecto (centroamerica@ucm.es), contestando numerosos mensajes. El día 17 de mayo de 2021 se remitió un recordatorio.

Sumando Guatemala y El Salvador, se recibieron un total de 116 cuestionarios, 51 completos y 65 cuestionarios con respuestas parciales útiles para el análisis de su contenido; 46 del sector académico y 71 del resto de sectores proporcionados por las OTC. En El Salvador, se recibieron un total de 55 cuestionarios (22 completos y 33 contestados de manera parcial aportando información de calidad y utilidad para el estudio), 21 del sector académico y 34 de organizaciones de la cooperación española, Organismos Internacionales e instituciones gubernamentales.

**Tabla 2:** El Salvador. Respuestas primera fase

	Parciales	Completos
Académicos	13	8
Expertos OTC	20	14
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>22</b>

En Guatemala, se recibieron un total de 62 respuestas a los cuestionarios, 25 procedentes del sector académico y 37 de los contactos proporcionados por la OTC. De ellos, 29 estaban cumplimentados en su totalidad y 32 de manera parcial aportando información suficiente y relevante para incorporarlos en el análisis de contenido.

**Tabla 3:** Guatemala. Respuestas primera fase

	Parciales	Completos
Académicos	13	12
Expertos OTC	20	17
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>29</b>

Conseguimos por tanto un alto número de respuestas, lo que asegura la validez de los resultados obtenidos. De hecho, las respuestas se situaron en el rango recomendado en este sentido, analizado en el epígrafe anterior. El notable tamaño de la muestra vino acompañado de un gran volumen de información, dado el detalle y extensión de las respuestas obtenidas. La cantidad de información superó las 1.100 páginas, lo que supone un indicador de la amplitud y riqueza de las respuestas recibidas.

El análisis de las preguntas abiertas se realizó a partir de la codificación de las respuestas para extraer los temas emergentes. Una vez localizados esos temas, se persigue la comprensión de los diferentes puntos de vista acerca de cada tema por parte de los/as expertos/as panelistas. A partir de estos se realizó una clasificación que dio lugar al diseño más cerrado del cuestionario para la segunda ronda. Dada la riqueza de la información

obtenida, durante esta fase de análisis se aplicó el análisis cualitativo desde la teoría fundamentada (o *Grounded Theory*) (Bailey y otros, 2012). De esta manera, se utilizó una perspectiva inductiva para formular una teoría sobre las relaciones de fenómenos y procesos, en función de los datos que aparecen. Como resultado de este análisis se obtuvieron las categorías analíticas que se utilizaron para formular las preguntas de una manera más enfocada en el cuestionario de la segunda ronda.

## Segunda ronda.

Las siguientes rondas comenzaron con un cuestionario más estructurado, de tal forma que las preguntas están más orientadas a evaluar y puntuar utilizando escalas cuantitativas Likert 1-5 por considerarse muy apropiadas para esta metodología (Ortega Mohedano, 2008). El objeto de las preguntas es cuantificar el grado de acuerdo con la importancia de unas políticas determinadas sobre los efectos analizables. Estos datos fueron objeto de tratamiento estadístico.

El grado de acuerdo en las rondas segunda y tercera se mide a partir del Rango Intercuartil Relativo (RIR), con el que se analiza la proximidad de las respuestas que facilitan los expertos participantes (Landeta, 1999; Mateos-Ronco y Server, 2011). El RIR se obtiene restando el primer cuartil al tercero, y dividiendo esa cantidad por la mediana ( $RIR = (Q3 - Q1) / Md$ ).

Los cuestionarios correspondientes a esta segunda ronda se remitieron el 14 de junio de 2021. Se remitió un recordatorio el día 28 de junio. Se recibieron un total de 91 respuestas, 71 de ellos procedentes de la base de datos elaborada por las OTC. En El Salvador, se recibieron un total de 33 respuestas, 10 procedentes de expertos identificados por las OTC. En Guatemala, se recibieron un total de 55 cuestionarios completos, 52 de ellos procedentes de la base de datos facilitada por la OTC.

Para la aplicación del cuestionario en la segunda ronda y para el tratamiento de los datos obtenidos, se utilizó un programa específico, denominado Welphi<sup>6</sup>.

## Tercera ronda.

En la tercera ronda se mostró la mediana de cada uno de los ítems empleados a los participantes, y se les pidió que manifestaran el grado de acuerdo con esas posiciones.

El cuestionario correspondiente se remitió el día 5 de julio y se cerró la recepción de cuestionarios el día 15 de julio. En total, se recibieron 52 respuestas, 26 por cada país. En el caso de Guatemala, 23 eran procedentes de la base de datos elaborada por la OTC. En el caso de El Salvador, 16 procedían de panelistas indicados por la OTC.

Para la aplicación del cuestionario en la segunda ronda y para el tratamiento de los datos obtenidos, se utilizó un programa específico, denominado Welphi. Con la tercera ronda, se cerró el trabajo de campo del proyecto. La tabla 4 resume el proceso.

Una vez finalizada el trabajo de campo, se realizó un análisis detallado de las respuestas obtenidas en cada ronda. Dicha información pormenorizada se obtuvo por cada país, y el resultado se muestra en las tablas 5 y 6. La participación total de expertos y expertas en la consulta para el caso de Guatemala ha sido de 82 personas. En el caso de El Salvador, el total de panelistas que han participado en alguna ronda fue de 57. En total, 139 expertos/as han participado al menos en una ronda de consulta al panel.

<sup>6</sup> [www.welphi.com](http://www.welphi.com).

**Tabla 4:** Resumen del proceso

Fecha	Actividad / hito
26 de abril de 2021	Envío del primer cuestionario al panel de expertos/as en el ámbito <b>académico (primera ronda</b> de consulta)
10 de mayo de 2021	Envío del primer cuestionario al panel de expertos/as elaborado por las OTC de Guatemala y El Salvador ( <b>primera ronda</b> de consulta)
17 de mayo de 2021	Envío de recordatorio (primera ronda)
14 de junio 2021	Envío del primer cuestionario al panel de expertos/as en su totalidad ( <b>segunda ronda</b> de consulta)
28 de junio 2021	Envío de recordatorio (segunda ronda)
5 de julio de 2021	Envío del primer cuestionario al panel de expertos/as en su totalidad ( <b>tercera ronda</b> de consulta)
5 de julio de 2021	Fin del trabajo de campo



© Miguel Lizana / AECID

**Tabla 5:** Participación definitiva de expertos/as en el trabajo de campo. Guatemala

Código	Contacto	Ronda 1	Ronda 2	Ronda 3	Género
G OTC 1	OTC		1		H
G OTC 2	OTC		1	1	M
G Academia 1	Academia	1			M
G OTC 3	OTC		1		M
G OTC 4	OTC		1		M
G OTC 5	OTC		1		H
G OTC 6	OTC			1	H
G OTC 7	OTC		1		M
G OTC 8	OTC		1		H
G OTC 9	OTC		1		H
G Academia 2	Academia	1	1		H
G OTC 10	OTC		1		M
G OTC 11	OTC		1		M
G OTC 12	OTC			1	M
G Academia 3	Academia			1	M
G OTC 13	OTC		1		M
G Academia 9	Academia	1			M
G OTC 14	OTC	1	1	1	H
G OTC 15	OTC			parcial	H
G OTC 16	OTC	1	1	1	H
G OTC 17	OTC		1		H
G OTC 18	OTC		1		M
G OTC 19	OTC		1	1	H
G OTC 20	OTC		1		M
G OTC 21	OTC		1		M
G OTC 22	OTC	1	1	1	H
G OTC 23	OTC			1	H
G OTC 24	OTC		1		H
G OTC 25	OTC		1		M
G OTC 26	OTC	1			M
G OTC 27	OTC		1		H
G OTC 28	OTC		1		M
G OTC 29	OTC			parcial	H
G OTC 30	OTC		1		H
G OTC 31	OTC		1		H
G OTC 32	OTC		1		H
G OTC 33	OTC	1	1	1	H
G OTC 34	OTC		1		H
G OTC 35	OTC		1		H
G OTC 36	OTC		1	parcial	H

Código	Contacto	Ronda 1	Ronda 2	Ronda 3	Género
G OTC 37	OTC			1	H
G OTC 38	OTC		1		H
G OTC 39	OTC		1	1	H
G OTC 40	OTC		1		H
G Academia 4	Academia	1		1	H
G OTC 41	OTC	1			H
G OTC 42	OTC		1		H
G OTC 43	OTC		1		M
G OTC 44	OTC		1		M
G OTC 45	OTC	1	1	1	H
G OTC 46	OTC			1	H
G OTC 47	OTC		1		M
G OTC 48	OTC		1		H
G Academia 5	Academia			1	H
G OTC 49	OTC		1	1	M
G OTC 50	OTC			1	M
G OTC 51	OTC	1			M
G OTC 52	OTC	1	1		M
G OTC 53	OTC	1	1		M
G OTC 54	OTC	1			M
G OTC 55	OTC	1			H
G OTC 56	OTC	1	1		H
G OTC 57	OTC		1		M
G OTC 58	OTC		1		H
G OTC 59	OTC	1	1		H
G OTC 60	OTC	1	1		M
G Academia 6	Academia		1		M
G OTC 61	OTC		1	1	H
G OTC 62	OTC			1	M
G OTC 63	OTC	1	1		H
G OTC 64	OTC	1		1	H
G OTC 65	OTC		1		M
G OTC 66	OTC		1		M
G OTC 67	OTC		1	1	H
G OTC 68	OTC			1	M
G OTC 69	OTC		1		M
G Academia 7	Academia	1	1		H
G OTC 70	OTC	1			H
G OTC 71	OTC		1		M
G Academia 8	Academia	1			M
G OTC 72	OTC	1			M
<b>Total</b>		<b>25</b>	<b>57</b>	<b>26</b>	

**Tabla 6:** Participación definitiva de expertos/as en el trabajo de campo. El Salvador.

Código	Contacto	Ronda 1	Ronda 2	Ronda 3	Género
ES OTC 1	OTC	parcial			H
ES OTC 2	OTC	1	1	1	H
ES OTC 3	OTC	parcial	1	1	M
ES Academia 1	Academia	parcial			M
ES Academia 2	Academia	parcial	1	parcial	M
ES Academia 3	Academia		1		H
ES OTC 4	OTC		parcial		H
ES Academia 4	Academia	parcial			H
ES OTC 5	OTC	parcial			H
ES Academia 5	Academia	1	1	1	M
ES OTC 6	OTC			1	-
ES Academia 6	Academia	parcial			H
ES Academia 7	Academia		1		H
ES Academia 8	Academia	1	1	1	H
ES Academia 9	Academia	1			-
ES Academia 10	Academia	parcial	1	1	M
ES Academia 11	Academia	parcial			H
ES Academia 12	Academia	parcial	1	1	H
ES OTC 7	OTC	parcial			M
ES OTC 8	OTC	parcial		1	H
ES OTC 9	OTC		1		H
ES OTC 10	OTC		1	1	H
ES Academia 12	Academia			1	H
ES Academia 13	Academia		1		H
ES OTC 32	OTC	1		1	H
ES Academia 14	Academia	parcial			H
ES OTC 11	OTC	parcial			M
ES OTC 12	OTC	1	parcial	1	M
ES OTC 13	OTC	1	1	1	M
ES Academia 15	Academia	1			H
ES OTC 14	OTC	parcial		1	M
ES OTC 15	OTC	1	1	1	H
ES Academia 16	Academia	parcial			H
ES Academia 17	Academia		1		H
ES OTC 16	OTC	parcial	1	1	M
ES Academia 18	Academia	parcial	1		M
ES Academia 19	Academia	1	1	1	H

Código	Contacto	Ronda 1	Ronda 2	Ronda 3	Género
ES OTC 17	OTC		1		-
ES OTC 18	OTC	1			M
ES OTC 19	OTC	1	parcial		M
ES Academia 20	Academia	parcial			M
ES OTC 20	OTC	1	1	parcial	M
ES OTC 21	OTC	1			M
ES OTC 22	OTC	1	1	1	H
ES Academia 21	Academia	1	1	1	H
ES OTC 23	OTC		1		H
ES OTC 24	OTC	1	1	1	H
ES Academia 22	Academia			1	M
ES Academia 23	Academia		1		M
ES OTC 25	OTC			1	M
ES Academia 24	Academia		parcial		H
ES OTC 26	OTC	parcial	parcial		M
ES OTC 27	OTC	parcial	1	1	M
ES OTC 28	OTC	1			H
ES OTC 29	OTC		1	parcial	M
ES OTC 30	OTC	1	1	1	M
ES OTC 31	OTC	1			M
<b>Total</b>		<b>41</b>	<b>33</b>	<b>26</b>	

# 5

## Análisis de resultados para Guatemala

### 5.1. Causas de desigualdad y descohesión en general

#### Palabras o conceptos que sugiere la cohesión social.

Para las personas que han participado en el panel de expertos/as de Guatemala, la cohesión social se puede decir que versa sobre dos ideas fundamentales. Una tendría un carácter más asociado a un proceso continuo, basado en la noción de comunidad (citada por el 19%), como una articulación y cooperación de actores que buscan el consenso (22,4%) para alcanzar un bien común (15,6%).

La otra línea apunta más a la integración (27,5%) de todas las personas, destacando en algunos casos la población indígena, así como a la pertenencia (12%) a la sociedad, en tanto en cuanto eso significa el cumplimiento de los derechos humanos y la justicia social.

Otros conceptos que también destacan y se mezclan con ambas visiones son el de solidaridad, convivencia, equidad y democracia. También llama la atención que hay

algunas visiones que hablan de participación y colaboración entre actores, incluyendo al estado como actor; además, hay dos voces que hablan de participación y colaboración frente al estado, dando a entender que con este actor no se puede tener una relación de horizontalidad.

#### Causas de la desigualdad y la descohesión.

Cuando se habla de las causas de la desigualdad y la falta de cohesión de la población guatemalteca, los/as expertos/as señalan 4 temas fundamentalmente: las estructuras históricas de la desigualdad, altos niveles de pobreza y desempleo, falta de políticas redistributivas y corrupción. En las diversas explicaciones todas ellas también se ven entrelazadas, mostrando situaciones de enorme complejidad por su enraizamiento en diversas capas de la sociedad.





”

Otros ejes de desigualdad que se señalan tienen que ver, además del racismo, con la discriminación a personas por cuestiones como la identidad sexual o de género.

---

## Estructuras históricas de desigualdad.

En cuanto a las estructuras históricas de la desigualdad los/as participantes señalan algunas inequidades establecidas fundamentalmente a partir de los ejes rural/urbano y población criolla/indígena. Estos ejes de inequidad han arraigado en el establecimiento de unas élites económicas, que no facilitan procesos de cohesión de la población e incluso, advierten las personas entrevistadas, el estado no solo no juega un papel redistributivo, sino que más bien, facilita los intereses de las élites, agravándose así la desigualdad.

Otros ejes de desigualdad que se señalan tienen que ver, además del racismo, con la discriminación a personas por cuestiones como la identidad sexual o de género.

*El racismo y la discriminación que caracterizan al entorno elitario y estatal en Guatemala es un factor que acrecienta las inequidades entre ciudad y campo, urbano y rural, población criolla y la mestiza empobrecida e indígena, hombres y mujeres. La población de las comunidades LGBTI+ también se ve profundamente afectada por estos niveles de desigualdad que se agudizan con la doctrina del fundamentalismo conservador religioso que permea las cabezas principales de los organismos de Estado.*

G OTC 26 (Guatemala)

*Es producto de los históricos problemas estructurales del país de desigualdad e inequidad en lo social, étnico, económico, político, cultural, etc.; - Cooptación- control del estado por las tradicionales oligarquías asentadas en el país, con su tradicional comportamiento discriminatorio, racista, marginador, explotador y corrupto.*

G OTC 22 (Guatemala)

*La supeditación del aparato de Estado a los intereses de las élites económicas*

*que han ejercido control en políticas públicas mediante su participación en más de 50 espacios de decisión. Aunado a la superposición de intereses de estos grupos por encima de los intereses de la mayoría, lo que contraviene los preceptos esenciales de la Constitución que obliga al Estado a la procura del bien común. El ejemplo concreto es cómo las primeras disposiciones en materia de atención a la pandemia se centraron en la protección al sector económico poderoso: suspensión de contratos laborales a voluntad, apertura de centros de trabajo sin control, moratoria en pago de tributos al gran capital, etc.*

G OTC 26 (Guatemala)

## Falta de Políticas públicas redistributivas.

Si bien una de las causas más señaladas son las estructuras históricas de desigualdad, que pueden estar asentadas en el colonialismo, el papel del Estado no ha servido para disminuirlas, sino que más bien, las ha acrecentado. Los/as participantes señalan casi con unanimidad la falta de políticas redistributivas como una causa crucial para la situación de desigualdad de Guatemala.

*Se parte de una sociedad con fuertes desigualdades y con un alto porcentaje de exclusión social. Adicionalmente, con un Estado con presupuesto muy limitado y con mala capacidad de ejecución, por lo que la precariedad y la desprotección social son muy altas. En primer lugar, tenemos un porcentaje alto de economía informal que ha visto sus ingresos reducidos o prácticamente desaparecidos por las medidas de protección frente a la pandemia. En segundo lugar, la inexistencia de seguros de desempleo hace que el personal de empresas que han quebrado o que ha sido despedido quede en total desprotección.*

G OTC 16 (Guatemala)

[La] Política pública: falta de mecanismos para que la ayuda llegue a todos por igual. [En] Economía: la economía no ha parado y eso ha generado diferentes retos en los ámbitos sociales para seguir en el camino.

#### G OTC 31 (Guatemala)

Los organismos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como la institucionalidad misma, han estado rezagados en la creación de políticas públicas que favorezcan acortar la desigualdad durante la pandemia y atender de manera urgente y precisa derechos como la educación, salud, trabajo, alimentación de la población. Ha prevalecido la corrupción.

#### G Academia 1 (Guatemala)

Se apunta que las diferentes políticas públicas no han favorecido la protección de las personas más vulnerables, sino más bien al contrario. También se habla de la exclusión de esas personas vulnerables en los órganos de decisión y la existencia de grupos de presión empresariales, que llegan a cooptar al Estado. Uno de los participantes afirma que las políticas públicas no están dirigidas a favorecer a la población más vulnerable:

*Políticas públicas enfocadas en el beneficio de las grandes concentraciones de capital, y muy poco en la población en general, especialmente en aquellos sectores menos favorecidos. - Gobiernos y políticos financiados por los grupos de poder económico, por lo tanto, se convierten en sus patrocinados-benefactores; - Los índices de corrupción, tráfico de influencias, compra de voluntades, etc. a nivel estatal, judicial y congreso también se han acrecentado en los últimos años.*

#### G OTC 22 (Guatemala)

El modelo económico establecido que descansa en una arquitectura estatal que agudiza las desigualdades. Las élites económicas, políticas y el nuevo actor del crimen organizado, tienen control de

la institucionalidad democrática y desde esta posición de privilegio, definen las políticas en todos los ámbitos. La población en situación de pobreza está excluida de las posibilidades de participación efectiva en la toma de decisiones y la definición de políticas que le impactan.

#### G OTC 26 (Guatemala)

Algunas de los mayores vacíos de las políticas públicas son, por ejemplo, como nombran a continuación dos participantes:

*Deficiencias alimentarias, falta de educación, pocas oportunidades de empleo, inseguridad, corrupción.*

#### G OTC 45 (Guatemala)

*Desigualdades y tendencia a la baja en términos de la carga tributaria, una de las más bajas en la región. En Guatemala paga más impuestos el que menos gana. Excesos en las excepciones/exoneraciones, así como en la evasión y elusión fiscal.*

#### G OTC 22 (Guatemala)

### Altos niveles de pobreza y desempleo.

Derivado de las causas anteriores, muchos/as participantes señalan el desempleo y los altos niveles de pobreza como dos fenómenos estrechamente relacionados. Hay en general unas condiciones laborales muy precarias que ni siquiera entran en los canales del empleo formal, de tal manera que pudieran facilitar algo de estabilidad.

*Con 7 de cada 10 personas de la Población Económicamente Activa en condición de pobreza y sin ser absorbidas por el sistema laboral (público o privado), se generan bolsos poblacionales que necesitan procurarse el ingreso base en el día a día en el ámbito que denominan pomposamente "economía informal", que no es más que el disfraz del subempleo forzado.*

*Población que no es cubierta por el sistema del seguro social y que la destruida red hospitalaria nacional es incapaz de atender en condiciones de dignidad.*

G OTC 26 (Guatemala)

*Precarias relaciones laborales determinadas por la imposición patronal que por la negociación y la concertación. En general los índices sociales [están] en franco deterioro para las grandes mayorías*

G OTC 22 (Guatemala)

Como esquematiza uno de los participantes, a todo lo anterior se suman las vulnerabilidades de algunos habitantes:

*[La] Fragilidad de los grupos más vulnerables. Viven en un precario equilibrio. (...) Informalidad del sistema económico. Precariedad de los empleos.*

G Academia 4 (Guatemala)

## Corrupción.

En la punta de lanza de la inequidad estaría la corrupción, situándose entre una de las mayores causas de la falta de cohesión en el Estado guatemalteco y que parece un fenómeno extendido en las diferentes escalas del sistema público, desde los puestos funcionariales más bajos a los propios gobiernos. Esta puede ser una acusación muy grave, que, no obstante, se repite de manera general, que a su vez genera círculos complejos en las relaciones de los actores sociales con difícil solución. Lo más grave de esta situación es que se percibe con una gran desconfianza a los diferentes niveles de gobierno. Y así, un participante señala cómo la corrupción del Estado toma formas legales, aunque inmorales:

*La corrupción, la impunidad y la captura del Estado por redes económicas y políticas ilícitas, otras que actúan en zonas grises y también en condiciones de licitud.*

G Academia 2 (Guatemala)

*En virtud de cómo se han consolidado las Redes Político Económicas Ilícitas (RPIS), la corrupción ha devenido en un fenómeno estructural cuyas consecuencias en los sistemas de servicios estatales: educación, salud, comunicaciones, etc., ahonda las brechas existentes.*

G OTC 26 (Guatemala)

Otros participantes enumeran también la corrupción como una causa fundamental de la inequidad, alineada con la debilidad gubernamental, a lo que se suma la falta de apoyos a sectores que podrían movilizar otros cambios, como se ve a continuación:

*1. La ineficiencia del sector público en el uso de recursos y en la definición de prioridades 2. Altos niveles de corrupción, en especial en el sector público 3. Falta de apoyo a las dos grandes válvulas de escape a la presión social: el sector informal y la migración irregular a los Estados Unidos 4. Falta de voluntad política a cambios, por el grupo de poder político y económico que mantiene el Status Quo 5. Narcotráfico y crimen organizado.*

G OTC 23 (Guatemala)

*1. La debilidad institucional del gobierno central / burocracia y corrupción 2. Ausencia de políticas públicas para atender a los grupos más desfavorecidos 3. Programa de atención a la emergencia inapropiado (a nivel de apoyo económico como de salud) 4. Falta de apoyo a sectores económicos: turístico/ pymes de servicios.*

G OTC 41 (Guatemala)

## 5.2. Ámbitos de desigualdad en los que es más relevante el impacto de la pandemia

Los ámbitos de la desigualdad en que la pandemia ha tenido un mayor impacto son diversos, según señalan los/as panelistas: desde la seguridad alimentaria a la educación, la pérdida de servicios públicos y la privatización de algunos de esos. Aunque más adelante se explicarán de forma más concreta las distintas políticas, aquí se subrayan los primeros argumentos que han esbozado los/as participantes.

### Seguridad alimentaria.

El hecho de que no se ha podido asegurar la alimentación de toda la población es uno de los problemas cruciales que ha arrojado la pandemia. El problema ya existente de forma previa de la desnutrición se ha agravado aún más. Se puede decir que esto ha sido aún peor en los entornos rurales, ya de por sí con peores condiciones de partida.

*La seguridad alimentaria se ha visto limitada, y la desnutrición ha crecido.*

G Academia 1 (Guatemala)

Aquí un participante enfatiza que las poblaciones más vulnerables han sufrido aún más problemas como la falta de alimentos:

*Población con alta vulnerabilidad, viviendo en pobreza y con hambre a nivel rural y urbano. Se han incrementado los casos de desnutrición. Se mantiene el racismo y la discriminación hacia la población indígena y pobre.*

G OTC 23 (Guatemala)

Otro participante enfatiza lo visible del crecimiento de la miseria por todo el país, con las banderas blancas:

*Decenas de mujeres, niñas y niños, ondean sus banderas blancas en las carreteras o vías rápidas cercanas a la capital y en el interior del país. Ya en la capital, vecinos de los múltiples cinturones de miseria que existen, los asentamientos, etc., situados en barrancos u áreas en suma precariedad, también han sacado sus banderas blancas para pedir alimentos y algún apoyo a los automovilistas que se cruzan por sus sectores.*

G OTC 22 (Guatemala)

### Mayores dificultades de acceso a recursos básicos.

Acceder a los recursos básicos, más allá del acceso a la alimentación, se ha complicado en general. Los precios de productos básicos como el gas y el transporte han aumentado y el servicio del agua se ha vuelto más escaso.

*Canasta básica: el costo de la canasta básica se ha incrementado. Gasolina: también se ha incrementado a pesar de que el precio en el mercado internacional se ha mantenido. Gas: se ha incrementado el costo por libra y no hay medidas para poder bajarlo. Agua: el agua se ha escaseado y las medidas para regenerar este recurso son a largo plazo. Transporte: el transporte tanto para las empresas como para las personas se ha incrementado.*

G OTC 31 (Guatemala)

*La pandemia derivó en la emisión de disposiciones de aforo en el ya deficiente transporte público urbano y extraurbano que, al funcionar sin control, incrementa los costos*

del servicio sin que se cumplan las condiciones de seguridad sanitaria. Esto impacta los bolsillos (más caro sin mayores ingresos), arriesga la salud y con ello, amenaza en mayor medida a la población que debe utilizarlo ante la ausencia de otras opciones de traslados.

G OTC 26 (Guatemala)

Se ha dificultado aún más el acceso a una buena cantidad de servicios públicos básicos:

1. Acceso a alimentación y servicios básicos (principalmente agua y salud)
2. Acceso a pruebas y programas de vacunación
3. Educación pública
4. Generación de empleo y programas de apoyo económico poco eficientes
5. Economía informal

G OTC 41 (Guatemala)

## Empeoramiento de servicios públicos.

Los servicios públicos en general se han visto afectados, sin que el acceso de las clases sociales más vulnerables fuera posible.



© Miguel Lizana / AECID

La vigencia de nociones privatizadoras en los servicios en general y en los servicios públicos en particular acrecienta el deterioro del poder adquisitivo.

G OTC 15 (Guatemala)

La proporción del gasto público es menor en el sector salud nacional, y menos aún en la niñez, las mujeres y las grandes minorías étnicas y campesinas en general

G OTC 22 (Guatemala)

## Educación.

En cuanto a la educación, se destaca especialmente la pérdida de uno de los principales valores de la escuela: su labor por la equidad en el acceso a unos conocimientos y habilidades. Los confinamientos han puesto en la mesa las brechas digitales existentes, tanto de primer orden, de acceso a dispositivos y tecnologías digitales, como de segunda brecha digital, relativa a la consecución de beneficios con el uso de estas. De esta manera, hay una gran cantidad de menores que no han recibido acceso para poder ejercer su derecho a una educación. El acompañamiento de los/as escolares ha dependido de las capacidades de sus padres y madres, dejando a muchos en una situación de abandono escolar.

Como dicen algunas de las participantes, la brecha educativa se ha agrandado:

(...) Debido a la brecha estructural existente y que se profundizó con la pandemia, gran cantidad de niñez y juventud fueron expulsados del sistema escolar por no contar con la tecnología y recursos para continuar con su proceso escolarizado. Esto tendrá un impacto generacional fuerte.

G Academia 1 (Guatemala)

La población en edad escolar, que ya de por sí estaba afectada por las desigualdades, está desatendida al no

tener acceso a comunicaciones en red por falta de dispositivos (computadoras, tabletas o teléfonos inteligentes), por las limitaciones de padres y madres para acompañar el proceso educativo, o las limitaciones de las y los maestros del sistema de educación pública para atender con capacidad el proceso de enseñanza aprendizaje en la virtualidad.

G OTC 26 (Guatemala)

Y esto tiene que ver con una base del sistema educativo que ya era malo de partida:

*El sistema educativo de Guatemala, principalmente el de educación primaria y secundaria, es muy deficiente: la pandemia ha agudizado sus problemas.*

G Academia 4 (Guatemala)

## Salud.

Además de la educación, si hay algún servicio público cuya precariedad se ha puesto en evidencia con la pandemia es la salud. La cobertura era ya escasa para todas las capas sociales antes de la pandemia y a consecuencia de ella, el acceso ha sido aún más difícil.

*Los servicios de salud, que ya eran precarios, ahora no dan abasto.*

G OTC 16 (Guatemala)

*1. Salud. El sistema de salud es prácticamente inexistente. La cobertura es muy baja. 2. Deficiencia en el sistema de protección social. Una minoría está cubierta por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.*

G Academia 4 (Guatemala)

## Empeoramiento de las condiciones laborales.

Las condiciones laborales también se han visto afectadas de una manera generalizada, según

los/as panelistas. Se suma aquí, como se citaba al principio, que el desempleo es uno de los males endémicos de la sociedad guatemalteca, con la abundancia de un empleo informal sobre el total de empleos. En todos esos casos, las condiciones se han visto perjudicadas, tanto en concepto de salarios, como de jornada.

*Las personas (solo 3 de cada 10) que estaban absorbidas por el sistema formal de empleo, han perdido sus empleos y se han visto forzadas al subempleo o a la procura de ingresos por cuenta propia.*

G OTC 26 (Guatemala)

*Se evidencia un franco retroceso en materia de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Las medidas gubernamentales de contención de la pandemia han tenido un impacto negativo en los trabajadores, quienes han resentido sus ingresos por acciones ilegales de patronos (cambio a la baja de contratos condiciones laborales y/o de trabajo, reducción de salarios, despidos indirectos e injustificados, cierre de empresas sin haberse agotado los procedimientos correspondientes, etc.) y la manifiesta debilidad institucional del estado para frenar estas acciones ilegales.*

G OTC 22 (Guatemala)

## Escaso apoyo a las MIPYME.

Relacionado con el empleo y sus condiciones, también hay una reivindicación de la falta de apoyo de las micro, pequeñas y medianas empresas, en comparación a las grandes empresas.

*Las MPYMEs son las que pueden generar más oportunidades, pero son las que menos reciben apoyo institucional: solo programas de sobrevivencia.*

G OTC 22 (Guatemala)

## 5.3. Maneras en que ha afectado la pandemia a las desigualdades de género y cómo ha afectado a las mujeres, concretamente

Hay un pleno acuerdo en que las mujeres han sido especialmente afectadas desde diferentes esferas como consecuencia de la pandemia.

### Aumento de las cargas relacionadas con los cuidados.

Por un lado, uno de los problemas que han afectado de manera transversal a las mujeres es el aumento de cargas relacionadas con los cuidados. Especialmente, esto ha tenido lugar debido al cierre de las escuelas. Una cuestión de gravedad es que esta carga recae en la mujer de manera naturalizada, sin que haya siquiera una negociación relativa a las duraciones de la jornada.

*Uno de los efectos más fuertes ha sido el impacto en la naturalización del cuidado como una responsabilidad femenina, lo que ha sobrecargado las jornadas laborales de las mujeres. Además, se han reproducido y profundizado los estereotipos de género, particularmente la reiteración de las mujeres en el mundo privado. El trabajo desde casa ha significado el regreso al ámbito privado y con ello todo el cúmulo de asignaciones sociales para las mujeres.*

G Academia 1 (Guatemala)

*En Guatemala ni siquiera se cuenta con un seguro de cesantía, y ni siquiera se ventila el tema de las políticas de cuidado, que recaen hoy incluso*

*sobre las hijas confinadas en el hogar cuidando a sus adultos mayores, en el apoyo a la educación de los niños confinados y en otros quehaceres propios de una sociedad que en este momento ni siquiera tiene un cronograma colectivo claro frente a la inmunización, como producto de las estrechas relaciones exteriores.*

G OTC 15 (Guatemala)

### Aumento de violencia de género.

El aumento de violencia de género es un factor sobre el que habría que poner un foco de alarma. El mayor estrés, desencadenado por la pérdida de empleos y los confinamientos, ha formado la tormenta perfecta para que estas situaciones se agraven en los hogares donde ya tenían lugar y que aparezcan otras más. Otra situación grave es que las niñas y niños también han debido permanecer en casa, por lo que se han visto afectadas/os y se han agravado las situaciones.

*Las víctimas de violencia de género están más expuestas por el confinamiento. Adicionalmente, al castigar más la pandemia a la población de menos recursos (lo que incluye las mujeres), estas se han visto más afectadas. Esto incluye también el problema que genera no poder dejar los niños en las escuelas, lo que dificulta que las madres puedan salir.*

G OTC 16 (Guatemala)

La pandemia, como todos los fenómenos sociales, tiene un mayor impacto en la brecha de género. Desde nuestra organización pudimos evidenciar la sobre carga que el cambio con la pandemia provocó principalmente en las tareas de cuidado o educación, y cómo esto afectó principalmente a la madre/trabajadora que tuvo que asumir muchas más tareas que el padre/trabajador. Asimismo, los datos indican un aumento significativo en casos de violencia intrafamiliar.

G OTC 41 (Guatemala)

## Mayor desempleo y peores condiciones laborales.

Si hay un claro consenso en que el desempleo ha aumentado y las condiciones laborales se han visto negativamente afectadas, en el caso de las mujeres ambos procesos han tenido una incidencia aún mayor.

La brecha existente se ha agudizado. En materia de ingresos, ya sea por desempleo o por cierre de espacios de ingreso por cuenta propia, estos disminuyen o se incrementan las cargas laborales. En lo que respecta al derecho a una vida libre de violencia, [este] se vulnera con el encierro forzado que llevó a convivir con agresores.

G OTC 26 (Guatemala)

El cierre de muchos negocios por no poder continuar sus ventas o prestación de servicios, por ejemplo, en el sector turismo y en los hoteles, tiene como consecuencia un desempleo abierto que hace que se reduzcan los ingresos familiares, provocando pobreza y migración ilegal a otros países. En un país donde la informalidad llega al 80% y la capacidad de acceso a crédito es limitada y no apoyada efectivamente por el gobierno, se ha producido un aumento del desempleo abierto, lo cual contrasta con la falta de incentivos al sector productivo para ampliar



sus capacidades productivas y el ofrecimiento de empleos formales. Por contrario, el seguro social ha perdido afiliaciones por cierre de empresas que otorgaban empleos formales con todas sus prestaciones, entre ellas la seguridad social.

G OTC 33 (Guatemala)

Se observa una reducción en los salarios, y esto es aún más importante en los salarios de las mujeres trabajadoras. El costo de vida ha aumentado, impactando el presupuesto familiar. Se observa un aumento en el número de personas que piden dinero en las calles, particularmente mujeres.

G Academia 4 (Guatemala)

1. Se han acentuado la falta de oportunidades para las mujeres, en especial para acceder a empleos dignos
2. La carga de trabajo se ha acentuado hacia las mujeres, quienes deben ser madres y a la vez maestras de sus hijos, ante el impacto de la pandemia en la educación formal.
3. Pérdida de ingresos y empleos para mujeres y hombres que dependen del turismo, artesanía y servicios.

G OTC 23(Guatemala)

## Mayor exclusión.

Fruto de la situación de partida, nada favorable para las mujeres, sumando los efectos encadenados de la pandemia, las mujeres sufren aún más exclusión que antes. Se encuentran entre las poblaciones más pobres y con menor acceso a recursos públicos, que además ahora han mermado e incluso desaparecido, por lo que sus situaciones se han visto más perjudicadas. En una situación en la que la desigualdad de género era fehaciente, el aumento de brechas que han desfavorecido a todas las personas en situaciones de desigualdad ha dado lugar a un aumento de esos desequilibrios. Dado que la participación de las mujeres en órganos de decisión es escasa, no ha habido una sensibilidad necesaria para poder prever las consecuencias de la pandemia con enfoque de género.

*Las niñas y las mujeres han sido marginadas y discriminadas, lo cual las tiene en la pobreza y extrema pobreza, especialmente en las áreas urbanas y rurales, en las que se encuentran grandes sectores indígenas del país. Grandes desigualdades en términos de la participación política son más que evidentes: existe una gran diferencia salarial y de oportunidades en relación*

*con los hombres. Esta situación se ha agravado en el último año 2020. Algunos estudios concluyen, que, en Guatemala, la pobreza y la extrema pobreza tienen rostro de mujer y de mujer indígena.*

G OTC 22 (Guatemala)

Otro participante subraya algunos problemas que se han encadenado:

*La pobreza multidimensional se ha acentuado. En la vivienda y los servicios, mayor costo o limitados. Precarización laboral. Violencia y discriminación. Sobrecarga de trabajo en el hogar.*

G OTC 23 (Guatemala)

*En Guatemala, el racismo, el machismo y los cacicazgos muestran que el IDH (Índice de Desarrollo Humano), adaptado a desigualdad y "gender empowerment", se degrada fuertemente frente a estas dos últimas variables y situaciones.*

G OTC 15 (Guatemala)

Esa mayor exclusión a consecuencia de la pandemia, se refleja en:

*Marginación, discriminación, así como la falta de oportunidades en todos los niveles del país.*

G OTC 22 (Guatemala)



© Miguel Lizana / AECID

## 5.4. “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032”

**De qué manera el “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032” y los “Lineamientos Generales de Política 2019-2023” contemplaban adecuadamente el mayor empleo de las mujeres y las niñas.**

.....  
Cuando se pregunta a los/as panelistas sobre el modo en que se contempla el empleo de mujeres y niñas en los planes estratégicos estatales desarrollados en Guatemala en los últimos años, contestan pocas personas. Quienes lo hacen, lo que señalan es que no hay claramente un enfoque hacia la situación concreta de estas. En todo caso, aunque se nombre, no parece que tenga medidas concretas asociadas.

*Lo he leído varias veces, pero no veo una focalización en el tema de mujeres y niñas propiamente dicho. Más que todo se busca la transversalidad en el tema del género y el mismo se ubica dentro de las diferentes reformas sectoriales de una manera general.*

G OTC 15 (Guatemala)

*Lo contiene, pero no de manera exhaustiva. Debe fortalecerse con políticas específicas en protección y promoción con enfoque de género.*

G OTC 41 (Guatemala)

.....  
**¿De qué forma el “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032” y los “Lineamientos Generales**

**de Política 2019-2023” y /o la “Política General de gobierno 2020-24” contemplaban de forma adecuada las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas?**

.....  
De manera aún más negativa que en el caso de las mujeres y niñas, los planes estratégicos de Guatemala, aunque contemplaban las necesidades de los pueblos indígenas, no se han traducido en ningún tipo de mejora para estos. Se señala como punta de lanza la centralización de los servicios esenciales, dificultando su acceso especialmente para las poblaciones indígenas.

*La centralización de los servicios esenciales: La pandemia evidenció que el gobierno no tiene interés en fortalecer la atención y provisión de servicios de salud a nivel comunitario. No colaboran con líderes comunitarios ni con comadronas, quienes sabemos que son esenciales para la salud de comunidades rurales e indígenas.*

G OTC 6 (Guatemala)

*Así pues, la mayoría de expertos/as que se han manifestado al respecto de esta cuestión, señalan que las comunidades indígenas, más bien al contrario, han visto su situación empeorar. En el ámbito de la justicia, los líderes indígenas han sufrido una criminalización, siendo acusados de atentados sin una investigación legal, respaldada en evidencias. Asimismo, aquellos medios alineados a los pueblos originarios han sufrido la aplicación de recortes en la libertad de prensa. Además, los datos acerca de pobreza y desnutrición dan clara evidencia de que la situación de estas*

poblaciones no ha hecho más que empeorar en los últimos años.

*La política general de gobierno no resiste ningún análisis serio de planificación, y menos de los pueblos indígenas, lo cual se muestra claramente en la relación de la propia Presidencia con las autoridades indígenas.*

G OTC 15 (Guatemala)

*No hay mayores avances y por el contrario se evidencian retrocesos. Incluso ahora, se penaliza y criminaliza la lucha de los pueblos originarios. Se deslegitima y descalifica la denuncia social comunitaria en favor de los derechos humanos y los recursos naturales, al extremo que ya se documentan varios casos de atentados y asesinatos de hombres y mujeres líderes y lideresas indígenas y campesinos, urbanos y rurales. La prensa comunitaria*

*prácticamente se encuentra proscrita.*

G OTC 22 (Guatemala)

*No. Lo podemos ver reflejado en el incremento de los casos de desnutrición, en los elevados índices de pobreza, en las enormes tasas de migración irregular, etc. Ese Plan es una farsa.*

G OTC 23 (Guatemala)

*Una de las participantes afirma que el plan es insuficiente especialmente por el tratamiento que se hace de los/las líderes indígenas:*

*No del todo. La evidencia está en cómo se criminaliza al liderazgo indígena que ejerce derechos de defensa y protección del territorio y el ambiente.*

G OTC 26 (Guatemala)

## 5.5. Prioridades políticas para evitar el incremento de la pobreza y la brecha de desigualdad

Para resolver estas cuestiones, que sin duda son enormemente complejas, el conjunto de expertos/as establecen las siguientes prioridades para poder atajar esas situaciones. Como se puede ver, las que ganan un mayor grado de importancia en general son aquellas que tienen un carácter de establecimiento de principios de igualdad: “Cumplimiento de los acuerdos de paz”, “Incorporación del enfoque de DDHH” y el “Reconocimiento de formas de organización de pueblos indígenas” por encima de medidas más concretas. Los/as participantes priorizan así el establecimiento

de unos principios de igualdad de base para poder generar a partir de esta la eliminación de brechas de desigualdad.

Un segundo bloque de prioridades se centra en la participación de las mujeres, especialmente de las indígenas: “Fomento de la participación política de las comunidades indígenas”, “Promoción de la participación ciudadana de las mujeres”. La sexta prioridad es la “Promoción de servicios descentralizados”, necesaria para favorecer la equidad en el acceso a los servicios.



© Miguel Lizana / AECID

**Tabla 1:** Prioridades políticas para evitar el incremento de la desigualdad

1. Cumplimiento de los acuerdos de paz
2. Incorporación del enfoque de DDHH
3. Reconocimiento de formas de organización de pueblos indígenas
4. Fomento de la participación política de las comunidades indígenas
5. Promoción de la participación ciudadana de las mujeres
6. Promoción de servicios descentralizados
7. Seguridad alimentaria
8. Favorecer garantías de acceso a recursos institucionales
9. Garantizar los programas de alimentación escolar en casos de emergencia

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

.....

### **Colectivos a los que deberían estar dirigidas las políticas para evitar mayores desigualdades.**

.....

Cuando deben señalar los grupos sociales más perjudicados por la pandemia, la mayoría de participantes citan a casi todos los grupos enumerados más abajo, en la Tabla 2, porque es difícil discriminar quiénes están en una

situación de mayor vulnerabilidad. Sin embargo, los/as participantes dejan ver determinados ejes estructurales como el género, la etnia o la edad como los generadores principales de desigualdad. De esta forma, se puede ver que la interseccionalidad de las variables en función de esos ejes da lugar a toda una panoplia de situaciones de vulnerabilidad. El orden, en función de la puntuación media obtenida en la tercera ronda, es como sigue:

**Tabla 2:** Colectivos prioritarios en el diseño de las políticas

1. Mujeres
2. Jóvenes
3. Pueblos indígenas
4. Adultos Mayores
5. Personas con discapacidad/diversidad funcional
6. Personas que dependen de la economía informal
7. Población rural
8. Personas desempleadas
9. Personas con enfermedades crónicas
10. Migrantes

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as



Este testimonio de ejemplo refleja la interseccionalidad en cuestión de señalar los sujetos más vulnerables. Por otro lado, se percibe además que las acciones políticas son penalizadas:

*Mujeres indígenas y rurales, porque les ha tocado sostener a sus familias, y en el caso de las defensoras de territorio, con la pandemia y la imposición de estados de excepción en sus territorios, sobre todo al inicio, ha aumentado su criminalización y desprotección.*

G Academia 1 (Guatemala)

## Prioridades que deberían tener las políticas públicas de Guatemala para contribuir a una mayor cohesión.

En cuanto a las prioridades de las políticas públicas para alcanzar una mayor cohesión en Guatemala, hay un claro señalamiento a la necesidad de cambio de las estructuras políticas y administrativas del país, como se ve en la Tabla 3. La primera prioridad, elegida por casi la unanimidad de participantes es la “lucha contra la corrupción”, y la segunda, “aumentar la participación en los ámbitos de decisión política”. Una tercera prioridad hace referencia a una de las principales necesidades humanas: la alimentación. Llama la atención que el acceso a la alimentación sea la tercera prioridad, mientras que al final de la lista esté “introducir programas de seguridad alimentaria”. Esto parece reflejar una preferencia por las acciones más descentralizadas.

Un segundo bloque de prioridades lo forman tres medidas que tienen el objetivo de eliminar tres tipos de brechas: las diferencias de los entornos urbanos y rurales, la brecha digital y todo lo relacionado con las diferencias de los entornos rurales, el acceso a la salud en estos.

**Tabla 3:** Prioridades de las políticas públicas para contribuir a una mayor cohesión

11. Lucha contra la corrupción
12. Aumentar la participación en los ámbitos de decisión política
13. Acceso a alimentación
14. Eliminar las diferencias entre los ejes urbanos y rurales
15. Eliminación de la brecha digital
16. Eliminar las brechas de acceso a la salud en las zonas rurales
17. Programas de atención a la violencia de género
18. Mejorar la eficiencia de los programas de apoyo económico
19. Mejorar el acceso de las mujeres a servicios esenciales de justicia
20. Introducir programas de seguridad alimentaria
21. Facilitar el acceso en la administración de la justicia
22. Inserción de las mujeres en el seguro social

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

## 5.6. Prioridades en las políticas económicas

### Sectores y elementos más débiles o expuestos a situaciones coyunturales de emergencia y/o bruscos cambios en la tendencia de crecimiento económico (empleo, inversión, comercio, remesas, turismo, etc.) en Guatemala.

En cuanto a los sectores más débiles frente a los cambios económicos bruscos, se puede ver en los testimonios de ejemplo que hay una idea común al respecto de que la situación económica se ha visto deteriorada. Tienen también una incidencia particular los sectores de servicios, hostelería y transporte, relacionados con el turismo, que han caído en la pandemia.

*El más débil es el aparato productivo interno: puede verse el deterioro de la balanza comercial del país en las últimas cifras reportadas por la misión que visitó al país a raíz de la Consulta del Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI. Es inconcebible que se proyecte una balanza en cuenta corriente positiva en 2023 mientras que la balanza comercial se torna deficitaria en una relación del 10% del PIB. ¿De qué vive la posición externa de las Reservas Monetarias Internacionales?*

G OTC 15 (Guatemala)

*El empleo, por el sector informal, [el] turismo, [las] artesanías, [los] servicios, [los] hoteles, [los] restaurantes, [el] transporte. [La] migración irregular a Estados Unidos, demanda más apoyo del gobierno de Guatemala (el gran ausente).*

G OTC 23 (Guatemala)

Ese empeoramiento se ha producido en el sector industrial, pero es especialmente duro en el sistema agrario, que ha sido dominado por un sector de monocultivo exportador, que ha perjudicado a los campesinos más pequeños. En esas grandes explotaciones, además, algunos participantes denuncian la existencia de abusos laborales, como despidos improcedentes.

*El monocultivo y otras actividades extractivas provocan muchas presiones sobre temas como el agrario y el campesino. Así mismo, el país ha perdido liderazgo industrial, mientras que el proceso de integración económica centroamericana se ha debilitado por las divergencias políticas y formas de percibir los modelos económicos al interior de la región.*

G OTC 15 (Guatemala)

*Se viene padeciendo de incumplimientos de normas laborales por las patronales, particularmente en: sector agroexportador. [Un] Ejemplo [es] el bananero independiente en las fincas de palma africana/aceitera, así como en varias de las fincas de otros productos agrícolas. Han aumentado las denuncias de grupos de trabajadores campesinos de fincas privadas cuando “pretendían” exigir sus prestaciones por haber sido despedidos injustificadamente: estos han sido recibidos con amenazas de muerte por personas con armas fuego de grueso calibre intimidándoles.*

G OTC 22 (Guatemala)

*Los patronos han sido informados y participado en la elaboración de estos instrumentos, sin embargo, las organizaciones sindicales NO HAN SIDO TOMADAS EN CUENTA. Además, en los primeros análisis realizados por los sindicatos a estos documentos, se identifica que contienen serias deficiencias*

técnicas y que no tienen “claridad” en lo que para el efecto está establecido en el Código de Trabajo, así como en las normas específicas de salud y seguridad ocupacional nacional e internacional.

G OTC 22 (Guatemala)

Una vez se han puesto en un listado los sectores más perjudicados y han sido ordenados por su importancia por las personas participantes, como se muestra en la Tabla 4, se destaca que “el empleo”, además de “la inversión estatal” y la “fuerte dependencia de las remesas” son los elementos más débiles en el ámbito económico. Les siguen “el sector informal del empleo”, “los trabajadores” y “la inversión exterior”. En resumen, se puede decir que los/as expertos/as hablan de sectores sujetos a funcionamientos estructurales que necesitan de cambios bastante grandes.

Al final de la lista estarían el turismo, el comercio y el sector del transporte, que, si bien se veían previamente que se concebían como sectores golpeados por la pandemia, se entiende que esta es una situación transitoria y que no son sectores tan débiles estructuralmente.

Áreas prioritarias para el diseño de una política económica que incluya el objetivo de fortalecer la capacidad de responder a los mercados afectados, así como proteger de intereses agentes privados.

Las principales prioridades que se consideran para diseñar la política económica del país son fundamentalmente el establecimiento de reformas, como se ve en la Tabla 5. Las reformas se deberían efectuar, en primer lugar, sobre los reglamentos empresariales, para facilitar por ejemplo la creación de empresas. En sus testimonios, los/as participantes hablaban de que si bien hay un buen número de trabajadores/as que producen sus propios empleos, lo hacen de manera informal, de tal modo que se debería favorecer su formalización mediante cambios en el reglamento.

En segundo lugar, también relacionado con el anterior, se destaca el “realizar reformas para impulsar el papel de las empresas de tamaño

**Tabla 4:** Sectores y elementos más débiles o expuestos a situaciones coyunturales

23. El empleo
24. La inversión estatal
25. Fuerte dependencia de las remesas
26. El sector informal de empleo
27. Los trabajadores
28. La inversión exterior
29. Tecnología
30. Las cadenas de valor
31. Pequeña y mediana empresa
32. Los ingresos y el gasto público
33. Pequeños agricultores y artesanos
34. Turismo
35. Comercio
36. Sector del transporte

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

micro, pequeño y mediano”. Como advertían los/as expertos/as, son estas empresas las que aportan el mayor número de empleos y, sin embargo, no tienen ningún tipo de apoyo, en detrimento de otras empresas que no generan tantos beneficios sociales.

Un tercer lugar lo ocupa el “Llevar a cabo reformas basadas en la transformación digital y las nuevas tecnologías”, que también tiene un carácter transversal, para buscar un mayor beneficio de toda la población, favoreciendo una mayor inclusión de estas en los sectores productivos.

El segundo bloque de prioridades tiene relación con la tributación y la inversión estatales. En el cuarto lugar estaría la “Reforma Política fiscal para fomentar una mayor equidad”, así como “Cambios en la política fiscal para apoyar el incremento de la producción industrial y de servicio”. En sexta posición se percibe como necesaria para dar un gran empuje a los cambios en el sector productivo la “Inversión en educación de calidad y de capacitación

técnica”. Los/as participantes defendían que, si no hay una formación técnica de las/os futuros/as trabajadores/as, será imposible acompañar reformas en los diferentes sectores productivos.

Pareciera una contradicción que “la Regularización de la economía informal” ocupe el último lugar cuando era visto como uno de los principales problemas, así como uno de los sectores más golpeados. Sin embargo, lo que parece defenderse son medidas más activas en relación con la facilitación de creación de empresas en comparación a otras medidas más asistenciales en materia económica.

A continuación, se exponen algunas de las citas relacionadas con esta cuestión:

*Fomento de la asociatividad productiva. Construcción de plataformas de inclusión financiera. Brindar acceso a mercados sostenibles. Innovación e incorporación de tecnología.*

G OTC 23(Guatemala)

**Tabla 5:** Áreas prioritarias para el diseño de una política económica

1.	<b>Reformar la reglamentación empresarial (por ejemplo, facilitar la creación, el crecimiento y el cierre de empresas).</b>
2.	<b>Realizar reformas para impulsar el papel de las empresas de tamaño micro, pequeño y mediano.</b>
3.	<b>Llevar a cabo reformas basadas en la transformación digital y las nuevas tecnologías.</b>
4.	Reforma Política fiscal para fomentar una mayor equidad.
5.	Cambios en la política fiscal para apoyar el incremento de la producción industrial y de servicio.
6.	Inversión en educación de calidad y de capacitación técnica
7.	Fortalecimiento del mercado interno.
8.	Inversión en políticas sanitarias y servicios de salud
9.	Acceso al mercado para los emprendedores rurales e indígenas
10.	Inversión en infraestructuras estatales
11.	Fortalecimiento de los sistemas agroforestales
12.	Innovación e incorporación de tecnologías
13.	Regularización de la economía informal

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

Fomento de la pequeña y mediana empresa para el incremento de opciones de empleo.

G OTC 26 (Guatemala)

1. Desarrollar programas de fomento de la inversión, en sistema de cooperativas, por ejemplo. 2. Desarrollar programas de educación para el empleo y la empresariedad. 3. Ampliar la cobertura del IGSS, a toda la población de ser posible. 4. Mejorar la infraestructura de telecomunicaciones. 5. Combatir la corrupción en el estado y en los puertos.

G Academia 4 (Guatemala)

Es indispensable fortalecer el sistema de seguridad social y trabajar para aumentar la capacidad emprendedora de la sociedad.

G OTC 41 (Guatemala)

.....

## **Acciones adecuadas para desarrollar una política económica que contemple las prioridades señaladas.**

.....

Las acciones que se consideran necesarias, en primer lugar, para que se puedan desarrollar las prioridades en las políticas económicas anteriores, se relacionan directamente con las micro-pymes (Tabla 6). Destacan los “Incentivos a la producción agrícola”, las “Ayudas a pequeños productores” y “Programas de microcréditos”. Les siguen en la misma línea el crear programas de “Capital semilla para proyectos” y “Generar empleo, condiciones de acceso al crédito, asistencia empresarial y comercial en los segmentos más vulnerables”. Una prioridad siguiente sería la del “Aumento de los ingresos tributarios”, que, por otra parte, resulta vital para poder establecer acciones como las anteriores.

Algunos testimonios en esta línea, tal y como exponen los participantes son:

[Es necesario el] Fomento de las cadenas de valor, veamos un caso: Guatemala es el principal productor y exportador de cardamomo a nivel mundial. Esta actividad económica, aglutina a 350 mil trabajadores. Pero no hay ninguna política económica al respecto. Apoyo a la MIPYME [con un] Ambiente favorable, para procesos de facilitación empresarial. Empoderamiento económico y desarrollo empresarial con énfasis en mujeres y jóvenes.

G OTC 23(Guatemala)

También proponen un especial hincapié en las producciones agrícolas:

Apoyo a la producción cooperativa, principalmente agrícola. Desarrollo de nuevos productos y nuevos mercados. (...) Creación de instituciones de apoyo a la aplicación tecnológica, agrícola, industrial y digital.

G Academia 4 (Guatemala)

La población rural tiene un limitado espacio para vivir y producir sus alimentos, eso refleja los altos niveles de pobreza y desnutrición, que se ven reflejados en nuestros indicadores socioeconómicos (los peores de América Latina).

G OTC 23(Guatemala)

Lo que se observa en general en estas medidas es la visibilización de una necesidad por unas mayores políticas económicas redistributivas, que, por un lado, aumenten los ingresos de las arcas estatales y, por otro, brinden apoyos a las economías más pequeñas en aras de un mayor beneficio social, en forma del aumento de empleo, como se puede ver en la siguiente cita:

Incrementar los ingresos del Estado por la vía de una política fiscal progresiva [y] Responder a las necesidades de reducción de la brecha de inequidad.

G OTC 26 (Guatemala)

**Tabla 6:** Acciones adecuadas desde la política económica

37. Incentivos a la producción agrícola
38. Ayudas a pequeños productores
39. Programas de microcréditos
40. Capital semilla para proyectos
41. Generar empleo, condiciones de acceso al crédito, asistencia empresarial y comercial en los segmentos más vulnerables
42. Aumento de los ingresos tributarios
43. Apoyo a las cadenas de valor (cardamomo, café, cacao, especias culinarias).
44. Aumento de los ingresos tributarios
45. Apoyo a la población migrante irregular en los Estados Unidos
46. Empoderamiento económico y desarrollo empresarial con énfasis en mujeres y jóvenes
47. Brindar acceso a mercados sostenibles a los productos agrícolas

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

## 5.7. Criterios que deben fundamentar el desarrollo de políticas públicas para evitar incrementos significativos de la desigualdad en el futuro

Entre los criterios que deben constituir las bases de las políticas públicas para evitar el incremento de las desigualdades, mostradas en la Tabla 7, hay tres que destacan sobre el resto. Los primeros de ellos, como se pueden ver en la tabla a continuación, son: “Planificación estratégica en lugar de implementar instrumentos aislados”, “Lucha contra la corrupción” e “Inclusión de enfoque de género”. Hay una clara tendencia a considerar la necesidad de impulsar planteamientos que rompan inercias estructurales y eso no se puede lograr con medidas puntuales, sino que se deben realizar esfuerzos estables en el tiempo.

Se señala esa planificación al respecto de los sectores productivos, pero también de las necesidades acuciantes como el acceso a la alimentación:

*[Se debería mejorar la] Planificación para la ayuda de los sectores productivos del país por parte del gobierno.*

G Academia 9 (Guatemala)

*Las líneas de planificación necesitan un mayor esfuerzo de planificación y la urgencia de la pandemia ha colocado estos ítems en suspenso. Hasta tanto no haya claridad respecto a la normalización de la situación que se vive.*

G OTC 59(Guatemala)

*Falta de planificación para el abordaje de la inseguridad alimentaria.*

Rosa María de Frade (Guatemala)

*El vice ministerio de la pequeña y mediana empresa del Ministerio de Economía, el MAGA (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación) y el Ministerio de Desarrollo deben trabajar coordinadamente en programas focalizados, tanto de transferencias condicionadas, entrega de alimentos y procesos ulteriores de protección social, de forma focalizada con variables de género y pueblos indígenas.*

G OTC 15 (Guatemala)

*Políticas claras inclusivas con incentivos y mejorar la estructura del estado en materia de desarrollo económico inclusivo. En Guatemala es indispensable promover políticas sobre empresa y derechos humanos, crear en plan nacional de acción en el tema y adecuar políticas públicas que regulen la materia para poder avanzar.*

G OTC 41 (Guatemala)

**Tabla 7: Criterios que deben fundamentar el desarrollo de políticas públicas**

<b>48. Planificación estratégica en lugar de implementar instrumentos aislados</b>
<b>49. Lucha contra la corrupción</b>
<b>50. Inclusión de enfoque de género</b>
51. Aumentar la transparencia en las acciones gubernamentales
52. Construcción de plataformas de inclusión financiera
53. Inclusión de los pueblos indígenas
54. Evaluación de los resultados de las políticas (cumplimiento de objetivos)
55. Facilitar procesos administrativos y legales
56. Fortalecimiento del sector judicial
57. Descentralización de las políticas económicas
58. Creación de empleo
59. Fiscalización de la inversión pública
60. Atracción de inversión
61. Planificación territorial
62. Fomento de las asociaciones productivas
63. Fomentar la inclusión de las mujeres en la política económica
64. Fortalecimiento sistema de seguridad social
65. Priorización de las poblaciones indígenas en las políticas económicas
66. Priorización de las oportunidades para madres indígenas cabeza de familia

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

Al mismo tiempo, la lucha contra la corrupción puede ser un eje fundamental que posibilite esa reconstrucción y provoque el cambio cultural necesario para tomar nuevas inercias institucionales a partir de fortalecer los servicios públicos, como dice los siguientes participantes:

*Fortalecimiento de los sistemas públicos de servicios, lo que implica mejoras en los ingresos tributarios. Por ende, las capacidades de control tributario de grandes contribuyentes debe ser una prioridad. Aunado a ello, el combate sostenido a la corrupción a todo nivel que merma las capacidades del Estado para satisfacer la demanda de servicios públicos.*

G OTC 26 (Guatemala)

También se entiende que el sistema económico debería tener una reorientación:

*Sistema económico social que tenga impacto en cerrar las brechas de desigualdad del país (urbano/rural) atracción de inversión para la generación de empleo. Marco jurídico claro, división de poderes y fortalecimiento al sector justicia. Políticas claras en temas como combate a la corrupción y aumento de la confianza entre sectores y desarrollo de políticas públicas y alianzas público-privadas.*

G OTC 41 (Guatemala)

No menos importante es la “inclusión del enfoque de género” precisamente en esa planificación estratégica, lo que supone diferentes beneficios, como, por ejemplo:

*Incrementando las posibilidades de acceso a la educación con calidad, de las niñas y adolescentes. Desarrollando programas de salud sexual y reproductiva al alcance de todas las mujeres. Reconocimiento de las formas de organización de los pueblos indígenas, así como atendiendo las demandas y reclamos planteados desde dichas estructuras. Garantizando el acceso efectivo a la educación en idiomas maternos, en todos los niveles, no solo el primario. Promoviendo la descentralización de servicios en todos los niveles (para ambos ámbitos), así como de oferta de empleo.*

G OTC 26 (Guatemala)

En el siguiente bloque de prioridades se puede ver, en la misma sintonía que en el anterior, como se muestra la necesidad de aumentar los niveles de la calidad democrática, por un lado, con el “aumento de la transparencia en las acciones gubernamentales”, como la inclusión de grupos sociales más vulnerables en la misma formulación de los criterios políticos, para poder limitar esas brechas existentes. Si previamente se hacía eco de la inclusión del género, en este caso es el de “inclusión de los pueblos indígenas”.



© Miguel Lizana / AECID

Además, se considera con un nivel de prioridad bastante alto para un buen número de participantes la “construcción de plataformas de inclusión financiera”. Esto muestra una vez más la atención sobre herramientas que sirvan para empoderar a las personas, más que a una inclinación por herramientas más asistenciales. Otros criterios importantes, pero que ocupan posiciones más atrás de las ya mencionadas también, tendrían relación con la mejora de la calidad democrática, como: “Evaluación de los resultados de las políticas (cumplimiento de objetivos)”, “Facilitar procesos administrativos y legales”, “Fortalecimiento del sector judicial” o “Descentralización de las políticas económicas”.

*Descentralización y desconcentración. Fortalecer de manera real la toma de decisiones y planificación territorial. Cambios en la ley de partidos políticos y ley electoral. Orientar y fiscalizar la inversión pública de mejor manera.*

G OTC 23(Guatemala)

## Sectores sociales e instituciones que deberían implicarse en la confección y desarrollo de esta política.

En la *Tabla 8*, se presentan los sectores institucionales que deberían implicarse en la confección de la política económica según los/as participantes. En la primera ronda, todos ellos fueron nombrados libremente. En las rondas sucesivas se han ordenado en función de la importancia que les otorgan los/as participantes.

Todos/as los/as participantes coinciden en que la actuación del gobierno es fundamental o que debe participar. Los segundos actores en el ranking son las Pequeñas y Medianas Empresas, seguidas de las Universidades. Estas últimas se consideran participantes fundamentales para más de la mitad de los/as panelistas. Además, hay un 39% que considera que tanto la participación de PYMES como de universidades es positiva.

En general hay una posición positiva con la mayoría de los actores señalados. El grupo que reúne un mayor desacuerdo con respecto a su participación es el de los Colegios profesionales (13% creen que no deben participar).

**Tabla 8:** Ranking de actores sociales e institucionales en el diseño de la política económica

1. Gobierno
2. Pequeñas y medianas empresas
3. Universidades
4. Empresas grandes
5. Cooperativas
6. Coordinadoras movimiento de mujeres
7. Autoridades indígenas
8. ONG
9. Cooperativas de ahorro y crédito
10. Coordinadores/as de DDHH
11. Colegios profesionales

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

## 5.8. Prioridades en las políticas laborales

**Consecuencias de la pandemia en el ámbito laboral: Incumplimiento de derechos laborales** Uno de los temas más acuciantes ha sido la falta de vigilancia y apoyo a los trabajadores en tanto en cuanto se han producido despidos en situaciones irregulares. A la escasez de empleos formales del país, acompañada por grandes tasas de precariedad laboral, esta pandemia ha sumado un enorme número de despidos.

*En el sector privado las denuncias de despidos –incluso en donde hay sindicatos– se acrecienta: en el sector agropecuario especialmente en una parte del sector bananero independiente y en las fincas de palma africana/aceitera, en las maquilas, call-centers, en la construcción,*

*hotelería y turismo, servicios, etc. En las municipalidades existen denuncias sindicales por amenazas en contra de sindicalistas: incluso se han despedido dirigentes sindicales indebidamente y sin haberse agotado el debido proceso. No están cumpliendo con los Pactos Colectivos, y más del 60% de entidades no han pagado sus contribuciones al seguro social, lo cual deja por fuera de los servicios médicos y de pensiones a los trabajadores. Casi todos los casos denunciados determinan que se realizan estas acciones por parte de los alcaldes por el simple hecho de ser sindicatos y/o sindicalistas.*

G OTC 22 (Guatemala)



© Dimitri / Unsplash

Guatemala se caracteriza por una precariedad laboral alta. Un alto porcentaje de la población trabaja en informalidad. De otra parte, muchos de los contratos no cumplen los requisitos de ley. Mucha gente ha sido echada o directamente la empresa donde trabajaban ha quebrado. Los afortunados al menos han cobrado una indemnización. Pero no existe un seguro de desempleo, por lo que mucha gente se ha quedado sin ingreso de la noche a la mañana.

#### G OTC 16 (Guatemala)

El desempleo, ya que, en muchas empresas, por no perder sus finanzas, los primeros afectados fueron los colaboradores, y no han apoyado la reactivación del empleo, solo la económica.

#### G OTC 31 (Guatemala)

Principalmente ha sido la pérdida de empleos formales en el comercio, la hostelería y los servicios asociados, así como los lugares de entretención, así como la reducción del comercio de algunos productos, ya que el déficit de empleo ha aumentado y esto permite que los sueldos se reduzcan por el aumento de la mano de obra disponible, y esto a su vez se traduce en menor poder adquisitivo y en un aumento de las necesidades de la población.

#### G OTC 33 (Guatemala)

Los despidos no se han llevado a cabo debidamente por los cauces legales, pero esa situación se ha agravado con la falta de un seguimiento y arbitraje adecuados por parte del ministerio de trabajo.

El MINTRAB (Ministerio de Trabajo) está callado, incluso el propio ministerio estuvo cerrado, lo cual ha contribuido a que una gran parte de trabajadores afectados por las actitudes empresariales no tengan en donde hacer sus denuncias y recibir la atención adecuada para la resolución de sus casos. Incluso a la fecha, en el MINTRAB, se mantiene en un silencio cómplice y complaciente, y todas las

demandas, gestiones y denuncias deben hacerse vía teléfono o por electrónico, sin que estos ámbitos funcionen adecuadamente. De lo poco que se sabe, hay más de 13,000 denuncias de despidos injustificados y los afectados no saben a dónde llegar para interponer sus demandas. Los mismos trabajadores del ministerio no están llegando a trabajar, entre estos los inspectores de trabajo, y los designados no se dan abasto para atender a tanta gente.

#### G OTC 22 (Guatemala)

Además, las condiciones laborales han cambiado, de manera negativa, traduciéndose muchas veces en la disminución de horas en los contratos, que no son reales en la práctica. Esto ha sucedido en diferentes sectores, no solo en los más precarizados, sino también en otros como la universidad.

La falta de rectorado del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y las presiones de un Ministerio de Economía muy afín al sector privado organizado han permitido múltiples abusos laborales: despidos, falta de cumplimiento de contratos de trabajo, defraudación al sistema de seguridad social y proliferación de la informalidad laboral.

#### G OTC 15 (Guatemala)

La disminución de contribuyentes al sistema de seguridad social, IGSS, permite considerar que la pandemia redujo los empleos formales, que componen este sistema, pero que no representa más de 32% de los asalariados. La mayor parte de la población trabaja en la informalidad. Al aumentar el desempleo formal, las personas buscan desarrollar alguna incapacidad informal para poder sobrevivir. Me parece observar también que hay una disminución en los salarios, empleando como indicador las ofertas de empleo que se anuncian en los medios. En el medio universitario, en el cual trabajo, existe la queja de parte de los profesores conferencistas, que se les están reduciendo los contratos y se les ha ampliado el número de estudiantes que deben atender en línea.

#### G Academia 4 (Guatemala)

A la vez se ha producido la generalización del teletrabajo sin una normativa clara, que ha dado lugar a diferentes abusos.

*No existe ninguna política pública que regule las condiciones y proteja a quienes están trabajando desde casa. Como mencionaba anteriormente, la falta de protección a la clase trabajadora y a la población en economía informal. Ha afectado a las trabajadoras en general y en particular para las trabajadoras informales y las trabajadoras de casa.*

G Academia 1 (Guatemala)

*Precarización laboral, pérdida de empleos, presión para buscar nuevas oportunidades laborales, en especial en los Estados Unidos. Incremento en las deudas y en la morosidad. Incremento en la delincuencia común y organizada.*

G OTC 23(Guatemala)

.....

## **Impactos del “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032” el mercado de trabajo se establece como un ámbito prioritario de mejora.**

.....

En general los/as expertos/as que responden acerca de estas cuestiones son pesimistas con respecto a los resultados del “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032”. Como se ve en las citas a continuación, se considera a todas luces muy limitado con grandes cantidades de trabajadores/as que realizan sus trabajos de una manera informal. También hay una idea más o menos consensuada acerca de la falta de una inversión pública para favorecer precisamente la mejora de los mercados laborales.

*En el caso de Guatemala, la merma del empleo formal se puede observar en los resultados de las nuevas cuentas nacionales, que colocan en un primer plano a los trabajadores por cuenta propia y los “informales”, como les llama el banco central, que constituyen más de 70% de la PEA.*

G OTC 15 (Guatemala)

*No. La inversión del sector público en el área rural es limitada y precaria, veamos la inversión del MAGA. No llega a las personas de mayor vulnerabilidad y necesidad, lo digo con conocimiento de causa. Yo trabajo en el área rural y el sector público es el gran ausente, con recurso humano y con inversiones.*

G OTC 23(Guatemala)

*Aún no hemos visto acciones con alto impacto. Considero que el gobierno de Guatemala tiene una enorme oportunidad de trabajar en la actualización del marco normativo laboral de Guatemala para convertir en una oportunidad las condiciones del trabajo, y atacar problemáticas como pobreza, informalidad, subempleo y demás a través de una política y sistema legal laboral modernos, actualizados y coherentes con la actualidad. Los esfuerzos de PRONACOM (Programa Nacional de Competitividad) son muy positivos en atracción de inversión, pero hace falta mucho más para poder tener impacto. La generación de riqueza por medio de la atracción de inversiones y la generación de empleo digno y decente, fortaleciendo las cadenas globales de valor en Guatemala requieren de una política pública que priorice ciertos sectores.*

G OTC 41 (Guatemala)

Se llega a advertir una situación tan negativa en lo que respecta al empleo, que varios panelistas afirman que la opción más contemplada por los jóvenes es la de emigrar. Parece que el principal destino es Estados Unidos, lo cual deja una idea de lo difícil que es en realidad sobrepasar esa situación para las poblaciones jóvenes.

*[La política de empleo] Es insuficiente para cubrir todas las necesidades y resolver todos los problemas de empleo de las personas. La emigración es la primera opción de “empleo” de los jóvenes.*

G Academia 4 (Guatemala)

Pocos avances y falta de voluntad política para enfrentar y superar estas dificultades. Los preceptos de TRABAJO DECENTE Y SALARIO DIGNO siguen siendo un sueño para la clase trabajadora guatemalteca. La falta de oportunidades obliga -cada vez más- a que muchos connacionales tengan que migrar, en particular al norte de América, en búsqueda de más y mejores condiciones de vida y de trabajo para ellos y sus familias.

G OTC 22 (Guatemala)

Ámbitos en los que deberían incidir de manera especial las políticas laborales durante la próxima década para evitar que la brecha de desigualdad en el mercado de trabajo se convierta en estructural.

Los ámbitos en las políticas públicas de empleo sobre los que habría que otorgar una prioridad especial desde la opinión de los/as panelistas son “actualización de derechos laborales” y la “Creación de programas productivos para las comunidades indígenas”, como se muestra en la Tabla 9. Están relacionados con el reconocimiento de las personas más vulnerables frente al empleo.

**Tabla 9: Ámbitos de especial prioridad en las políticas laborales**

<b>1. Actualización de derechos laborales</b>
<b>2. Creación de Programas productivos para las comunidades indígenas</b>
3. Creación de empleo
4. Reducción del empleo informal
<b>5. Aumento del gasto público directo para generar empleo</b>

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

Por un lado, se propone la “actualización de derechos laborales” que puedan solventar las arbitrariedades ocurridas durante la pandemia. Como advierte una participante, habría que:

*[Poner en] Desarrollo de la Inspección de Trabajo a un Instituto de Trabajo y Previsión Social, depurado y descentralizado. Eliminación de las prácticas de precarización laboral que anulan el cumplimiento de prestaciones (contratos por servicios, jornadas manipuladas. Descentralización y fortalecimiento de tribunales de trabajo. Facilitar los mecanismos de denuncia de violaciones a garantías laborales.*

G OTC 26 (Guatemala)

Por otro lado, se señala como objetivo lograr una mayor equidad en el empleo de las mujeres, haciendo referencia a paliar la brecha salarial, como se aprecia en la siguiente cita:

*En el caso de mi experiencia en el seguro social, he percibido inicialmente que las psicólogas, trabajadoras sociales y personal femenino sobre todo de primera línea de atención a los afiliados tienen una remuneración menor y ejerce funciones menores en la jerarquía de unidades ejecutoras.*

G OTC 15 (Guatemala)

Otra participante también insiste en la importancia de acabar con la brecha salarial:

*Garantizar que se cumpla con la premisa de igual salario a igual trabajo. Facilitar los mecanismos de denuncia de violaciones a derechos de las mujeres en el ámbito laboral y acoso y hostigamiento por condición de género.*

G OTC 26 (Guatemala)

Pero también se destaca la importancia de actualizar las políticas de igualdad teniendo en cuenta las tareas reproductivas y la conciliación para poder garantizar adecuadamente los derechos laborales:

*Vigilar por el cumplimiento de las políticas de guardería para uso de madres o padres en los centros de trabajo (reducir el número obligado de personas laborantes para su creación) o desarrollar un sistema de cuidado de responsabilidad estatal, descentralizado, sostenido con aportes de las empresas en proporción a la cobertura proporcionada.*

G OTC 26 (Guatemala)

Asimismo, se destaca el que hay que tener en cuenta las tareas de cuidados e incorporarlas en el empleo formal para que entren en el contenido de las políticas laborales y por tanto puedan gozar de derechos como cualquier otro empleo.

*Hay que identificar las tareas de cuidados en nuestra sociedad e incorporarlas en las políticas laborales (...). Regular el trabajo doméstico. Reconocer el trabajo en el hogar.*

G OTC 23 (Guatemala)

Una segunda prioridad, la “Creación de programas productivos para las comunidades indígenas” se formula desde el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, lo que facilitaría en principio una posición adecuada de diálogo. De esta forma no se realizarían medidas desde una posición hegemónica. Para ello, se concibe que la educación bilingüe es una condición primordial para alcanzar unos niveles más equitativos. Además, hay que tener en cuenta las formas en que los pueblos indígenas se organizan para poder identificar y diseñar medidas para fomentar el empleo en ellos.

*Primero reforzar el tema de la educación bilingüe intercultural, que es una necesidad impostergable, y seguir las recomendaciones de los Acuerdos de*

*Paz, en donde está bien estilizado el tratamiento de los pueblos originarios.*

G OTC 15 (Guatemala)

*Deben identificarse cuáles son las actividades sociolaborales que vinculan a los pueblos y comunidades indígenas, para asegurar que las políticas responden a las prácticas y costumbres. A la vez, es necesario atender a las necesidades reales, para promover cambios positivos.*

G OTC 23(Guatemala)

También se insiste en tener en cuenta a la población indígena de una manera horizontal, sin tratar de imponer medidas saltándose sus propios modos de vida y funcionamiento:

*A partir de sus formas de organización, en consulta directa con sus autoridades a fin de definir las medidas aplicables en los territorios.*

G OTC 26 (Guatemala)

.....

## **Elementos que debe incluir la política laboral post-pandemia para reducir la informalidad durante la próxima década.**

.....

La reducción del porcentaje de empleos informales se considera una prioridad en el empleo de Guatemala, para la que se proponen diferentes medidas. Como se ve en la *Tabla 10*, los elementos prioritarios son una mezcla de promoción de la formalización del empleo existente y un endurecimiento en el control de la informalidad para garantizar los derechos laborales de los/as trabajadores/as. Así, las primeras son: “Crear incentivos a la generación de empleo digno”, “Asegurar los Derechos laborales en igualdad de condiciones”. Así, algunos participantes proponen:

*Incentivos y facilitación de los trámites y del régimen fiscal. Así como facilitar el*

cumplimiento del régimen de protección social y laboral.

G OTC 41 (Guatemala)

[Destaca] El poco valor que le encuentran a la formalidad. Aún no hay incentivos o elementos que hagan atractivo la formalidad, ni un estado fuerte que pueda garantizar la aplicación de la ley en la informalidad.

G OTC 41 (Guatemala)

Se reduce en la medida en que hay ofertas de empleo que garanticen a las personas condiciones dignas de vida. En muchos casos el lugar de vivienda de la persona si es considerado “zona roja”, es factor que inhibe la contratación.

G OTC 26 (Guatemala)

Esto se justifica porque las causas que se ven a este problema giran en torno a la falta de protección con políticas laborales más justas, así como los grupos de presión con poder existentes, que imponen su beneficio:

1) la falta de regulaciones de corte económico y mercantil. 2) la falta de adecuada coerción tributaria. 3) el alto poder político y económico de la economía ilícita, el contrabando y demás. 4) las relaciones de corte precapitalista que aún existen en la producción rural y urbana y en las formas de contratación y producción. 5) la falta de avance en materia de protección social. 6) la falta de implementación de las políticas de trabajo digno. 7) el modelo económico y social imperante en la mente de las fuerzas sociales que predominan y en los grupos de presión.

G OTC 15 (Guatemala)

La reducida oferta laboral. La preferencia a la intensidad laboral por encima de la productividad. La enorme reducción que ha sufrido el aparato de Estado. La limitada formación que reduce las posibilidades de optar a mejores empleos.

G OTC 26 (Guatemala)

**Tabla 10:** Elementos prioritarios de la política para reducir la informalidad

<b>1. Crear incentivos a la generación de empleo digno</b>
<b>2. Asegurar los Derechos laborales en igualdad de condiciones</b>
<b>3. Atención a los colectivos vulnerables</b>
4. Fomentar el apoyo a la creación de empresas
5. Aumento de oportunidades laborales formales
6. Incrementar la inversión del Estado
7. Apoyo a las MIPYME
8. Facilitación de trámites fiscales
9. Acceso a créditos
10. Orientación a la responsabilidad patronal
11. Aumento del control del estado sobre la informalidad
12. Realizar reformas agrarias
13. Fortalecer las cadenas de valor de los principales productos de exportación
14. Fortalecimiento del turismo y los servicios vinculados
15. Revalorizar algunos empleos, como los trabajos de cuidados

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as



La tercera, "Atención de los colectivos vulnerables" hace referencia a todos esos grupos sociales, que se encuentran con situaciones graves de indefensión, con especial énfasis en las mujeres y el trabajo doméstico, considerado muchas veces como un deber de las mujeres y no como trabajo:

*Hay personas adultas mayores que siguen forzadas a trabajar o buscar ingresos y carecen de cuidados o son quienes los proveen a niñez y adolescencia.*

G OTC 26 (Guatemala)

*[Los trabajos de cuidados se consideran] como tareas de casa sin remuneración, DEBERES familiares.*

G OTC 41 (Guatemala)

*En tiempos de Álvaro Colom (2008-2011) se promovió el programa PRECAPI, adscrito al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, con el objeto de comenzar a cubrir a las trabajadoras del hogar. El programa está completamente descapitalizado y en desuso, en virtud de que Guatemala no respeta ninguna convención de la OIT con respecto a las trabajadoras del hogar, que*

*normalmente son mujeres de barrios pobres metropolitanos, o bien del área rural, y que migran a los centros metropolitanos más importantes, para trabajar bajo condiciones poco dignas y sin un salario mínimo la mayoría de las veces. Por eso las incluimos dentro del empleo informal. Adicionalmente, en la informalidad campesina, buena parte de las tareas del cuidado se atribuye a las niñas o parientes mujeres, hijas de viudas y demás.*

G OTC 15 (Guatemala)

Las prioridades siguientes estarían más en la línea de promoción del autoempleo y mejora de las condiciones legales de las PYMES, así como el aumento de la inversión estatal.

*Para reducir la informalidad, tendríamos que cambiar el modelo de desarrollo que tenemos, el cual es excluyente. Debemos apoyar a la MIPYME.*

G OTC 23(Guatemala)

## Actuaciones que son prioritarias para alcanzar un buen desarrollo del teletrabajo.

En lo que respecta al teletrabajo, las posiciones de los/as expertos/as son llamativas. Por un lado, en la primera ronda, mostraban una mayor preocupación por la regulación y el cumplimiento de los derechos laborales con la emergencia aumentada del teletrabajo, con posiciones como las que se citan aquí:

*Regular su funcionamiento es necesario para garantizar que no signifique una sobre carga económica por insumos y servicios para la persona trabajadora, ni una sobrecarga laboral.*

G OTC 26 (Guatemala)

*El código laboral no lo contempla. Debe haber una nueva legislación laboral actualizada.*

G OTC 41 (Guatemala)

Sin embargo, en las siguientes rondas, cuando se trata de ordenar las prioridades, se ponen en primer lugar las relacionadas con los servicios y las infraestructuras tecnológicas, como se aprecia en la Tabla 11.

**Tabla 11:** Actuaciones prioritarias para un buen desarrollo del teletrabajo

1. Asegurar el acceso a las tecnologías digitales (especialmente en áreas rurales)
2. Mejorar la política de los servicios de internet
3. Mejorar los servicios de internet
4. Reducir los costes de los servicios de internet
5. Mejorar la educación en tecnologías digitales
6. Disminuir los altos costes de dispositivos electrónicos
7. Regulación de las jornadas para evitar que se alarguen
8. Regulación del pago de los costes asociados (acceso a internet, dispositivos de acceso)
9. Regular el teletrabajo no es importante

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

De esta forma, las tres primeras prioridades estarían enfocadas a disminuir la primera brecha digital (de acceso): “Asegurar el acceso a las tecnologías digitales (especialmente en áreas rurales)”, “Mejorar la política de los servicios de internet” y “Mejorar los servicios de internet”. El segundo bloque seguiría también esa lógica sumando la capacitación en tecnologías digitales: “Reducir los costes de los servicios de internet”, “Mejorar la educación en tecnologías digitales” y “Disminuir los altos costes de dispositivos electrónicos”.

*La conectividad es uno de los principales [problemas], la carencia de autopistas de la información es vital el reconocimiento de la información como un bien público, principalmente a través de zonas wifi-libres para uso de los jóvenes y brindar facilidad a los hogares para acceder a la conectividad adecuada y ágil con los centros de trabajo.*

G OTC 15 (Guatemala)

*Debe mejorarse el uso de la tecnología; aquí se debe invertir en educación y equipo.*

G OTC 23(Guatemala)

*El teletrabajo resulta ser una de las grandes transformaciones de la era actual. Ello ha venido revolucionando la actividad de bienes raíces y la propia organización empresarial y demás. Uno de los problemas principales para su desarrollo en Guatemala es el de la conectividad, derivado de las características monopólicas del mercado de las telecomunicaciones y la forma laxa de regulación de la Superintendencia de las Telecomunicaciones. Guatemala debe avanzar hacia procesos 5G y el apoyo estatal a la conectividad y uso de la información como bien público. Para ello es importante brindar comunicación wifi a escuelas y hogares, principalmente pobres, así como el equipo necesario de la conectividad moderna. A este respecto, las transformaciones deben empezar, a mi juicio, por una Superintendencia de Telecomunicaciones con más dinámica y poderes regulatorios, y con independencia de los grandes monopolios que dominan el mercado: Tigo y Claro, entre otros.*

G OTC 15 (Guatemala)

## 5.9. Prioridades en las políticas de educación

### Elementos que se consideran más débiles y/o problemáticos de la educación.

La educación tenía en Guatemala una serie de problemáticas previas a la pandemia. Una que destaca es la mayor dificultad de acceso a las comunidades indígenas. Hay zonas de exclusión con difícil acceso a la educación y la reciente crisis ha dificultado aún más esas situaciones. Esto ha aumentado el abandono escolar. El cierre de las clases físicas ha puesto en boga las brechas digitales existentes, muestra de las graves desigualdades, dando lugar a situaciones de abandono escolar diferenciadas en función de esas desigualdades.

*La interrupción de clases ha afectado a todos los niños y niñas. En algunos centros privados que cuentan con tecnología de internet, estos efectos se han paliado. En los centros públicos directamente llevan más de un año sin clase.*

G OTC 16 (Guatemala)

*Aumento en el abandono de los estudios al no tener acceso a la tecnología para recibir sus clases desde su hogar ya que las distancias en algunos lugares no permiten que los maestros puedan llegar con regularidad a los hogares de cada estudiante.*

G OTC 33 (Guatemala)

*Incremento en el abandono de la escuela, principalmente en el campo. Creo que todo esto impactará en las oportunidades de desarrollo de los niños, el problema es muy grave, y se ve la incapacidad del estado para resolver este problema.*

G Academia 4 (Guatemala)

*La pobreza y extrema pobreza afecta grandemente a las grandes mayorías lo cual es más complicado en estos tiempos de pandemia. El país -en general- evidencia grandes carencias en términos de la aplicación tecnológica. No hay eficaz y eficiente infraestructura para el trabajo y/o educación vía virtual. La cobertura de estos servicios es deficitaria, aún más en las regiones o áreas urbanas y rurales. Además, quedan evidenciadas las grandes carencias y precariedades en materia de servicios, materiales, equipamiento e infraestructura educativa pública o de cualquier otra forma.*

G OTC 22 (Guatemala)

*La educación virtual es incompleta y limitada a la vez: no es para todos, dado a que la mayoría de las familias, viviendo en pobreza, deben tener un medio para acceder (una computadora, tablet o teléfono) además de acceso a internet.*

G OTC 23 (Guatemala)

*[Se ha producido el] Incremento de la brecha social entre quienes tienen acceso a educación en la virtualidad y acompañamiento en el proceso y aquella población que carece de esta. Esto impacta en la formación, desarrollo de capacidades y, por lo tanto, oportunidades de acceder a empleos dignos en el futuro.*

G OTC 26 (Guatemala)

Otra de las cuestiones que se destaca que ha dado lugar la pandemia y la política de confinamientos que llevaba emparejada los cierres de las escuelas es el aislamiento de niños y niñas, así como la falta de socialización y otras competencias blandas, como se ve a continuación en las distintas aportaciones:

*La falta de relacionamiento físico con otros niños tiene un efecto en los niños, pues es difícil que se den los procesos de socialización sin contacto físico.*

G OTC 33 (Guatemala)

*Desarrollo de competencias blandas (socialización, trabajo en equipo, etc.)*

G OTC 41 (Guatemala)

*La falta de interacción con otras personas afecta en el desarrollo de sus competencias básicas.*

G OTC 45 (Guatemala)

Otro tema que sale a colación es el de las precarias situaciones en las que se han visto los/as maestros/as con motivo de la pandemia y que no se han tenido en cuenta, dándose por sentado que son quienes tienen que paliar todas las limitaciones del Estado:

*Sigue presente la tendencia a romantizar todo lo que una maestra puede hacer. Por supuesto que se reconoce la labor que realiza, pero no se pueden soslayar los aspectos estructurales que el Estado debe garantizar como los derechos laborales, el derecho a la salud, o con el derecho a brindarle la seguridad y protección para regresar a las aulas.*

G Academia 1 (Guatemala)

De hecho, la situación laboral de maestras y maestros ya de partida estaba lejos de ser buena, por los altos números de estudiantes que tienen los/as maestros/as a su cargo:

*Además, la cantidad de estudiantes por maestro es mucha ya que en muchos casos el mismo maestro imparte clases a varios grados al mismo tiempo.*

G OTC 33 (Guatemala)

Además de reclamar mejores condiciones salariales para el colectivo de maestras/os, los/as expertos/as ponen de manifiesto que hay una escasa capacitación del profesorado, así como un proceso de selección poco adecuado que quizás ha favorecido la perpetuación de esa escasa capacitación:

*La mayoría de centros de educación no cuentan con un pensum o preparación para dar sus contenidos vía remota.*

G OTC 45 (Guatemala)

*Deficiente educación de los maestros. (...) Inadecuado proceso de selección de maestros.*

G Academia 4 (Guatemala)

Parece que se ha llegado a esta situación por un descuido del sistema público de educación, debido a que se ha favorecido la educación privada y a que ha desembocado en procesos de reproducción social que perpetúan los grupos sociales con poder de decisión y de facilidad de elaboración de carrera profesional, por el hecho de haber recibido una educación en determinados centros privados.

*[Preocupa la] Calidad del profesorado en general pero especialmente en el sector público. Este grupo ha perdido calidad y capacidad por efecto de las prácticas clientelares en el sector público y en los bajos salarios o prácticas empresariales mal enfocadas en el sector privado de la educación.*

G OTC 26 (Guatemala)

*La educación en Guatemala está claramente segmentada: un graduado del Colegio Americano, con formación de la Universidad Francisco Marroquín o Universidad del Valle y post grados en los Estados Unidos, tiene un papel importante que jugar en la alta toma de decisiones empresariales, y últimamente ello se observa también en diversos organismos del Estado y la Administración Pública. Por el contrario, un estudiante pobre de la Universidad de San Carlos y de colegios modestos metropolitanos o rurales tiene un papel más costoso en la búsqueda de plan de carrera. De ello se deriva también la corrupción y el escalamiento a través de la participación en partidos políticos y el ocupar puestos altos de la administración pública sin el mérito necesario para ellos.*

G OTC 15 (Guatemala)

## Impactos del “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032” sobre la educación, que considera un eje prioritario.

A pesar de que el Plan Nacional considerara la educación como un eje prioritario, las personas entrevistadas coinciden en que los programas que llevaba asociados no han producido los impactos necesarios:

*No. Los hechos muestran lo contrario. La cobertura real ha disminuido. El desarrollo de las TIC no es tal, puesto que no hay acceso a la virtualidad ni siquiera desde los mismos maestros y maestras. El seguro médico escolar es un fraude. El CNB (Currículo Nacional Base Guatemala) no se ha revisado en función de las necesidades de formación actuales.*

G OTC 26 (Guatemala)

Además, hay serias dudas de que realmente esos programas se hayan realizado de una manera provechosa para dar beneficio alguno:

*Ninguno de tales programas se ha desarrollado de forma sólida, empezando por la formación del profesorado, en donde los sindicatos poderosos del Ministerio de Educación han impedido su profesionalización. El seguro médico escolar es ampliamente criticado en los medios y sólo atiende parcialmente a unos grupos meta, mientras que la revisión del Currículo Nacional Base debe estar supeditada a un mayor rectorado de la educación pública, que adversan los padres de familia y propietarios de colegios privados. La enseñanza de la historia inmediata guatemalteca es una prueba de ello.*

G OTC 15 (Guatemala)

## Prioridades de la política educativa y los criterios en los que debe estar basada.

Las principales prioridades de la política educativa señaladas por las/os panelistas son, como se ven en la Tabla 12, las que están relacionadas con el acceso a la educación de las poblaciones más vulnerables, comunidades indígenas y poblaciones en las zonas rurales. Se persigue una mayor orientación hacia esos grupos, como se ve en la cita que sigue:

*Orientación deliberada hacia los grupos de mayor exclusión y vulnerabilidad: mujeres indígenas, jóvenes, población rural y urbana, en exclusión.*

G OTC 23 (Guatemala)

Asimismo, se insiste en la toma de conciencia de la diversidad étnico-cultural que hay que tener en cuenta para asegurar otros derechos:

*Responder a las condiciones de pluralidad cultural y étnica en el país. Desarticular las estructuras y prácticas patriarcales en el sistema educativo. Garantizar mediante acciones afirmativas y prácticas concretas, que el derecho a la educación sea universal y gratuito.*

G OTC 26 (Guatemala)

Una tercera prioridad relacionada directamente con la primera y con el reconocimiento de plenos derechos de las comunidades indígenas es la de “garantizar la educación en lenguas maternas”. De no ser así, se encontrará una brecha aún mayor para la posibilidad de obtener una educación formal de los/as niños/as cuya lengua nativa no es el español.

*Desde hace décadas no se ha podido implantar en Guatemala un sistema de educación bilingüe intercultural, pese a las millonarias sumas de dinero que proyectos diversos de cooperación, principalmente de USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo), han colocado. Ello se magnifica ahora con la pandemia.*

G OTC 15 (Guatemala)



© AECID Guatemala

**Tabla 12:** Prioridades de la política educativa

1. Mejorar acceso a educación de las comunidades indígenas
2. Mejorar acceso a educación en las zonas rurales
3. Garantizar educación en lenguas maternas
4. Reestructuración de los programas educativos
5. Reducir la brecha digital
6. Mejorar el acceso a internet en las comunidades rurales e indígenas
7. Mejorar las condiciones laborales del profesorado
8. Facilitar el acceso a la universidad
9. Aumentar las oportunidades de actualización docente
10. Reducir el fracaso escolar
11. Introducir la enseñanza del inglés obligatoria
12. Realizar la orientación a objetivos (competencias vitales, laborales)

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

Un segundo bloque de prioridades hace referencia a una actualización de los programas, más aterrizados en la experiencia cotidiana, por un lado, en los entornos laborales, como se aprecia en estas citas:

*Se debe compatibilizar más con la denominada educación dual, vinculada al mundo del trabajo. La formación vinculada con la enseñanza de la ciencia y las matemáticas y la tecnología debe profundizarse.*

G OTC 15 (Guatemala)

*Tenemos un modelo educativo, que debe transformarse. Debe ser educación para la vida, con elementos prácticos y*

*de aplicación inmediata. Por ejemplo, tenemos 3 millones de guatemaltecos viviendo en los Estados Unidos. El idioma inglés, debería ser obligatorio en la educación pública (como ya lo es en el ámbito privado).*

G OTC 23 (Guatemala)

Por otra parte, se considera importante fomentar además otros tipos de carreras más orientadas a las disciplinas STEM (Ciencias, Tecnologías, Ingenierías y Matemáticas, por sus siglas en inglés).

*La crisis de la educación pública y la fuerte tendencia de pequeños colegios privados dificultan la vigencia de un*

*currículo orientado a carreras técnicas, que motiven al estudiante hacia la educación matemática, científica y tecnológica.*

G OTC 15 (Guatemala)

*[Es necesario un] Enfoque de gestión de riesgo. Más información y uso de redes sociales, para educar e informar a la población en general.*

G OTC 23 (Guatemala)

También se introduce la conveniencia de trabajar para mejorar la apropiación de las tecnologías digitales que lleve a paliar las brechas digitales, no solo en el acceso, sino también en su uso, propulsando igualmente el papel mediador del profesorado:

*Desarrollar el currículo en forma digital de forma tal que permita la flexibilidad de impartirlo en forma virtual, presencial o híbrida, dependiendo de las condiciones y las situaciones. Desarrollar una biblioteca de recursos digitales para apoyar el estudio. Esta debe estar disponible para todos los estudiantes, de cualquier institución educativa, pública o privada. (...) Facilitar la adquisición de tablets y computadoras para estudiantes y profesores.*

G Academia 4 (Guatemala)

.....

### **Características que debería incluir la política educativa para evitar que el incremento de la brecha de desigualdad durante la pandemia se convierta en estructural.**

.....

Para implementar las prioridades previamente comentadas, la política educativa debería reunir algunas características necesariamente, como se advierte en las diferentes rondas de encuestas. Las características priorizadas por la mayoría de expertos/as son: “Mejorar el acceso”, la “Inclusión de los grupos con mayor exclusión y vulnerabilidad: mujeres indígenas, jóvenes, población rural” y el “Enfoque de los Derechos Humanos y de los Derechos de la Mujer en el currículum nacional”.

**Tabla 13:** Características que debería incluir la política educativa para evitar el incremento de la desigualdad

<b>1. Mejorar el acceso</b>
<b>2. Inclusión de los grupos con mayor exclusión y vulnerabilidad: mujeres indígenas, jóvenes, población rural</b>
<b>3. Enfoque de los Derechos Humanos y de los Derechos de la Mujer en el currículum nacional</b>
4. Brindar las capacidades adecuadas para promover una educación igualitaria
5. Introducir conocimientos propios de los pueblos indígenas
6. Implementar la tolerancia cero ante actos de discriminación
7. Implementar la tolerancia cero ante violencia de género y sexual
8. Apoyar a los comités de padres de familia

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

## 5.10. Prioridades en las políticas sanitarias y de salud

### Consecuencias de la pandemia en el ámbito sanitario.

No cabe duda de los impactos de la pandemia en el ámbito sanitario. Todos los Estados han visto cómo sus sistemas sanitarios recibían una afluencia desbordada de pacientes, que se sumaba a la incertidumbre de una nueva enfermedad, de la que al principio se tenía escasa información. No obstante, en el caso de Guatemala, la sanidad pública, como señalan los/as participantes, ya era deficitaria de partida, lo que ha dificultado aún más su desarrollo. Sobre cómo se llega a esa situación, parece haber un alto grado de consenso acerca de los recortes presupuestarios, tal y como se ejemplifica en la siguiente cita:

*[Preocupa la] Debilidad del sistema de salud pública, que se ha visto afectado por los recortes económicos producto de décadas de prácticas neoliberales que han generado precariedad y pocas capacidades para enfrentar crisis de salud como la que actualmente se vive. A lo anterior se agrega la corrupción administrativa que ha menoscabado al Estado -en este- al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, mermando su capacidad de respuesta, con una red hospitalaria abandonada, problemática que se manifiesta de diversas formas, tales como equipamiento insuficiente, desabastecimiento de medicinas e insumos médicos, muerte de pacientes por falta de atención médica, falta de pagos de sueldos a médicos y de las deudas contraídas con proveedores, abandono y falta de mantenimiento de la infraestructura y del equipo médico, donación de medicinas vencidas y obras negociadas de mala calidad, robo hormiga y el que se deriva de las sobrevaloraciones de las obras, entre otros.*

G OTC 22 (Guatemala)

### Dificultad de acceso.

Los efectos de la pandemia se han traducido en una mayor dificultad en el acceso a toda la población, especialmente la más vulnerable. El servicio de la sanidad pública cubre de manera muy deficitaria algunas zonas:

*El sistema sanitario preventivo es inexistente, debido a la ausencia del estado, en muchas partes del país.*

G Academia 4 (Guatemala)

Pero, además, esta dificultad de acceso se da por determinadas enfermedades y sintomatologías, de tal forma que, para poder ser tratadas convenientemente hay que recurrir a la sanidad privada, la cual no está al alcance de la mayoría de la población:

*El programa sectorial de salud desmanteló la asistencia de primer nivel de la salud y fragmentó el tema sanitario en numerosos entes público-privados que ejecutan importantes temas como: cáncer de niños, tratamiento de la enfermedad renal, del cáncer o de las enfermedades del corazón. Se trata de entes desconcentrados manejados por grupos médicos y de poder diverso que no forman parte de un verdadero sistema de planificación sanitaria. El propio Seguro Social es una entidad autónoma que en la actual coyuntura se viene enfrentando a diversas políticas del ámbito central y de rectorado de la salud.*

G OTC 15 (Guatemala)

*Lamentablemente la salud en Guatemala, pese a ser reconocida constitucionalmente como un bien público, se deja supeditada al sector privado y, por lo tanto, adquiere un carácter excluyente. Ante este*

panorama, incrementar los niveles de inversión pública en salud es ahora más necesario y urgente.

G OTC 22 (Guatemala)

El sistema de salud pública de Guatemala es muy deficitario. Hay una salud privada muy cara, inaccesible para la mayoría de la población y precios de medicina en farmacia desorbitados.

G OTC 16 (Guatemala)

## Corrupción.

Un tema delicado del que se habla es de la existencia de prácticas corruptas, que, por un lado, dilapidan parte del presupuesto existente en temas relacionados con la adquisición de insumos, destacando un caso concreto relacionado con la gestión de la vacuna contra el COVID-19:

Altos niveles de corrupción en el sector público y privado, que han usado el COVID 19, como una forma de enriquecimiento ilícito. Enorme conflicto de interés, en la adquisición de vacunas para el COVID 19. Ver caso de compra de vacunas rusas.

G OTC 23 (Guatemala)

El sistema de salud está colapsado. Previo a la pandemia estaba en condiciones de profundo deterioro resultado del uso del mismo como botín electoral y la instalación estructural de prácticas y políticas de corrupción a todo nivel.

G OTC 26 (Guatemala)

Efectivamente, hay muchas denuncias sobre corrupción en el sistema sanitario público. No existe claridad sobre el plan de compra de vacunas, existen denuncias, no comprobadas, de corrupción en la compra de las vacunas.

G Academia 4 (Guatemala)

Los procesos de compras y contrataciones que entorpecen la gestión, pero por los altos niveles de corrupción deben hacerse así.

G OTC 41 (Guatemala)

## Falta de credibilidad.

El que haya sospechas y evidencias de acontecimientos relacionados con la corrupción desde estancias superiores del Estado deriva en consecuencias importantes para la democracia, pues la falta de credibilidad en los gobiernos son un enorme acicate que mengua la calidad de la democracia. Pero, además, esto acarrea impactos inmediatos, como consecuencia de poner en duda todos los mensajes que se exponen desde el gobierno. En este caso, todo ello se ha traducido como posturas negacionistas de la enfermedad o las prácticas para el tratamiento de la enfermedad no avaladas por la medicina que pueden resultar peligrosas:

La falta de credibilidad del gobierno permite que muchas personas consideren que el COVID-19 es inexistente y que sirve únicamente para permitir mayor corrupción en los asuntos del estado. Tengo la impresión de que las personas evitan tratarse el COVID-19 en el sistema público, lo hacen en sus casas autorecetándose medicamentos como ivermectina y dióxido de cloro.

G Academia 4 (Guatemala)

## Falta del sistema de agua potable en todo el territorio.

A los problemas derivados de un sistema sanitario deficiente se suma la deficitaria red de agua potable y tratamiento de residuos líquidos, que tiene graves consecuencias en las condiciones de vida de muchas personas, no solo en las zonas rurales:

El deficitario o nulo funcionamiento del sistema de agua potable en importantes

zonas urbanas en todo el país o la disposición de desechos, impacta negativamente en las condiciones de vida.

G OTC 26 (Guatemala)

## Falta de apoyo de salud mental.

Por último, cabe destacar que no se encuentran servicios de salud mental para apoyar diferentes procesos desarrollados especialmente después de la pandemia:

*Se evidencian vacíos en los servicios de salud mental y apoyo psicosocial. Un estudio realizado durante la pandemia por la organización Mujeres Transformando el Mundo (2020), entrevistando a mujeres del área urbana, muestra que 1 de cada 5 mujeres entrevistadas afirmaron que le tienen miedo a su pareja. 1 de cada 10 señala tener pensamientos suicidas, 6 de cada 10 señala que cambió su dinámica familiar, 7 de cada 10 afirma que han estado molestas, angustiadas o muy tensas, y 6 de cada 10 manifiesta que se han sentido decaídas, deprimidas o sin esperanzas.*

G Academia 1 (Guatemala)

## Relevancia del sistema de salud en Guatemala durante la pandemia.

El sistema de salud de Guatemala durante la pandemia no ha ocupado el puesto relevante que le correspondería, según la visión de la mayoría de entrevistados/as. Por un lado, se destaca, como se ha dicho previamente, una situación de partida muy precaria:

*Nuestro sistema de salud es deficiente, mal servicio, una pésima actitud de los empleados de salud en su mayoría. Se carece de medicinas y equipo, sumado a funcionarios corruptos y torpes.*

G OTC 23 (Guatemala)

*Nuestro sistema de salud era precario y colapsado previo a la pandemia. La pandemia solo vino a evidenciar aún más esto, y a demostrar cómo el sistema político y económico del país no contribuyen a que el sistema de salud sea una prioridad en el país. Para que la premisa de la pregunta suceda, y el sistema sanitario sea un amortiguador en las desigualdades, hace falta hacer una reforma integral al sistema de salud.*

G OTC 41 (Guatemala)

Así, aunque se haya producido una movilización de insumos a los hospitales, no ha resultado suficiente:

*Ha sido evidente el interés por el equipamiento de hospitales y la instalación de nuevas sedes donde se podría atender a mayor cantidad de personas, lo cual es positivo pero insuficiente si se consideran la expectativa de que la crisis se magnifique y alcance a esta población, generalmente marginada y que vive en situaciones de pobreza y pobreza extrema.*

G OTC 22 (Guatemala)

Por otra parte, se advierte que la gestión de la crisis que se ha efectuado desde el gobierno ha sido también cuestionable porque no han sabido cooperar con otros sectores, como ONGs y Organismos internacionales, que podrían haber sumado esfuerzos:

*Creo que el sistema de salud, y la forma en que el gobierno dio respuesta a la pandemia fueron inadecuados, y esto aumentó el riesgo para la población. Sin duda alguna es necesario que exista un sistema de salud que se maneje con más transparencia. Además, deben crearse otras instancias para poder agregar a instituciones privadas, a ONGs y universidades en un sistema coordinado para estas crisis. El gobierno actúa solo, de acuerdo a los diarios, impulsado por la corrupción. De esa forma no tiene que entregar cuentas a nadie. Es evidente el divorcio entre el sistema sanitario y las entidades internacionales que podrían ayudarles a resolver el sistema.*

G Academia 4 (Guatemala)

Además, a estas dificultades se suman otras, derivadas de las relaciones internacionales y las desigualdades mundiales y en cómo estas se traducen en la compra de la vacuna, dejando a lugares como Guatemala lejos de poder realizar una planificación completa:

*Sí, actualmente es muy negativo por la falta de capacidad de vacunación. La reactivación de muchas actividades está en espera de una vacunación a gran escala.*

G OTC 33 (Guatemala)

.....

## **Impactos del “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032” (formulado en 2014), que plantea como prioridad la transformación del modelo de atención en salud para reducir la morbi-mortalidad de la población.**

.....

Cuando se les pregunta a los/as expertos/as sobre el modo en que el “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032” plantea reducir la morbi-mortalidad de la población a partir de la transformación del modelo de atención en salud, hay diferentes discursos. Por un lado, hay algunas voces, más sosegadas, que advierten de que el plan debe reescribirse porque la situación actual ha cambiado radicalmente con respecto a la situación en la que fue diseñado:

*Si bien se ha planteado en el papel, los hechos y las circunstancias actuales en las condiciones de vida de la población expresan otra realidad, distinta de la plasmada. De haberse cumplido tendríamos un enfrentamiento de la pandemia en mejores condiciones de las que hay.*

G OTC 26 (Guatemala)

Además, hay serias dudas de que su implementación haya sido correcta debido a la falta de adecuación de la arquitectura

institucional desde la que se debían plantear cambios en el desarrollo de políticas públicas:

*El Plan Katun 2032 y las políticas en él diseñadas tienen una mirada de largo plazo amplia y positiva para el país, pero lamentablemente no se han implementado y no serán ejecutadas de manera correcta por el gobierno. El rol de Segeplan como entidad a cargo es muy débil, y con los cambios de administración bajo nivel técnico de su personal, no tiene capacidad para ello. Considero que debe replantearse el elevar la figura de Segeplan a Ministerio de Planificación o figura similar: que pueda tener la capacidad y poder de ejecución de políticas públicas transversales, tal como apoyar el modelo de atención en salud e incluir de prioridad nacional, la desnutrición crónica infantil. Los planes no han comprobado ninguna eficacia en amortiguar el impacto de la pandemia.*

G OTC 41 (Guatemala)

Además, se pone en relieve el hecho de que las acciones diseñadas no llevan aparejados los gastos necesarios, lo que deja dichos planes en una situación de incertidumbre con respecto a su realización:

*El tema de la Gran Cruzada por la Nutrición y las acciones de SESAN se enfrenta aún a la incertidumbre de asignación de fondos, no digamos la ejecución de proyectos concretos que superen la entrega de alimentos, tipo el Programa Mundial de Alimentos.*

G OTC 15 (Guatemala)

*En Guatemala los planes se redactan, pero no se cumplen. Hay una enorme falta de voluntad política en el cumplimiento de temas sustantivos. Veamos los Acuerdos de Paz: los temas sustantivos aún están pendientes.*

G OTC 23 (Guatemala)

*Hay incluso voces más críticas que señalan que si no hay una reforma estructural sirve*

de poco la realización de programas aislados en la amortiguación del crecimiento de desigualdades:

*Las propuestas productivas agrícolas campesinas y demás han quedado en un segundo plano. Se necesita de reformas estructurales y del Estado para una real amortiguación de la pandemia y las desigualdades.*

G OTC 15 (Guatemala)

De esta forma, los impactos visibles de dicho programa se consideran inexistentes, pues las evidencias muestran solo retrocesos en esas situaciones.

*Al igual que los compromisos contenidos en la Agenda de Desarrollo Sostenible, este u otros planes no demuestran mayores avances y por el contrario se evidencian retrocesos.*

G OTC 22 (Guatemala)

.....

**Forma en que el “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032”, los “Lineamientos Generales de Política 2019-2023” y /o la “Política General de gobierno 2020-24” contemplaban de forma adecuada la salud de las mujeres o el papel de las mujeres como cuidadoras.**

.....

En la misma línea que el tema anterior, se entiende que el Plan K’atun, si bien hace esfuerzos por adaptar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, no tiene un correlato real en lo que se refiere a su implementación:

*El K’atun es un esfuerzo intelectual tecnocrático muy bien logrado, conjuntamente con la formulación de los ODS y su adaptación en las Metas Estratégicas de Desarrollo. El problema está en su seguimiento e implementación.*

G OTC 15 (Guatemala)



© Miguel Lizana / AECID

*Está escrito de una forma interesante. Pero, no se lleva a la práctica. Una política pública sin fondos... no va muy lejos. En nuestro país, hacen más las ONG nacionales e internacionales que el mismo sector público y privado.*

G OTC 23 (Guatemala)

*En la medida en que no se enfocan en cambios reales en la organización del aparato de Estado y que impacten en cada una de las carteras, esto no es factible por muy bien escrito que esté.*

G OTC 26 (Guatemala)

*Creo que el Plan K’atun 2032 contiene elementos, pero no los suficientes para reforzar el tema de género y/o apoyo a las mujeres.*

G OTC 41 (Guatemala)

.....

## **Forma en que el “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032”, incluía la necesidad de detener la pandemia del VIH.**

.....

En este caso parece que hay un mayor consenso con respecto a reconocer ciertos logros para frenar la pandemia del VIH. Por un lado, se menciona el trabajo realizado por diferentes actores, tanto del gobierno actual, como en gobiernos previos, junto a ONGs nacionales e internacionales:

*La intervención de la PDH y el funcionamiento/apoyo de la cooperación, las organizaciones y las ONG nacionales e internacionales mantiene bajo control y en ayuda a los afectados por esta enfermedad. Sin embargo, todavía se mantienen altos índices de subregistro, lo cual se ha ido agudizando en los últimos años. Incluso, ha habido intentos por parte del ejecutivo de reducir los recursos para estas áreas especializadas. Las denuncias públicas realizadas han podido detener este tipo de acciones.*

G OTC 22 (Guatemala)

*Creo que el VIH ha tenido un tratamiento relativamente eficaz, a pesar de la poca cooperación del estado y de la corrupción permanente en muchas de las agencias de salud del gobierno.*

G Academia 4 (Guatemala)

*El tema de la pandemia VIH como las demás pandemias se enfrenta en estos momentos a los abusos que he observado en los denominados procesos de judicialización de la salud y los intereses en juego, y además en la necesidad de una política general de medicamentos, que se estuvo trabajando con la presencia en el Ministerio de Salud de Lucrecia Hernández (en el gobierno de Jimmy Morales). Hoy no hay visos del desarrollo de tal política.*

G OTC 15 (Guatemala)

*Sin embargo, esta pandemia también ha sufrido los recortes por parte del Estado que se han visto agravados con la llegada del COVID-19:*

*La pandemia VIH ha sido relegada por el gobierno de Guatemala y no le ha prestado la atención debida. Organizaciones de sociedad civil como CAS (Colectivo de Amigos contra el Sida) han trabajado muchísimo más por la pandemia con grupos minoritarios como la comunidad gay y otros grupos en riesgo. El estado de Guatemala no está trabajando el tema de VIH de manera integral y con la pandemia de COVID-19, aún es mayor el descuido en esta materia. Es importante recalcar que en Guatemala el tema de VIH tiene aún muchos desafíos en estigma y discriminación que deben abordarse, adicional al tratamiento de salud integral.*

G OTC 41 (Guatemala)

.....

## **Prioridades y criterios sobre los que debería construirse el modelo de política sanitaria en Guatemala a medio y largo plazo.**

.....

A la hora de elegir las prioridades de la política sanitaria, en las respuestas del panel de expertos/as a nuestra consulta, hay menor acuerdo que en otras políticas tratadas anteriormente. Aunque hay algunas medidas que son claramente apoyadas por la mayoría, no hay una práctica unanimidad en las primeras opciones. En primer lugar, (ver Tabla 14) destaca “Aumentar la inversión” que después de ver el diagnóstico previo que realizaban los/as expertos/as parece imprescindible para superar la deficitaria situación en la que se encuentra el sistema sanitario. Las siguientes opciones tienen que ver con su alcance para todas las poblaciones. La segunda prioridad es “Mejorar la cobertura territorial”, explicando que es deseable ampliar la cobertura a partir de su descentralización:

Cobertura universal y descentralizada del sistema, no solo en inmuebles sino, sobre todo, mediante personal. Desarrollo y consolidación del SIAS (Sistema Integral de Atención en Salud). Políticas de compras y adquisiciones revisadas (es utópico, pero necesario, romper con las proveedurías al estilo de los Alejos, que se convierten en el gran drenado de recursos sin satisfacer necesidades).

G OTC 26 (Guatemala)

Una tercera prioridad es: "Fomentar el acceso universal, especialmente en las comunidades más pobres:"

*Depurar de las estructuras de corrupción instaladas en el sistema y en la proveeduría al sistema. Garantizar la cobertura universal y descentralizada, con calidad y capacidad. Reconstruir el sistema de prevención en salud. Incorporar los conocimientos y prácticas*

*ancestrales para atención a pueblos indígenas, garantizar la atención en idiomas maternos. Formación de recurso humano en especialidades desde la atención primaria. Desarrollar un sistema nacional de investigación sanitaria.*

G OTC 26 (Guatemala)

*La prioridad resulta ser recomponer la fragmentación. Su recomposición resulta ser fundamental, minimizando el papel de las autonomías, bajo un marco de reforma del Estado y de rectorado. A este respecto, las reformas en el servicio civil y en las adquisiciones resultan ser temas fundamentales. La pandemia ha mostrado la necesidad del modelo inclusivo de la salud, y la necesidad de conformar un primer nivel de atención. En los modelos del ajuste estructural se priorizó la atención hospitalaria y se abandonó la integralidad.*

G OTC 15 (Guatemala)

**Tabla 14:** Prioridades de la política sanitaria

<b>1. Aumentar la inversión</b>
<b>2. Mejorar la cobertura territorial</b>
<b>3. Fomentar el acceso universal, especialmente en las comunidades más pobres</b>
4. Programas de salud sexual y reproductiva para mujeres indígenas
5. Facilitar la formación cuadros médicos, paramédicos, etc.
6. Aumentar la inversión en agua para el consumo
7. Regular el mercado de medicamentos
8. Puesta en marcha de planes preventivos y de respuesta a emergencias
9. Priorización de la sanidad pública
10. Tratamiento de aguas residuales y desechos sólidos
11. Regular la atención médica privada
12. Mejorar la morbilidad y mortalidad materno infantil
13. Mejorar la distribución de medicamentos
14. Atención a la desnutrición crónica y aguda
15. Aumento de las infraestructuras en los distintos territorios
16. Mejorar los programas de VIH
17. Atención a áreas de enfermedades crónicas
18. Mejorar la atención en salud mental
19. Mejorar la atención de personas con drogodependencia

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as



© Ronald Cuyan / Unsplash

Un siguiente bloque de prioridades en función del orden seleccionado por los/as participantes persigue diferentes objetivos. Se elige con bastante prioridad la ejecución de “Programas de salud sexual y reproductiva para mujeres indígenas”. Además, es conveniente mejorar los niveles de profesionalidad del personal sanitario a partir de “Facilitar la formación cuadros médicos, paramédicos, etc.” Asimismo, se considera muy importante “Aumentar la inversión en agua para el consumo”, que supone una necesidad esencial:

*[Hay que] Asegurar que las municipalidades y el gobierno central, como la iniciativa privada, cumplan con la normativa vigente. Mayor inversión en agua, saneamiento, tratamiento de desechos líquidos y desechos sólidos. Políticas públicas, en apoyo real a población en el Corredor Seco y en las áreas de mayor vulnerabilidad a inundaciones. Ley de Agua Mayor inversión en saneamiento. Gestión de riesgo: organización, capacitación y equipamiento a grupos en comunidades.*

G OTC 23(Guatemala)

Como ha sucedido en general desde que se ha iniciado la pandemia, las prioridades que se dejan al final de la lista son las que tienen que ver con la atención a patologías y

problemáticas concretas, desde el VIH, a otras enfermedades crónicas, la salud mental o la drogodependencia.

.....

### **Características que debería incluir la política sanitaria para evitar que el incremento de la brecha de desigualdad durante la pandemia se convierta en estructural.**

.....

Cuando los/as participantes ordenan por su importancia las características que debe incluir la política sanitaria para evitar la brecha de desigualdad incrementada en la pandemia lo hacen con un mayor acuerdo que en las prioridades. La primera es el “Reforzamiento acceso digno y universal, mayor cobertura nacional”, muy relacionada con las que siguen, “Inclusión de grupos vulnerables y “Comunicación de emergencias accesible (lenguas, tecnologías, etc.)”:

*[Hay que] Ser incluyente, pensar en todos los grupos sociales. Asegurar la inclusión de los grupos de mayor vulnerabilidad y exclusión.*

G OTC 23(Guatemala)

**Tabla 15:** Características que debería incluir la política sanitaria para evitar el incremento de la brecha de desigualdad

<b>1. Reforzamiento acceso digno y universal, mayor cobertura nacional</b>
<b>2. Inclusión de grupos vulnerables</b>
<b>3. Comunicación de emergencias accesible (lenguas, tecnologías, etc.)</b>
4. Inclusión de conocimientos indígenas
5. Fiscalización del gasto para evitar enriquecimientos ilícitos (ej. Caso Sputnik)
6. Reforzamiento del personal
7. Sensibilización en materia de salud
8. Mejorar el acceso a medidas de higiene por parte de colectivos vulnerables

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as



populistas para los gobiernos de turno.

G Academia 4 (Guatemala)

## Corrupción.

Si bien se muestran de base problemáticas relacionadas con la incompatibilidad entre un planteamiento de diseño y la realidad (el estar sobre el empleo formalizado cuando supone una tasa tan baja), también se habla de determinadas prácticas que ahondan aún más en las dificultades del sistema. Se habla de nuevo de la existencia de corrupción en la compra de medicamentos y otros insumos sanitarios. Esto, según los/as expertos/as, deriva en dos cuestiones que agravan las situaciones de partida. El escaso presupuesto rinde aún menos cuando los gastos se deben hacer por razones diferentes al bien común:

*(...) debido a la enorme corrupción del estado, en la compra de medicamentos y de equipo para los hospitales. Tengo la impresión de que el sistema de salud pública ha fracasado completamente en esta crisis. Serías acusaciones de corrupción hacen pensar que este es el problema principal. Una gestión transparente y una mejor comunicación con la población hubiesen sido muy efectivas para responder a este problema. Creo que el mayor problema enfrentado durante el COVID es que el gobierno debió liderar la respuesta, pero no integró un plan con organizaciones*

*intermedias como universidades u ONGs; tampoco coordinó acciones con el sistema privado de salud.*

G Academia 4 (Guatemala)

*El seguro social, capturado por redes de poder y dueños de droguerías distribuidoras. Hay aquí un ámbito de casas de representación de la BIG Pharma que merece una revisión por parte de los agregados comerciales y los acuerdos diversos de carácter internacional. Además, el clima de corrupción y de fragmentación también permitió que el IGSS (instituto Guatemalteco de Seguridad Social) en su autonomía tomara rumbos muy apegados a intereses personales y de grupo. Los casos penales bien lo demuestran.*

G OTC 15 (Guatemala)

## ¿De qué forma el sistema de protección social previo a la pandemia tenía en cuenta de manera suficiente las desigualdades de género?

Al igual que sucedía con los planes relacionados con otros sectores políticos, de manera general, los/as panelistas consideran que el sistema de protección social previo a la pandemia no tenía en cuenta las desigualdades de género:



© Julio Hernández / Unsplash

*Definitivamente no. Desde los tiempos del ajuste estructural y las reformas sectoriales se desmanteló aún más el débil Estado de Bienestar que prevalecía. Las desigualdades de género que son estructurales en el país se magnifican y potencian con la pandemia y así está demostrado en los indicadores de desarrollo humano del 2020.*

G OTC 15 (Guatemala)

*No, pues no ha planteado opciones para apoyar a mujeres trabajadoras.*

G OTC 33 (Guatemala)

Se advierte incluso de situaciones que, lejos de conducir a una mayor equidad de género, el funcionamiento del sistema de protección social profundiza en la desigualdad:

*No. Para nada y es un servicio social poco actualizado y con procesos discriminatorios comprobados: Los cónyuges masculinos pueden dar cobertura a la esposa y obtienen los beneficios, no en el caso de la mujer contribuyente. Adicionalmente, hace falta construir una política de género que incluya a más mujeres en su Junta Directiva, en puestos para la toma de decisión y crear programas de manera intencional con enfoque de atención a las mujeres contribuyentes que faciliten y apoyen el cuidado integral de la mujer en el país.*

G OTC 41 (Guatemala)

De hecho, se advierte que este tratamiento deja el impacto de que la marginación y la discriminación, fundamentalmente, se han encarnado en las mujeres:

*La tradicional conducta patriarcal ha sido un agravante histórico en el país (más del 51% de la población guatemalteca lo constituye las mujeres). Las niñas y las mujeres han sido marginadas y discriminadas, lo cual las tiene en la pobreza y extrema pobreza, especialmente en las áreas urbanas y rurales, en las que se encuentran grandes sectores indígenas del país.*

G OTC 22 (Guatemala)

Una vez más, se piensa que en el caso de que haya existido diseño alguno que tuviera en cuenta esas desigualdades de género, no se ha puesto en práctica nada relacionado:

*No las tenía y si hay algo por escrito, es letra muerta...*

G OTC 23 (Guatemala)

*No. En general el Estado no muestra en la práctica atender las desigualdades de género. La declaratoria de estas en los textos solo es un ejercicio de corrección política que no se traduce en acciones concretas. El dominio actual de las esferas de decisión por visiones fundamentalistas y antiderechos, reafirma con posiciones de poder esta circunstancia.*

G OTC 26 (Guatemala)

.....

## **Ámbitos en los que debería incidir de manera especial las políticas de protección social durante la próxima década con el objetivo de mejorar la resiliencia del país ante eventuales situaciones de emergencia en el futuro.**

.....

Para virar a favor de una mejor situación del sistema de protección social, los/as panelistas consideran que es prioritario el “Fortalecimiento del Estado”, como se ve en la Tabla 16. Hay una inquietud por la mejora de los sistemas de control y transparencia de este, para evitar la corrupción y otras prácticas que desembocan en impactos sobre la descohesión social. En esta línea, le sigue por importancia la “Eliminación de las redes políticas y empresariales ilícitas”, que en cualquier caso se necesita para fortalecer el Estado. Pero sin que haya una intervención sobre las redes que promueven la corrupción, no se entiende como posible el aumento de las políticas sociales:

*El capital humano a cargo de la atención en políticas de protección social. Lamentablemente esto pasa por el sistema de partidos políticos, en este momento en manos del crimen organizado.*

G OTC 26 (Guatemala)

Una tercera prioridad es “Aumentar la inversión pública”, entendiendo que esta no puede ser realizada como hasta ahora, sino que debe

desconcentrarse para mejorar su gestión y facilitar el seguimiento:

*Sí, debe hacerse una mayor inversión. Pero esta debe ser desconcentrada y descentralizada, en manos del Sistema de Consejos de Desarrollo departamentales, para asegurar una mejora calidad de gasto y un adecuado seguimiento.*

G OTC 23 (Guatemala)

**Tabla 16:** Ámbitos en los que debería incidir de manera especial las políticas de protección social

1. Fortalecimiento del estado
2. Eliminación de las redes políticas y empresariales ilícitas
3. Aumentar la inversión pública
4. Evitar el clientelismo
5. Reducción de los procesos burocráticos
6. Regreso de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
7. Revisar los acuerdos de paz
8. Adecuación del Gasto público directo para políticas sociales
9. Mejorar el acceso a infraestructuras
10. Mejorar la transparencia de las acciones gubernamentales
11. Incrementar la participación ciudadana
12. Establecer sistemas de monitorización de la inversión por parte de consejos de desarrollo departamentales
13. Aumentar la inversión descentralizada
14. Previsiones por desempleo o jubilación
15. Favorecer el acceso a la vivienda

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

Las prioridades siguientes también siguen esas lógicas, para “evitar el clientelismo” y “reducción de los procesos burocráticos”, que muchas veces favorecen, más que al control de los procedimientos, a unas clases profesionalizadas que pueden enfrentarse a ellos y poder, además, ganar transparencia. La sexta prioridad tiene que ver con la percepción de la necesidad de que sigue siendo necesario el control internacional con el “regreso de la Comisión Internacional Contra la Impunidad

en Guatemala”, disuelta en 2019 y que se constituyó en un organismo muy eficaz para enfrentar casos de crimen organizado que vinculaban al estado.

Los ámbitos que quedan por detrás, dadas las circunstancias, según los/as expertos/as son curiosamente de corte más materialista, como “favorecer el acceso a la vivienda”, o las “previsiones por desempleo o jubilación”.



© Miguel Lizana / AECID

.....

**Características que debería incluir la política social para evitar que la brecha de desigualdad en el mercado de trabajo se convierta en estructural.**

.....

Las características que debería tener la política social que priorizan los/as participantes profundizan en los mecanismos de control como “Mejorar el funcionamiento de las instituciones”, “Fiscalizar el gasto público” (ver Tabla 17):

*Que se estructure con personal formado en la materia y no sea botín político del*

*partido en el gobierno. Migrar de la visión del asistencialismo a una política estatal de protección.*

G OTC 26 (Guatemala)

*Calidad del gasto público, mayor fiscalización y deducción de responsabilidades a funcionarios públicos y Congresistas y otros actores.*

G OTC 23(Guatemala)

*Descentralizar los mecanismos de cobertura y garantizar y supervisar que los mismos sean universalizados.*

G OTC 26 (Guatemala)

**Tabla 17:** Características de la política social para evitar la brecha de desigualdad en el mercado de trabajo

1. Mejorar el funcionamiento de las instituciones
2. Fiscalizar el gasto público
3. Garantizar los derechos laborales
4. Evitar políticas discriminatorias como salarios diferenciados entre hombres y mujeres
5. Asegurar los derechos sindicales
6. Garantizar las libertades
7. Atender a la población de mayor exclusión, vulnerabilidad y pobreza

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

Un siguiente bloque, hace referencia a la garantía de los derechos, por un lado, “Garantizar los derechos laborales,” y por el otro, evitar discriminaciones por razón de género a partir de “Evitar políticas discriminatorias como salarios diferenciados entre hombres y mujeres”.

## Grupos prioritarios.

En cuanto a los grupos prioritarios que deberían estar contemplados en el sistema de protección social, hay una voz unánime acerca de que debería ser la “población en situación de pobreza extrema” entendiendo que sin duda es la que está en una mayor situación de vulnerabilidad:

La población más vulnerable, que incluso no cuenta con energía eléctrica (este tema se discutió en forma abundante con los programas sociales del 2020), la población rural indígena más marginada y alejada de los centros urbanos.

G OTC 15 (Guatemala)

*La población en mayor desventaja: pueblos indígenas, jóvenes, adultos mayores, Población VIH, etc.*

G OTC 23(Guatemala)

Siguen en el orden de prioridades la “población campesina pobre” y la “población indígena”, entendiendo estos dos ejes, de hábitat y de etnia como ejes sobre los que se articulan las vulnerabilidades. Además, siguen “mujeres”, “niños y niñas” y “adultos/as mayores”:

*Mujeres. Son actualmente mayoría de la población y un grupo social marginalizado. [Los] Pueblos indígenas, tradicionalmente desatendidos de las políticas públicas. [las] Adultas y adultos mayores, que carecen de cobertura de políticas sociales pues como ya se indicó, la situación de desprotección les obliga a trabajar en condiciones precarias o de abuso, sin garantía de vida digna, sin acceso a servicios. [La] Población en situación de pobreza y pobreza extrema.*

G OTC 26 (Guatemala)

**Tabla 18:** Grupos prioritarios en las políticas de protección social

1.	<b>Población en situación de pobreza extrema</b>
2.	<b>Población campesina pobre</b>
3.	<b>Población indígena</b>
4.	Mujeres
5.	Niños y niñas
6.	Adultos Mayores
7.	Población LGTBI
8.	Personas con discapacidad/diversidad funcional
9.	Migrantes irregulares en Estados Unidos
10.	Sector carcelario
11.	Trabajadores informales

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

# 6

## Análisis de resultados para El Salvador

### 6.1. Causas de desigualdad y descohesión en general

#### Palabras o conceptos que sugiere la cohesión social.

Las palabras que eligen el grupo de panelistas de El Salvador para hablar de cohesión social son abundantes. Se pueden distinguir tres acepciones, que muchas veces son mezcladas entre sí. Una primera es la comprensión de cohesión como una igualdad de derechos y la inclusión de todas las personas dentro de una sociedad (50% de los/as panelistas).

Una segunda idea se encuentra entre las acepciones que se asignan al concepto de comunidad, entendida como lugar de consenso y cooperación, en que los actores se coordinan para buscar el bien común (44%). La tercera idea hace referencia a la pertenencia y la identidad (22%). En algunas de las declaraciones de estas ideas, se aclara que la pertenencia a una sociedad es la clave para poder cooperar y acceder realmente a una igualdad de oportunidades. En esta línea, se repite también la idea de gobernanza, como cambios para que las palabras de todas las personas sean tomadas en cuenta.

#### Procesos que explican el incremento de la pobreza y la brecha de desigualdad durante la pandemia.

El conjunto de expertos/as de El Salvador, al contrario de lo que hacía el conjunto de Guatemala, no señala procesos históricos que han dado lugar a los altos niveles de desigualdad de partida, sino que más bien, se han centrado en cómo se han visto afectados determinados ámbitos durante la pandemia.

#### Aumento desigualdades en las zonas rurales.

Uno de los ámbitos que más se señala es el rural, como un eje de desigualdades importante que ha visto su situación empeorada en mayor medida, en buena parte por la distribución de la tierra, que genera una gran inestabilidad en los trabajadores agrícolas:





”

Uno de los ámbitos que más se señala es el rural, como un eje de desigualdades importante que ha visto su situación empeorada en mayor medida.

*Lastimosamente en el campo muchos agricultores y personas que vivían de la venta de frutas de la temporada (verano) perdieron su cosecha simplemente porque un grupo de soldados les amenazaban con enviarlos a un centro de contención en donde se mantendrían en cuarentena. Muchos campesinos no gozan de tierra propia por lo que tienen que arrendar algunas parcelas para cosechar maíz, el cual una parte es utilizada para el consumo familiar y la otra parte de la cosecha para venderlo a mercaderes quienes son los que imponen el precio, muy por debajo a los precios estándares en el mercado.*

Es Academia 15 (El Salvador)

Pero especialmente en las áreas rurales se han visto perjudicados por una pérdida de acceso a diferentes servicios, que ya era complicado, como el acceso al agua potable o a la educación:

*Comunidades periurbanas y zonas rurales cuyas familias son de extrema pobreza registran falta de acceso a agua potable en medio de la exigencia de medidas sanitarias para prevenir la propagación del virus. Los hogares sin energía eléctrica registran deserción escolar ante la necesidad de continuar los estudios por medios virtuales.*

ES OTC 30 (El Salvador)

*La brecha social y digital se hace más notoria en familias rurales y/o campesinas, cuyos niños/as no han podido desarrollar sus clases vía telemática. Y han perdido casi dos años de escolarización formal.*

ES OTC 18 (El Salvador)

Estas zonas también son las que se ven más perjudicadas por los efectos del cambio climático, sobre los que no se han tomado medidas para mejorar la gestión de riesgos provocados por ese, aumentando sus niveles de vulnerabilidad:

*[La] Ausencia de gestión adecuada de los riesgos socioambientales ha incrementado la vulnerabilidad de la*

*población frente al impacto del cambio climático (sequías, inundaciones, deslaves...).*

ES OTC 21 (El Salvador)

## **Fragilidad de la micro, la pequeña y la mediana empresa.**

El abundante sector de micro, pequeñas y medianas empresas, a pesar de aportar un alto porcentaje del empleo, no ha gozado de apoyo suficiente para hacer frente a la situación sobrevenida con la pandemia.

*Un factor de mucha relevancia en el problema ha sido el debilitamiento de las operaciones y oportunidades de crecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa. Esto [ha sido ocasionado] por el cierre de operaciones que se dio por algunos meses. Y muchas de estas empresas, al no contar con un apoyo real y en lugar de eso sufrir de una mayor exigencia y burocracia a la hora de solicitar ayuda, ha hecho que muchas tengan que reducir su personal e incluso llevar a cabo un cierre definitivo.*

ES OTC 22 (El Salvador)

*Desempleo: la pandemia afectó grandemente a las micro, pequeñas y medianas empresas, sobre todo por el cierre de la economía durante aproximadamente 3 meses que implementó el presidente Bukele.*

ES OTC 28 (El Salvador)

## **Desempleo.**

El incremento del desempleo ha afectado a toda la población, sin importar su hábitat, que se observa como el inicio en cadena del aumento de la pobreza.

*El desempleo sobre todo en mujeres y jóvenes se incrementa con la pandemia, también se disminuyen las actividades agrícolas por lo que el trabajo en el*

*campo vuelve a registrar una significativa precariedad. Se incrementa el sector informal y con ello el empleo inestable, sin condiciones dignas y sin prestaciones sociales.*

ES OTC 30 (El Salvador)

*[E] Cierre temporal de empresas durante el periodo de confinamiento, ha debilitado fuertemente al sector empresarial y formal del país, provocando la vulnerabilidad de sus empleados.*

ES OTC 21 (El Salvador)

Pero la naturaleza de los trabajos también marcó las situaciones más frágiles. La gente con empleos más precarios, en muchas ocasiones informales, se ha encontrado en completo desamparo. Debido a la situación de aislamiento, en muchas familias no se ha desarrollado una actividad remunerada durante la pandemia, permaneciendo así sin acceso a percepción monetaria alguna.

*[Han abundado] Trabajos precarios y/o dependientes de la economía informal o sumergida. Muchas familias no han desarrollado una actividad remunerada durante la pandemia por la situación de aislamiento.*

ES OTC 18 (El Salvador)

*Pérdida de ingresos económicos: el país vivió un confinamiento estricto durante 5 meses, que provocó un gran parón económico. Las grandes empresas, o personas con empleos estables, pudieron salir adelante, pero la gran mayoría trabaja en el sector informal, o pequeñas empresas, que se vieron duramente afectados.*

ES OTC 19 (El Salvador)

*El sector informal ha recibido un fuerte impacto económico por el COVID: se han cerrado iniciativas socioeconómicas, y se ha dejado a un importantísimo porcentaje de la sociedad a merced de las donaciones del gobierno de El Salvador.*

ES OTC 21 (El Salvador)

Al destacar la población femenina en las situaciones de subempleo, se podría afirmar que las mujeres han sufrido una mayor incidencia respecto a esa pérdida de trabajos, siendo especialmente dañados los hogares en los que solo hay una mujer al frente de la familia:

*Se dificulta aún más en aquellas familias cuya jefatura de hogar son mujeres monoparentales. La situación de precariedad y vulnerabilidad se ha visto más acentuada, y más en situaciones en las que tienen personas a su cargo (mayores y/o vulnerables, personas con discapacidad).*

ES OTC 18 (El Salvador)

.....  
**Pérdida de ingresos.**  
.....

Esas pérdidas de ingresos debido a la falta de cualquier tipo de remuneración se han visto agravadas en muchos casos por la enfermedad e incluso fallecimiento de las personas que mantenían el grueso de gastos del hogar. Asimismo, la pandemia ha tenido efectos en cadena de carácter mundial, de modo que la parada de la economía en otros países, con especial incidencia de EEUU, ha dado lugar a la disminución de las partidas económicas que percibían muchas familias:

*[Ha ocasionado la] Pérdida de trabajo, pérdida total o temporal de personas que mantenían el hogar, cierre de pequeñas empresas, crisis política tras resultados electorales, baja temporal de remesas*

ES OTC 24 (El Salvador)

*Disminución de las remesas: la economía de El Salvador es altamente dependiente de las remesas de Estados Unidos. El impacto económico de la pandemia en Estados Unidos generó consecuencias para El Salvador dado que muchos salvadoreños radicados en Estados Unidos y que enviaban remesas a sus familias perdieron su empleo.*

ES OTC 28 (El Salvador)

## Incremento de la delincuencia.

Debido a estas situaciones, muchas veces desesperadas, se producen aumentos de los niveles de delincuencia, como una salida drástica tratar de paliar tales situaciones:

*Aumento del desempleo: Situación que causa un problema social muy serio, provocando cada vez más desigualdad y por lo tanto más pobreza. Tendencia a cometer actos fuera de la ley: lo anterior en muchos casos genera una inestabilidad económica, dado que la pobreza puede dar lugar en algunos casos a cometer actos delictivos que en nada ayudan a salir de la pobreza que se vive. En realidad, lo que hay que solucionar es la desigualdad económica pues esta crea niveles de pobreza más elevados.*

ES OTC 12 (El Salvador)

*Otro factor que ha apoyado el negativo aspecto del aumento de la pobreza es la delincuencia, que a pesar de los informes de que ha disminuido, todavía afecta de manera importante las operaciones de la mayoría de la población y por lo tanto al sector de empresas y emprendedores (y trabajadores).*

Es OTC 22 (El Salvador)

## Giro en las políticas sociales.

Hay algunas voces críticas con las políticas públicas previas a la pandemia que han contribuido a que las brechas de desigualdad sean más profundas. Como se puede ver en los argumentos presentados a continuación, por un lado, los/as expertos/as apuntan el que no se diseñaran para limitar las causas estructurales de esas desigualdades, con especial énfasis en las políticas económicas redistributivas. Por otro lado, se acusa al actual gobierno de haber virado el sentido de las políticas impulsadas durante las legislaturas previas. Esto ha sido perjudicial, en voz de los/as panelistas, porque no permite el tiempo adecuado para que se asienten los avances. A esto se suma un cierto atisbo de que ese giro tiene un componente ideológico más paternalista.

*El hecho [de] que no se hayan atacado las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad en el país. La supresión o reversión de políticas públicas en marcha que venían mejorando los índices por parte del actual gobierno.*

Es OTC 1 (El Salvador)

*[Las] Políticas económicas, fiscales que favorecen a un grupo en particular. [Las] Políticas de empleabilidad, de generación de trabajos formales, informales, etc., [son] poco robustas y han tenido que improvisarse acciones que den alguna alternativa. En resumen, el país carece de políticas públicas de estados, sostenibles, equitativas y que cada vez más sean financiadas progresivamente con recursos provenientes del PIB.*

Es OTC 3 (El Salvador)

*El enfoque basado en derechos humanos de las políticas sociales ha cedido espacio al enfoque paternalista y caritativo del Gobierno de El Salvador.*

Es OTC 21 (El Salvador)

*La ausencia de un proceso de planificación que permita redistribuir los recursos de manera eficiente; es decir, que los resultados de política económica lleguen de manera certera a quienes realmente la necesitan.*

ES Academia 11 (El Salvador)

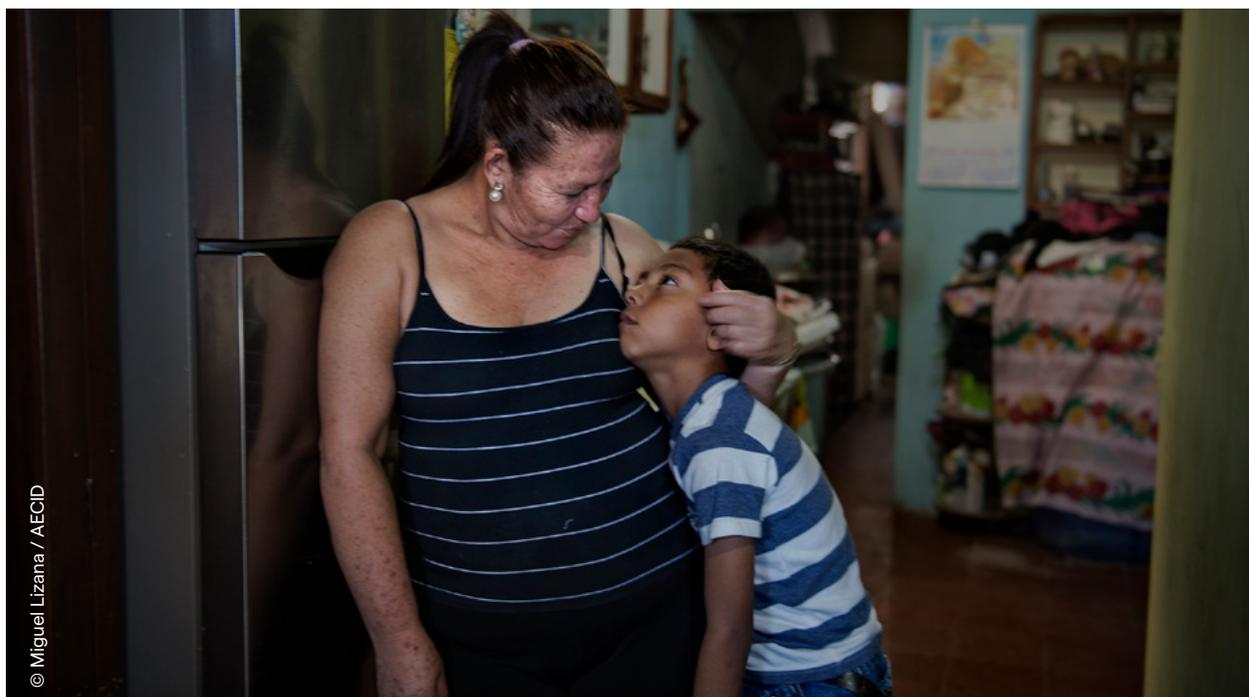
## Corrupción.

Lamentablemente, hay serias dudas de que las inversiones realizadas por el Estado llegaran a la población objetivo, porque se advierte que los repartos se han realizado desarrollando discriminaciones por intereses diversos a la necesidad:

*La poca o nula transparencia en el gasto público invitan a deducir que ese dinero no llega a los más vulnerables, sino que se queda en las mismas manos de siempre.*

ES OTC 2 (El Salvador)

## 6.2. Ámbitos de desigualdad en los que es más relevante el impacto de la pandemia



© Miguel Lizana / AECID

Con la situación descrita previamente, no es de extrañar que uno de los ámbitos de desigualdad que se señalan afectados en mayor medida por la pandemia sea la desigualdad económica, a partir de dos fenómenos que se suman en favor de esa. Por un lado, la pérdida de empleo y de ingresos de los trabajadores/as en situaciones más delicadas:

*Desigualdad económica (empleo, salarios, seguridad social). Debido a la informalidad del trabajo y los bajos ingresos que la población percibe y la falta de regulación, los propietarios de los medios de producción protegieron sus ingresos e inversiones; sin embargo, los trabajadores quedaron sin ingresos. Algunos negocios incluso mejoraron, sin embargo, en los empleados nunca se reflejó el incremento.*

ES OTC 13 (El Salvador)

*No [favorece el] acceso al empleo formal. Precarización del trabajo. No acceso a la salud. No acceso a un sistema de seguridad social integral para todas las personas con acceso a prestaciones y/o servicios.*

ES OTC 18 (El Salvador)

*El empleo y los servicios de cuidado se ven afectados para las trabajadoras en general, y en especial a las trabajadoras informales y domésticas. La reducción de la actividad económica.*

ES OTC 20 (El Salvador)

*Desigualdad social, han resultado especialmente desfavorecidas las clases sociales menos pudientes, y personas con discapacidad, migrantes, entre otras.*

ES OTC 21 (El Salvador)

*Por las limitaciones comerciales, muchas personas fueron afectadas por no contar con un trabajo estable y/o depender de rubros laborales seriamente comprometidos durante la pandemia.*

ES OTC 15 (El Salvador)

Por otro lado, la desigualdad se ha visto incrementada por la **disminución de los servicios básicos**, con especial incidencia en caso del agua potable y de la electricidad. Así se dificulta el acceso a aquellos con menores posibilidades, lo que además ha situado a esas personas en una posición de mayor indefensión frente al contagio de COVID-19:

*Disminución en la ampliación de servicios básicos: El agua, la electricidad, la mejora de carreteras, entre otros, han quedado un poco limitado en su mejora, debido a que los recursos han sido reorientados al área de salud.*

ES OTC 12 (El Salvador)

*Acceso agua potable y saneamiento: durante la pandemia es crucial contar con estos servicios, para garantizar las condiciones de higiene en el hogar.*

ES OTC 15 (El Salvador)

*Hogares sin agua potable o con racionamiento en servicios registran dificultades para tomar medidas a fin de no contagiarse con el COVID-19, los cual les expone y vuelve aún más vulnerables.*

ES OTC 30 (El Salvador)

*El servicio de agua potable se vio afectado debido a que la necesidad de poder contar con agua llevó a que se limitara el servicio en diferentes sectores de manera que pudiese llegar a un mayor número de población, aunque se disminuyó la frecuencia del servicio.*

ES OTC 28 (El Salvador)

Además de la falta de acceso a algunos servicios ha habido que enfrentar el aumento de los precios de los insumos básicos:

*Incremento de precios de los productos de la canasta básica. Incremento de precios de insumos médicos.*

ES Academia 8 (El Salvador)

## Recortes de derechos laborales.

En relación con la desaparición de empleos ya comentada, se han producido recortes en los derechos laborales de los/as trabajadores/as, que han visto como sus salarios disminuían, o en algunos casos, cómo aumentaban sus gastos, a consecuencia de que los costes del teletrabajo recaían en ellos/as:

*Sacrificio para el trabajador en la disminución de salario laboral. Incremento de precios de los productos de la canasta básica. [EI] Incremento de precios de insumos médicos. [EI] Incremento de costos de servicios de telecomunicaciones por teletrabajo. [EI] Incremento de costos de electricidad por teletrabajo.*

ES Academia 8 (El Salvador)

*Aumento del desempleo o, en otras palabras, cierre de fuentes de empleo formal (unas 80 mil plazas), falta de salarios y violaciones a derechos laborales a las y los trabajadores que fueron suspendidos de sus trabajos durante la cuarentena, o cierre de empleos informales debido a la cuarentena estricta, entre otros.*

ES Academia 19 (El Salvador)

No obstante, también se denuncia que no hubiera apoyo estatal para que las empresas pudieran respaldar los derechos laborales en la situación pandémica:

*Área de recursos humanos: si no se logra mejorar la condición de las empresas y si no se les apoya, no se les puede exigir dar salarios y prestaciones justas. Se debe apoyar a las empresas y atar a su lado el dar condiciones dignas al*

trabajador (podría ser una condición para ser sujetos de créditos, teniendo que destinar una parte de los fondos que se obtengan a sus trabajadores).

Es OTC 22 (El Salvador)

## Brecha digital.

Con la existencia del teletrabajo y la virtualización de otros ámbitos básicos, como la educación, la brecha digital se ha hecho muy visible y especialmente problemática en cuanto a un valor diferenciador para el acceso a algunos bienes:

*Mucho se ha hablado de la “brecha digital” en El Salvador, algunos la niegan, otros la denuncian. Lo cierto es que el país no está preparado para una “realidad virtual” por falta de señal en muchos puntos del país, pero más que todo por la insuficiencia en los ingresos y la capacidad adquisitiva de la población.*

ES OTC 2 (El Salvador)

Todo ello ha producido además unos altos niveles de abandono educativo:

*Estudiantes que habitan en hogares sin energía eléctrica deciden desertar debido a que no pueden retomar las clases en modalidad virtual.*

ES OTC 30 (El Salvador)

## Migración.

Finalmente, se puede decir que uno de los problemas ya existentes en El Salvador, la emigración, va a tomar un nuevo cariz, aumentando previsiblemente por la falta de expectativas laborales a corto y medio plazo. Algunas/os expertos/as aseguran que el cambio político producido recientemente ha favorecido su incremento:

*Ante la crisis económica, sumado al cambio de gobierno en EEUU, se va a aumentar el fenómeno migratorio, como ya se está viendo.*

ES OTC 19 (El Salvador)



## 6.3. Maneras en que ha afectado la pandemia a las desigualdades de género y a las mujeres concretamente

Para hablar del modo en que la pandemia ha afectado especialmente a las mujeres se destacan fundamentalmente dos cosas. Por un lado, el aumento de la pobreza y la multiplicación de la carga para ellas, al recaer en ellas el cuidado y la atención de los/as hijos/as, que se endurece en el momento de cierre de las escuelas:

*La carga del hogar es más pesada, debido a las tareas y responsabilidad que se asume para que sus hijos puedan adaptarse a la modalidad virtual y no dejando a un lado su desempeño laboral. Tocó el rol de esposas, amas de casas, maestras, madres, desempeñarse en el área laboral, todo desde su hogar, todos los días. Muchas mujeres han tenido que dejar sus trabajos por cuidar a sus hijos por escuelas y guarderías están cerradas por la pandemia. También muchas mujeres han tenido que verse envueltas en situaciones de violencia intrafamiliar por estar con su agresor en casa.*

ES Academia 5 (El Salvador)

*El tiempo de confinamiento sobrecargó profundamente a las mujeres, que tuvieron que ver como aumentaban sus responsabilidades domésticas, y asumían el rol de profesoras, además.*

ES OTC 19 (El Salvador)

*Las mujeres llevan el peso de la respuesta a la emergencia: el trabajo de cuidado no remunerado, las mujeres y niñas enfrentan un aumento de la violencia en el hogar. Las desigualdades preexistentes anticipan un reparto*

*desigual de los efectos en los ingresos y el empleo (en el sector formal e informal).*

ES OTC 20 (El Salvador)

*Especialmente las madres solteras, numerosas en El Salvador, han tenido una sobrecarga mayor.*

ES OTC 24 (El Salvador)

En general, las mujeres han sufrido una **precarización aún mayor** en sus situaciones laborales, puesto que el trabajo femenino se concentra en los sectores laborales de los servicios, así como en la industria de la maquila, más golpeados por la pandemia:

*Es de hacer notar que la pobreza impacta con mayor fuerza a las mujeres ya que representan un 79,5% del sector terciario, frente al 49,5% de los hombres. Ellas tienen menor acceso a servicios de protección social y soportan una carga laboral desproporcionada en la economía asistencial, de soporte al trabajo o al estudio de otros y otras o de cuidado de otras personas, en particular en el caso de cierre de escuelas o de centros de atención.*

ES OTC 13 (El Salvador)

*Dado que las mujeres mayormente se desempeñan en sectores productivos con alta intensidad en trabajo de manufactura, el impacto económico y el cierre de empresas en este sector afectó directamente a las mujeres en el aspecto económico.*

ES OTC 28 (El Salvador)

La situación de subempleo y precariedad se dificulta aún más en aquellas familias cuya jefatura de hogar son mujeres monoparentales. La situación de precariedad y vulnerabilidad se ha visto más acentuada, y más en situaciones en las que tienen personas a su cargo (mayores y/o vulnerables, personas con discapacidad)

ES OTC 18 (El Salvador)

Existen desigualdades preexistentes, condicionantes y factores que agudizan el impacto de la crisis sobre las mujeres y otras razones poderosas para actuar: la mayor responsabilidad en las tareas domésticas y de cuidados, el aumento del riesgo de sufrir violencia de género y la pobreza y precariedad laboral (debido al trabajo informal).

ES OTC 20 (El Salvador)

Esta pérdida de empleo femenino, especialmente en los sectores más empobrecidos, junto a la acumulación de tareas, puede provocar el **aumento del abandono de la escuela, especialmente de las niñas:**

A medio plazo, crecerá su participación en la economía informal, ante la pérdida de ingresos familiares. Se teme que la deserción escolar sea mayoritariamente femenina.

ES OTC 19 (El Salvador)

En la deserción, niñas y jóvenes tendrán menos oportunidades en el futuro.

ES Academia 21 (El Salvador)

Pero aún más grave es el aumento de la **violencia de género**, que se ha visto aumentada con las dramáticas situaciones que se han vivido, agravándolas de manera radical:

Se han visto más expuestas a violencia doméstica. Han disminuido sus ingresos económicos. Han tenido que asumir roles educativos para los que no estaban preparadas. Vieron disminuido su auto cuidado. Se triplicaron sus jornadas diarias al tener que asumir

toda la economía del cuidado, que se incrementó al estar toda la familia en el hogar sin salir. Se disminuyeron sus espacios de socialización y recreación, los que ya eran reducidos.

ES OTC 32 (El Salvador)

Las personas víctimas de violencia se encontrarán encerradas con los perpetradores y estos, ante la pérdida de empleo y el aumento de la inestabilidad, pueden tener una percepción de disminución de poder que puede llevarlos a aumentar la violencia doméstica. En algunos países han disminuido las denuncias, pero esto puede ser consecuencia de la mayor dificultad de denunciar en el confinamiento.

ES OTC 13 (El Salvador)

La desigualdad de género es un tema preocupante, pero no solo durante la pandemia, sino también previo a la pandemia. La pandemia vino a incrementar significativamente las desigualdades de género en rubros como: tareas del hogar y labores de cuidado, violencia de género y agresiones sexuales. Según los últimos datos, el 70% de las agresiones sexuales se da por parte de familiares que conviven en la misma casa o en lugares cercanos. Prácticamente con la pandemia, la víctima está obligada a convivir con el victimario permanentemente

ES OTC 2 (El Salvador)

Estas situaciones de **violencias** se agravan aún más cuando entran en juego otras variables sujetas a vulnerabilidades:

Las mujeres, las menores y las personas migrantes LGTBI a menudo son más vulnerables a las violencias y a las diferentes modalidades de explotación que se pueden dar en situaciones de precariedad durante la pandemia. El género además se articula con otros marcadores de la diferencia como la raza y/o la etnicidad, la edad, la discapacidad, etc., produciendo múltiples discriminaciones y violencias diferenciadas.

ES OTC 18 (El Salvador)

Y esas vulnerabilidades pueden dar lugar a otras graves problemáticas como los **embarazos adolescentes**, que se encuentra con otro de los problemas endurecidos por la pandemia, como es la **suspensión de consultas relacionadas con la salud sexual y reproductiva**:

*Aumentó también la violencia de género, y se teme que igualmente, crezcan embarazos adolescentes.*

ES OTC 19 (El Salvador)

*Con el confinamiento se suspenden consultas médicas para mujeres embarazadas en clínicas y hospitales públicos.*

ES OTC 30 (El Salvador)



## 6.4. Prioridades políticas para evitar el incremento de la pobreza y la brecha de desigualdad

Después de la reflexión acerca de los problemas que fomentan la desigualdad en El Salvador, pedimos a los/as expertos/as que enumeraran primero una serie de prioridades políticas que propiciaran cambios en beneficio de mayor igualdad, o que al menos contribuyeran a que los niveles de desigualdad no fueran en aumento.

De manera abierta, enumeraron un buen número de cuestiones en la primera ronda. En las siguientes rondas realizamos un listado con las prioridades más reclamadas por los/as panelistas y les pedimos que las ordenaran según creyeran que fueran más o menos prioritarias para dicho objetivo. Así, la principal prioridad que goza de una gran adhesión para la práctica totalidad de participantes es la Educación. Hay que añadir también, que, en la tercera ronda, donde pedíamos además

que manifestaran su grado de acuerdo con la mayoría, agregaban que la Educación efectivamente era muy prioritaria, pero que había que hacer un énfasis en la profundización de las diferencias de género en ese ámbito.

La siguen la “Atención a la agricultura y ganadería” y la “Disminución de la pobreza”, como se puede ver en la Tabla 19. En un segundo grupo de prioridades se encontrarían otras como la “Formación para reducir las brechas digitales”, El “Empleo” y la “Salud”. Una cuestión llamativa es que cuando los/as expertos/as enumeraban libremente prioridades, la mayoría de ellos/as citaban la “Participación en la toma de decisiones sobre gasto público” y “Reducir la brecha digital”. Sin embargo, cuando tuvieron que ordenarlas, estas se quedaban en los últimos lugares.

**Tabla 19:** Prioridades políticas para evitar el incremento de la desigualdad

1. La Educación
2. Atención a la agricultura y ganadería
3. Disminución de la pobreza
4. La formación para reducir las brechas digitales
5. Empleo
6. Salud
7. Seguridad alimentaria
8. Sector comercio
9. Reducir la violencia y delincuencia
10. Sector industrial
11. El aumento de los salarios
12. Reducción de los precios de la canasta básica
13. Participación en la toma de decisiones sobre gasto público
14. Reducir la brecha digital
15. Aumentar las importaciones

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

.....

### **Valoración de las medidas de emergencia que adoptaron las instituciones públicas salvadoreñas para dar respuesta a las necesidades ciudadanas en la pandemia.**

.....

Algunas de estas medidas de ejemplo son: el desembolso único de transferencia de 300 dólares a familias afectadas, paquete alimentario, paquete de alimentación escolar familiar, entrega de canastas alimentarias, moratoria en el cobro de suministros del hogar, etc.

Cuando los/as panelistas valoran el impacto de las medidas de emergencia puestas en marcha por el gobierno durante la crisis hay un general un sentimiento muy ambivalente. Por un lado, creen que tales medidas asistencialistas han podido ser positivas en un momento de especial necesidad, contando con que su impacto es cortoplacista. Por el otro, hay una sospecha generalizada de que no han sido bien gestionadas recibéndose de forma duplicada

en casos en que no eran necesarios y no han alcanzado a personas con necesidades acuciantes. También se cree que el éxito real ha sido de naturaleza electoral.

*Obviamente se han cumplido los objetivos ya que algunas familias no poseían nada y una ayuda económica pues resulto positiva, pero desde un punto de vista más objetivo, el dinero fue transferido sin ningún criterio: hay quejas en redes sociales que acusan al gobierno de haber dado a una sola persona más de \$300 dólares. Se conoce personas que tienen buenos ingresos económicos y les dieron los \$300, otros que realmente los necesitan y no se les dieron. Fueron movimientos realizados sin ninguna base real de necesidades: los paquetes alimentarios igual se han entregado de una forma desordenada, incluso en este periodo las entregan sin un control real, se han utilizado como bandera de campaña política y hasta han salido de nuestro país.*

ES Academia 5 (El Salvador)

Se entregó de manera masiva y se entregó a muchas familias que no lo debieron recibir. Tiene que ver con la deficiencia de los sistemas de registro de las personas y los hogares. En muchos hogares se duplicó. La capacidad fiscal de gobierno no era para hacer esa entrega masiva. Se debió hacer tal vez dos entregas de 150 o focalizar la entrega. Sí cumplió su objetivo, incluso dinamizó a la economía, sin embargo, no pudo ser sostenible.

ES OTC 13 (El Salvador)

La entrega de los \$300 se realizó bajo las condiciones de personas que tenían subsidio de energía eléctrica y no por su estado de pobreza. Aunque posteriormente se realizó la recolección de datos a personas que solicitaban la asistencia.

Es Academia 15 (El Salvador)

Fueron medidas con un impacto positivo para las personas más necesitadas, especialmente para trabajadores informales, que de un día para otro se quedaron sin empleo y sin ahorros. Sin embargo, la focalización no fue óptima. A mí misma me llegaron los militares para entregarme una canasta alimenticia (que por supuesto rechacé por tener mis necesidades básicas cubiertas y un empleo formal), y muchas personas pasaron hambre, y pedían auxilio colocando banderas blancas en sus hogares. La transferencia de los 300\$ tuvo un buen impacto amortiguador del inicio del confinamiento, aunque evidentemente no es una medida sostenible, y el mecanismo de pago también resultó peligroso para muchas personas, que hicieron cola durante horas sin mayores medidas de bioseguridad. Estas medidas, pudieron cumplir parcialmente su objetivo a corto plazo, pero ni son sostenibles, ni están concebidas bajo un enfoque de derechos humanos, si no desde el paternalismo con fines electorales.

ES OTC 21 (El Salvador)

Transferencias: Fue caótico, mal organizado, sin criterios técnicos, pero alivió parcialmente las circunstancias de confinamiento y cierre comercial. Paquetes alimentarios: Positivo, pero posteriormente se utilizó con criterio político y electoral (elecciones 28 de febrero de 2021). Moratoria: Alivió, pero complicó la situación en el sector privado.

ES Academia 21 (El Salvador)

Han tenido cierta eficacia en el sentido que han sido medidas paliativas de la crisis, pero no redujeron el aumento sistemático de la pobreza, del desempleo y de la vulnerabilidad de la gente. En un Estado en que nunca se le ha dado prácticamente nada a la gente en tiempo de catástrofe, las medidas mencionadas han tenido un efecto publicitario fuerte.

ES OTC 24 (El Salvador)

Las medidas han logrado apalear algunas de las necesidades básicas de la población; sin embargo, no han sido suficientes para frenar el crecimiento en la desigualdad, debido a que tanto la transferencia de los \$300 y el paquete alimentario no son suficientes para cubrir las necesidades básicas de la familia ni para sustituir el ingreso generado por un empleo. Sin embargo, se puede decir que sí han cumplido su objetivo, pero a costa de aumentar grandemente el endeudamiento del país, con medidas insostenibles en el tiempo.

ES OTC 28 (El Salvador)

La falta de transparencia en el manejo de estas iniciativas, así como la nula disponibilidad pública de información al respecto, no permite la posibilidad de contar con una evaluación objetiva que conlleve a conocer la eficacia y el cumplimiento de sus objetivos.

ES OTC 30 (El Salvador)

Transferencia con matices de corrupción, oportuna para muchas familias, duplicada y ausente para muchas familias que lo necesitaban. Moratoria en cobro de suministros,

*préstamos, facturas de suministros- mal interpretada, fue un alivio para el momento pero que ahora genera más deuda con dificultades para pagar, los plazos se amplían, pero en el tiempo, los intereses se aumentan.*

Es OTC 3 (El Salvador)

*Las medidas adoptadas por el gobierno son bien valoradas por la población en general, pero a nuestro juicio, son medidas asistenciales, electorales, paliativas, que han cumplido con sus objetivos en el corto plazo, pero que en el mediano y largo plazo generan más dependencia de la población y aumento del endeudamiento del país.*

ES Academia 19 (El Salvador)

Una última crítica gira en torno a que, por ejemplo, en los paquetes de alimentos que se entregaron no hubo contenido salvadoreño, que podría haber fomentado un impulso más sostenible para uno de los grupos bien golpeados: los agricultores.

*Los paquetes de alimentos se realizaron de forma ordenada, no obstante, a muchas familias con mejores condiciones económicas también se les entregó. Esto supone el no equilibrio en el gasto para este rubro que dicho de paso se realizó con una empresa mexicana en vez de tomar en cuenta a*

*los agricultores salvadoreños quienes han sido seriamente afectados. A las personas que viven en la pobreza extrema, el paquete de alimentos ha venido a ser un sustento en sus hogares.*

Es Academia 15 (El Salvador)

## Prioridades de las políticas sociales para contribuir a una mayor cohesión en El Salvador.

En cuanto a las prioridades de políticas sociales para mejorar la cohesión en El Salvador, las opciones más priorizadas son la “Lucha contra la corrupción” y “Aumentar la participación en los ámbitos de decisión política”. Estas cuestiones responden a un cambio del funcionamiento del interior del Estado, necesario para equilibrar las desigualdades que se generan a merced del mercado, como se ve en la Tabla 20.

*Luchar contra la elusión y evasión por las grandes empresas y apostar por la formalización de las empresas que no lo están aún.*

ES OTC 32 (El Salvador)

*Que se basara en datos, estadísticas y evidencia. Que sea de largo plazo. Que esté respaldada por varios sectores*

ES Academia 21 (El Salvador)

**Tabla 20:** Prioridades de las políticas sociales para contribuir a una mayor cohesión.

1. Lucha contra la corrupción
2. Aumentar la participación en los ámbitos de decisión política
3. Eliminar las diferencias entre los ejes urbanos y rurales
4. Acceso a alimentación
5. Eliminación de la brecha digital
6. Programas de atención a la violencia de género
7. Mejorar el acceso de las mujeres a servicios esenciales de justicia
8. Eliminar las brechas de acceso a la salud en las zonas rurales
9. Mejorar la eficiencia de los programas de apoyo económico
10. Facilitar el acceso en la administración de la justicia
11. Introducir programas de seguridad alimentaria
12. Inserción de las mujeres en el seguro social

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

Las prioridades siguientes hacen referencia a la consideración de distintos ejes de desigualdad, desde la brecha geográfica: “Eliminar las diferencias entre los ejes urbanos y rurales”, al acceso de la alimentación, la brecha digital y las relaciones de género, con énfasis en acabar con la violencia contra las mujeres.

*La dimensión de género en la respuesta requiere destinar recursos para responder a las necesidades diferenciadas entre hombres y mujeres. Que [la] mujer y el hombre estén implicados en todas las fases de la respuesta y toma de decisiones nacionales y locales. Garantizar la continuidad de servicios sociales esenciales para responder a la violencia contra las mujeres.*

ES OTC 20 (El Salvador)

*Garantizar que todas las personas beneficiarias, en especial las trabajadoras informales tengan medidas de compensación para que sea posible la generación de ingresos y los medios de subsistencia a las personas más afectadas. Considerar programas de transferencia monetarias, para mitigar el impacto del brote y sus medidas de contención, incluido el apoyo para que recuperen y puedan desarrollar resiliencia para futuras crisis. Potenciar préstamos con bajo interés para la creación de pequeñas empresas.*

ES OTC 20 (El Salvador)

.....

## **Colectivos a los que deberían estar dirigidas las políticas para evitar mayores desigualdades.**

.....

No cabe duda de que la pandemia ha afectado de manera transversal a los distintos colectivos, especialmente aquellos que ya se encontraban en situaciones de dificultad. Destacan las mujeres en casi todos los posicionamientos, que en muchas ocasiones se ven sujetas a la interseccionalidad de otras variables de desigualdad:

*Mujeres de escasos recursos económicos que demandan servicios de salud pública, que acceden a centros educativos públicos, que habitan en espacios hacinados y que sufren de violencia, trabajadoras de maquilas que se quedan desempleadas.*

ES OTC 30 (El Salvador)

Pero la pandemia también ha afectado especialmente a otros colectivos que, sin estar en situación de vulnerabilidad, han visto perjudicados sus modos de vida:

*Personas del ámbito rural, que siempre han estado en situación de vulnerabilidad y la pandemia profundizó esas brechas.*

ES OTC 32 (El Salvador)

*Agricultores y agricultoras que ante el cierre de fronteras y el confinamiento dejan de cultivar y adquirir insumos y aperos; y además ven afectados ingresos ya que el gobierno importa los granos básicos provocando baja de precios y ganancias en la producción nacional.*

ES OTC 30 (El Salvador)

*Microempresa, han tenido que cerrar en muchos casos, ocasionando falta de poder adquisitivo para cubrir sus necesidades más elementales.*

ES OTC 12 (El Salvador)

*Los trabajadores informales de El Salvador (el 70 % de la población ocupada) se han visto más afectados desde el inicio por las medidas de confinamiento, sobre todo porque este grupo sobrevive de los ingresos que consigue a diario.*

ES OTC 13 (El Salvador)

Otras cuestiones, más allá de las económicas, tienen que ver con las condiciones de los sujetos. Por ejemplo, algunos/as panelistas destacan el cómo la pandemia y los confinamientos de ella derivados, han afectado a los procesos evolutivos en la socialización de la niñez y juventud.



*Niñez y adolescencia, no tienen acceso a socialización, educación formal, no toman sus propias decisiones, ha sido el colectivo que durante más tiempo a estado confinado.*

ES OTC 32 (El Salvador)

*Infancia y adolescencia. Por la ruptura de su ciclo educativo, su permanencia en casa en un país donde no hay tantos espacios de ocio público ajenos a la escuela.*

ES OTC 19 (El Salvador)

Asimismo, hay otros colectivos que han visto crecer la marginación en torno a ellos, como el colectivo LGTBI.

*Incremento en la desigualdad y marginación social del colectivo LGTBI.*

ES OTC 15 (El Salvador)

En el caso de personas en situaciones de vulnerabilidad delicadas, se ha visto cómo estas se agravaban con la reducción de los escasos recursos accesibles. A continuación, se muestran algunos ejemplos, remarcados por los/as expertos/as, de aquellos colectivos más vulnerables ante esta situación:

*Personas con discapacidad: el COVID-19 ha invisibilizado sus necesidades particulares y se ha disminuido su atención.*

ES OTC 32 (El Salvador)

*Adultos mayores - que dependen económicamente de otro familiar porque más del 75% no tienen acceso a seguridad social. Además, sin acceso a salud y [la] falta de un sistema de cuidados, los pone en alta vulnerabilidad.*

ES OTC 13 (El Salvador)

*Personas de escasos recursos económicos que padecen de enfermedades terminales a quienes se les deja de atender y brindar medicamentos en hospitales públicos.*

ES OTC 30 (El Salvador)

Los/as participantes señalan una gran diversidad de actores y colectivos de personas a quienes priorizar en las distintas políticas públicas para evitar el aumento de desigualdades. Como se ve en la Tabla 21 a continuación, destacan en la priorización colectivos que se vieron especialmente afectados por su condición, como mujeres, jóvenes y adultos/as mayores, además de personas con discapacidad/diversidad funcional, pueblos indígenas y personas con enfermedades crónicas. En último lugar quedarían los colectivos más relacionados con sus profesiones o sectores económicos.

**Tabla 21:** Colectivos a los que deberían estar dirigidas las políticas para evitar mayores desigualdades

1. Mujeres
2. Jóvenes
3. Adultos Mayores
4. Personas con discapacidad/diversidad funcional
5. Pueblos indígenas
6. Personas con enfermedades crónicas
7. Personas que dependen de la economía informal
8. Mujeres que sufren abusos en el hogar
9. Población campesina
10. Población migrante
11. Trabajadores/as de la salud
12. Colectivos LGTBI
13. Personas situación de pobreza
14. Agricultores/as
15. Docentes
16. Sector turístico
17. Microempresas
18. Sector de transporte (taxis, etc.)
19. Sector turístico
20. Artistas

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

## 6.5. Prioridades en las políticas económicas

### Sectores y elementos más débiles o expuestos a situaciones coyunturales de emergencia y/o bruscos cambios en la tendencia de crecimiento económico (empleo, inversión, comercio, remesas, turismo, etc.) en El Salvador.

Con respecto a los sectores que se han mostrado más débiles frente a los cambios bruscos que ha supuesto la pandemia, hay un gran consenso entre los/as panelistas con respecto al “empleo”, en su acepción general, considerando el empleo formal, seguido por “el sector informal de empleo”, como se ve en las expresiones de los/as participantes:

*El comercio informal es muy significativo en el país. Este sector no tiene estabilidad, acceso al crédito ni formalidad en su operación. A un año de la pandemia no se ha recuperado el 50% del empleo perdido.*

ES Academia 21 (El Salvador)

*El empleo y la débil e insuficiente cobertura del sistema de seguridad social.*

ES OTC 24 (El Salvador)

*Considero que el empleo es uno de los más susceptibles a los cambios, dado que depende del ritmo de apertura económica de las empresas, y también la capacidad de inversión y el turismo que se ha visto sumamente afectado al haber estado por mucho tiempo inactivo.*

ES OTC 12 (El Salvador)

*Si se analiza en la post pandemia, los sectores más afectados, han sido*

*aquellos sectores orientados a turismo, alimentos y bebidas, a los cuales se debe dar mayor importancia... Hoy en día han surgido iniciativas independientes generadas por personas desempleadas principalmente en el sector bebidas y alimentos.*

ES Academia 8 (El Salvador)

*Muchas personas durante la pandemia perdieron su empleo o vieron disminuidos sus ingresos al auto emplearse. El turismo ha sido uno de los sectores más afectados al ver limitado todo su accionar y siendo uno de los sectores que más tardó en abrir nuevamente al público. El comercio informal fue uno de los sectores más afectados al vivir del día a día y tener poca capacidad de resiliencia.*

ES OTC 32 (El Salvador)

**Tabla 22:** Sectores y elementos más débiles o expuestos a situaciones coyunturales de emergencia

1. El empleo
2. El sector informal de empleo
3. Trabajadores/as agrícolas
4. El sector de los cuidados
5. Pequeña y mediana empresa
6. Sector turístico
7. Comercio
8. El gasto público
9. Comercio exterior
10. Tecnología

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

Los siguientes sectores considerados más débiles son, como se ve en la Tabla 22, son: los trabajadores agrícolas, el sector de los cuidados, la Pequeña y mediana empresa y el sector turístico.

.....

## Áreas prioritarias para el diseño de una política económica que incluya el objetivo de fortalecer la capacidad de responder a mercados perturbados de los agentes privados y públicos en los mercados y en la producción.

.....

Las áreas que, según los/as panelistas, se debería priorizar la política económica en son: una “reforma fiscal para fomentar una mayor equidad” y la “creación de empleo”, como se observa en la Tabla 23. Algunas voces que dan respaldo a estas prioridades afirman la necesidad de esos cambios en la política fiscal para favorecer a las personas más vulnerables; de hecho, se cuenta con evidencias empíricas para respaldar su puesta en marcha:

*Las acciones y medidas de política económica y social cuentan con evidencia robusta que permite enfocar*

*los esfuerzos en las personas más vulnerables (mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidad, etc.). Plan de acción fiscal que prioriza inversión en desarrollo social y permita reequilibrar el gasto público.*

ES OTC 20 (El Salvador)

*La tendencia a la desigualdad es permanente en el sistema actual. Nadie quiere hablar, [ni los] políticos [ni los] inversionistas, de un sistema fiscal progresivo. La necesidad de una reforma en ese nivel y planes de desarrollo más serios y mejor dotados son indispensables, aunque no se ve en el horizonte que se tomen en serio.*

ES OTC 24 (El Salvador)

*Que se amplíen políticas de generación de empleo joven con alta participación del Estado en subsidios. Desarrollar iniciativas que han mostrado ser eficaces para el desarrollo socio económico.*

ES Academia 8 (El Salvador)

**Tabla 23:** Áreas prioritarias para el diseño de una política económica que fortalezca la capacidad de responder a mercados perturbados

1. Reforma Política fiscal para fomentar una mayor equidad
2. Creación de empleo
3. Realizar reformas para impulsar el papel de las empresas de tamaño micro, pequeño y mediano.
4. Mejora de la educación media y superior
5. Cambios en la política fiscal para apoyar el incremento de la producción industrial y de servicio.
6. Instauración de un sistema fiscal progresivo
7. Reformar la reglamentación empresarial (por ejemplo, facilitar la creación, el crecimiento y el cierre de empresas).
8. Llevar a cabo reformas basadas en la transformación digital y las nuevas tecnologías
9. Regularización de la economía informal
10. Equidad de género
11. Inversión en infraestructuras estatales
12. Progreso adecuado en el salario mínimo
13. Impulso de programas de turismo cultural
14. Fortalecimiento del turismo y los servicios vinculados

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as



© Miguel Lizana / AECID

La tercera prioridad que destacan los/as expertos/as en este ámbito es “Realizar reformas para impulsar el papel de las empresas de tamaño micro, pequeño y mediano”, pues como se decía en los diagnósticos, una gran parte del empleo recae sobre estas. Además, esto podría beneficiar la reducción del empleo informal.

*[La] Protección del empleo, las pymes, los agricultores y los actores productivos más vulnerables. Un aumento en el estímulo fiscal y financiero. Cohesión Social y Resiliencia Comunitaria: sistemas de respuesta y resiliencia liderados por la comunidad.*

ES OTC 20 (El Salvador)

La cuarta prioridad, “Mejora de la educación media y superior”, está referida a una mayor conexión entre el sector educativo y el sector productivo, de tal manera que pueda contribuir a que haya un incremento en la calidad del empleo.

*Creo que educación es la clave y también buscar articulaciones entre el sector educativo y el mercado laboral. Esto está fragmentado e incomunicado.*

ES Academia 21 (El Salvador)

*Ampliar carreras profesionales de bachillerato y universitarios tendientes*

*al fortalecimiento de estas iniciativas y contar con subsidios estatal.*

ES Academia 8 (El Salvador)

En cuanto a la “equidad de género”, como sucedía en otros temas comentados previamente, si bien es una de las cuestiones que más se nombra al preguntar de forma abierta, no se prioriza sobre otras cuestiones cuando se trata de ordenar temas por importancia. De este modo, aunque haya voces que en la ronda cualitativa enfatizan su relevancia, en la última ronda, sin llegar a estar en la cola de la lista, ocupa una décima posición.

*[Es importante una] Inclusión más equilibrada en todos los ámbitos generadores. Creando campañas y planes de concientización a la población. Crear nuevas leyes que respalden a estos grupos. Crear organizaciones sin fines políticos que velen que se cumplan dichas leyes.*

ES Academia 5 (El Salvador)

*Las mujeres deben tener un salario igual que los hombres, si desempeñan el mismo trabajo. Mujeres y hombres deben de tener la misma oportunidad de acceder a puestos de dirección.*

ES OTC 12 (El Salvador)

## 6.6. Criterios que deben fundamentar el desarrollo de políticas públicas para evitar incrementos significativos de la desigualdad en el futuro



© Nanhdu Kumar / Pexels

En cuanto a los criterios que deben seguir las políticas públicas para alcanzar una mayor cohesión hay un menor grado de acuerdo en el orden. Entre los tres primeros: “Ampliación de la formación profesional”, “Redistribución de la riqueza mediante la lucha contra la evasión de impuestos” y “Ampliación de los estudios universitarios”, vemos una priorización clara de la educación, con una puntualización de la educación de las mujeres en los comentarios. Esto responde a la posición de esta como una herramienta que facilita la movilidad social, además de impulsar y posibilitar el acceso a empleos con mayor cualificación. Además, se pone énfasis en las herramientas tributarias, que, por otro lado, son las que pueden permitir diferentes medidas de redistribución de la riqueza desde el aparato estatal. Algunos de los criterios enumerados en las diferentes participaciones son:

*Una buena política de salud, educación, planes para reactivación económica que abarquen los sectores más necesitados, incentivos fiscales, de inversión, además de campañas para crear conciencia de la desigualdad que existe.*

ES Academia 5 (El Salvador)

*Ofrecer servicios con equidad y tomando en cuenta a todo el sector productivo y sus distintas necesidades*

ES OTC 32 (El Salvador)

*Generando oportunidades de educación, desarrollo y empleabilidad para las mujeres.*

ES OTC 28 (El Salvador)

Los criterios que deben fundamentar el desarrollo de políticas públicas para evitar incrementos significativos de la desigualdad en el futuro serían el mejoramiento de la educación, potencializar la salud, distribución de la riqueza nacional en forma equitativa.

ES Academia 8 (El Salvador)

La característica que debe incluir la política económica es la distribución equitativa de la riqueza nacional.

ES Academia 8 (El Salvador)

Reforma fiscal progresiva, estado social y democrático de derecho.

ES OTC 24 (El Salvador)

**Tabla 24:** Criterios que deben fundamentar el desarrollo de políticas públicas para evitar incrementos significativos de la desigualdad

1. Ampliación de la formación profesional
2. Redistribución de la riqueza mediante la lucha contra la evasión de impuestos
3. Ampliación de los estudios universitarios
4. Aportación de innovación en las cadenas productivas
5. Formalización de las empresas informales
6. Incentivos fiscales para la reactivación económica con atención a los sectores más necesitados (mujeres jóvenes y personas con discapacidad)
7. Eliminación de la brecha digital en empresas y emprendedores sociales
8. Promoción del empoderamiento y la autonomía económica de las mujeres
9. Creación de subsidios para las economías más vulnerables
10. Generación de empleo joven
11. Campañas para la sensibilización de la importancia de la desigualdad
12. Fiscalización de la inversión pública
13. Fomentar la formación técnica y vocacional para el empleo de las mujeres
14. Evitar techo de cristal

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

Otros criterios que seguirían por orden de prioridad son: la "Aportación de innovación en las cadenas productivas", la "Formalización de las empresas informales" e "Incentivos fiscales para la reactivación económica con atención a los sectores más necesitados (mujeres jóvenes y personas con discapacidad)". Como se ve, siguen en la misma línea que los comentados anteriormente, en el sentido de generar herramientas fiscales para aportar beneficios a diferentes vulnerabilidades, además de fomentar capacidades para poder generar valor agregado a partir de la innovación o de una mayor digitalización de la economía:

*Es determinante aportar por la innovación en las cadenas productivas y el cierre de la brecha digital en las empresas y emprendedores. Incluir de manera eficaz a emprendedores*

*sociales. Luchar contra la elusión y evasión por las grandes empresas y apostar por la formalización de las empresas que no lo están aún.*

ES OTC 32 (El Salvador)

*Optar por fortalecer la producción en sectores que generen mayor valor agregado, como por ejemplo el sector de tecnologías. Desarrollo de tecnología e innovación. Protección de los trabajadores. Fomento del emprendimiento, de la micro, pequeña y mediana empresa.*

ES OTC 28 (El Salvador)

De nuevo la equidad de género no está en el primer nivel, aunque sea de las cuestiones que más comentarios merece por su importancia:

La política económica debe realizarse pensando y poniendo a la mujer en el centro de la misma para que el desarrollo de esta se tome en cuenta, de manera diferenciada, las necesidades de hombres y mujeres. La política económica debe tener como criterio principal ser incluyente y sostenible, innovadora.

ES OTC 20 (El Salvador)

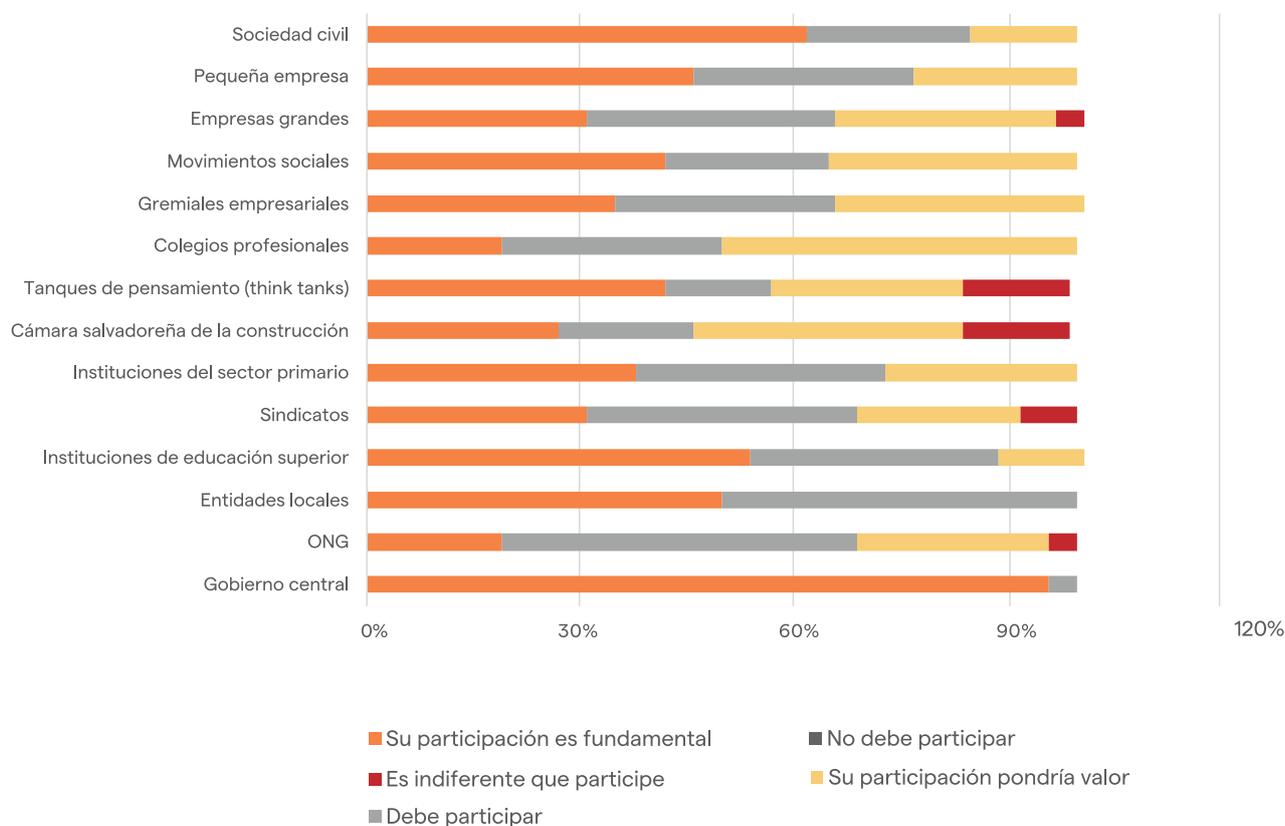
Vigilando las estadísticas educativas en El Salvador no hay un desequilibrio importante en la cobertura por género en los niveles educativos; pero sí hay que observar los datos, ya que hay algunos vacíos importantes en resultados de pruebas estandarizadas por niveles, más la masculinización y feminización de ciertas carreras o programas.

ES Academia 21 (El Salvador)

## Sectores que deben participar en la elaboración de la política económica.

Cuando se les pregunta a los/as participantes por los sectores que deben participar en la elaboración de la política económica, como se ve en la Ilustración 2, hay un acuerdo en que la participación sea amplia. Casi todos/as creen que la participación del gobierno es esencial. La sociedad civil es el siguiente grupo cuya "participación es fundamental". Sumando las dos opciones con más amplio apoyo estarían la entidades locales, las instituciones de educación superior y la pequeña empresa.

**Ilustración 2:** Sectores que deben participar en la elaboración de la política económica



## 6.7. Prioridades en las políticas laborales

### Consecuencias de la pandemia en el ámbito laboral.

En materia laboral, se destaca fundamentalmente el **aumento del desempleo**, que, si ya era grande, se ha visto incrementado a consecuencia de esta crisis sanitaria. Si bien se conocen con cierto rigor las cifras de la pérdida de empleos formales, por la baja de cotizaciones, los empleos informales también han sufrido esas pérdidas.

*Uno de los aspectos más golpeados ha sido el aumento del desempleo, indicador que causa más desigualdad y pobreza.*

ES OTC 12 (El Salvador)

*Una de las consecuencias más importantes, quizá la más, es la pérdida de empleo masivo que durante la pandemia ha habido. Solo en el ISSS, dejaron de cotizar más de 350,000 personas (eso solo en el ámbito formal). Los datos del empleo informal no están claros, pero sin duda el número se podría triplicar fácilmente.*

ES OTC 2 (El Salvador)

Hay un señalamiento de algunos sectores que han caído sin remedio, como el **turismo y la hostelería**:

*[Destaca la] Disminución de los ingresos en algunos rubros como turismo y recreación. Las pequeñas y medianas empresas fueron a la quiebra por no poder sostenerse por la falta de ingresos para pagar alquiler y salarios de sus colaboradores.*

ES OTC 15 (El Salvador)

Por otro lado, hay también ciertas **críticas al sector empresarial**. Se denuncia que no ha realizado en este un esfuerzo para proteger a sus empleados/as y han disminuido enormemente las condiciones laborales:

*Ha generado frustración el manejo que la empresa ha hecho de la pandemia, no fue capaz de hacer un sacrificio por la entrega de sus trabajadores que aportaron toda su energía en el logro de los objetivos empresariales durante muchos años. La inestabilidad laboral generada por los dirigentes empresariales no estuvo acorde a los esfuerzos que otros sectores como salud hicieron.*

ES Academia 8 (El Salvador)

*Trabajos precarios y/o dependientes de la economía informal o sumergida. Muchas familias no han desarrollado una actividad remunerada durante la pandemia por la situación de aislamiento.*

ES OTC 18 (El Salvador)

*Disminución de salarios y flexibilización laboral*

ES Academia 21 (El Salvador)

En definitiva, esto, como se enunciaba en la primera parte de contextualización de los efectos de la pandemia, ha resultado en un incremento grande del desempleo y de la desprotección de una amplia proporción de la población en El Salvador:

*Pérdida de trabajo, tanto por cierre de empresas como por reducción de personal. La falta de seguridad social dejó desprotegida a la población (sólo un 25% tiene acceso a la seguridad social, que no incluye seguro de desempleo).*

ES OTC 24 (El Salvador)



© Miguel Lizana / AECID

Desempleo sobre todo para jóvenes y mujeres. El confinamiento provoca la quiebra de algunos establecimientos o el cierre de actividades donde son empleados mayoritariamente jóvenes y mujeres. Incremento del subempleo y la caída de las remuneraciones (se cambia la figura del contrato por salario a pago por hora).

ES OTC 30 (El Salvador)

En estas circunstancias, debido a la estructuración del empleo, las mujeres se ven especialmente afectadas en estas situaciones porque su mano de obra se concentra en los sectores más castigados, que han sido los sectores informales de los trabajos de cuidados, así como las industrias maquiladoras, o los call-center y otros servicios de atención al público.

*Las mujeres siguen siendo las más afectadas por el trabajo de cuidados no remunerado, el empleo y los servicios de cuidado se ven afectados para las trabajadoras en general y en particular para las trabajadoras informales y trabajadoras domésticas. La capacidad de las mujeres para conseguir sus medios de vida se ven altamente afectadas. La reducción económica afecta en primera instancia a las trabajadoras informales.*

ES OTC 20 (El Salvador)

*El confinamiento provoca cierre de maquilas, cese de contrataciones de servicio doméstico, cierre de restaurantes y mercados. Espacios donde mayoritariamente son ocupados por mujeres. El desempleo juvenil también se profundiza ante el cierre de Call - Center y centros comerciales.*

ES OTC 30 (El Salvador)

*[Destaca la] Pérdida de empleos sobre todo [de] trabajadoras domésticas y mujeres que se dedican a comercio informal y trabajadoras sexuales. Muchas de las mujeres son mujeres solas o con compañeros con empleos*

*precarios, cuyas familias dependen de los dos ingresos, lo que ha hecho que muchas de ellas tengan que pasar la cuarentena “encerradas” durante meses en sus lugares de trabajo. En el caso de las trabajadoras sexuales, [destaca la] pérdida de sus medios de vida durante el período de cuarentena y restricciones por motivos sanitarios. [También el] n Cierre de empresas y pérdidas de empleo para asalariados. [Y la] Pérdida de medios de vida en caso de comercio informal (hombres y mujeres)*

ES OTC 31 (El Salvador)

.....

## **Ámbitos en los que deberían incidir de manera especial en las políticas laborales durante la próxima década para evitar que la brecha de desigualdad en el mercado de trabajo se convierta en estructural.**

.....

Cuando se habla de los ámbitos en que las políticas laborales deberían tener una mayor incidencia, los/as panelistas tienen una menor concentración de prioridades que en los casos anteriores. Una posible explicación a esto es que, en general, la mayoría de los/as participantes esbozan una serie de ámbitos, que, si bien son importantes, no tendrían por qué tener una relación directa entre sí, como, por ejemplo:

*Que busque la habilitación laboral de jóvenes para impedir que migren o ingresen a pandillas. Que sea de Estado y de largo plazo. Que se base en evidencia y datos.*

ES Academia 21 (El Salvador)

*Las prestaciones laborales: la política laboral debe garantizar las prestaciones sociales para el mercado laboral formal e informal. Debe incluir un seguro de desempleo. [En el] Ámbito de la formación continua y fortalecimiento de capacidades del talento humano:*

se debe velar por implementar un programa de formación y actualización permanente para generar condiciones óptimas de cara al teletrabajo. El uso efectivo de las TIC. Fortalecer los derechos laborales de las trabajadoras del hogar y las maquilas: para las primeras, por ejemplo, no es obligatoria la seguridad social, lo que implica que no tengan acceso al seguro social de salud y a una pensión. De manera similar, las trabajadoras de maquilas suelen verse afectadas por despidos injustificados, el incumplimiento del pago de su seguridad social, horas extenuantes de trabajo, entre otros. Las políticas laborales deberían incidir de manera especial en estos ámbitos. Política pública inclusiva: basada en el diálogo y consenso, en la democratización de los espacios y en el reconocimiento de las diversidades. Abordar en su diseño y de forma transversal la igualdad sustantiva.

ES OTC 30 (El Salvador)

Así, los criterios que se consideran prioritarios son: “Aumentar el gasto directo para crear empleo”, “Incluir a la mujer en las oportunidades laborales” y “Garantizar las prestaciones sociales para el mercado laboral informal”, como se ve en la Tabla 25. Aquí, tal como se muestra, sí que aparece la importancia de la equidad de género en un orden prioritario relevante, como, además, respaldan los comentarios:

*Generar políticas públicas efectivas para generar empleo en condiciones de igualdad y sin discriminación, reformas al código de trabajo, nuevas leyes.*

ES Academia 19 (El Salvador)

*Incluyendo en el diseño de políticas criterios específicos de inclusión y equidad.*

ES Academia 21 (El Salvador)

**Tabla 25:** Ámbitos en los que deberían incidir de manera especial las políticas laborales

<b>1. Aumentar el gasto directo para crear empleo</b>
<b>2. Incluir a la mujer en las oportunidades laborales</b>
<b>3. Garantizar las prestaciones sociales para el mercado laboral informal</b>
4. Igualdad salarial para hombres y mujeres
5. Fortalecimiento de la microempresa
6. Apoyo del emprendedurismo informal
7. Creación del seguro de desempleo
8. Mejorar la formación continua
9. Fortalecer el sector productivo
10. Incorporación de los/as trabajadores/as agrícolas a la seguridad social
11. Desarrollo de carreras agropecuarias
12. Habilitación laboral de jóvenes para impedir que migren o ingresen a pandillas
13. Eliminar la brecha salarial entre hombres y mujeres
14. Mejora de las competencias profesionales de los trabajadores
15. Mejora de las condiciones laborales en las maquilas
16. Favorecer la participación

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

.....

## Causas principales del alto porcentaje de empleos informales en El Salvador.

.....

Cuando deben definir las causas del alto porcentaje de empleo informal en El Salvador hay dos posiciones polarizadas: por un lado, una que manifiesta que el nivel de informalidad se debe a la falta de regulación sobre los beneficios empresariales:

*El modelo neoliberal de producción que permite que la productividad de las empresas no sea repartida de igual manera. Los dueños de los medios de producción son sobreprotegidos para proteger las ganancias. En El Salvador, el incremento de la productividad no corresponde al incremento de salarios y esto incrementa las brechas de desigualdad.*

ES OTC 13 (El Salvador)

*El Estado salvadoreño está diseñado para atender básicamente a un 25 o 30% de la población. Los demás quedan básicamente desamparados y cada uno busca lo que puede o emigra.*

ES OTC 24 (El Salvador)

Y por otro lado, una posición de corte liberal que aduce motivos de presión fiscal sobre las empresas, que dificulta la formalización del empleo:

*El sistema fiscal y los altos impuestos a los negocios y emprendimientos. Falta de educación formal y no formal.*

ES OTC 28 (El Salvador)

No obstante, la opinión de la mayor parte de los/as panelistas es más afín a la regulación, entendiéndolo que hay cierta dejación por parte del Estado, que podría realizar mayores medidas en esa línea. Así, se expone como causa la falta de apoyos para producir cambios en los sectores primario y secundario, a fin de mejorar la productividad:

*[Hay] Crisis y estancamiento del sector agrícola y el sector industrial debido a su baja productividad y falta de apoyo del nivel gubernamental. Modelo económico dependiente del sector servicios el cual se vincula al trabajo estacional, y el cual está poco desarrollado en el país. Falta de incentivos y precariedad en los salarios provoca optar mejor por la informalidad.*

ES OTC 30 (El Salvador)

Como se decía en la cita previa, los trabajos existentes son estacionales en buena medida y el sector servicios está escasamente desarrollado. Algunos participantes aluden mecanismos de reproducción social, basados en la enorme dificultad de terminar los ciclos formativos de los/as jóvenes que tienen necesidad de ingresos en la familia:

*Factores educativos y falta de oportunidades. El propio sistema educativo con sus limitaciones obliga a migrar internamente a los que deciden o pueden estudiar (no todos los servicios educativos están en la comunidad). Pero muchos no pueden esperar a cerrar los ciclos de escolaridad, abandonan y van a trabajar. Por otra parte, las concentraciones empresariales e industriales en la capital limitan el desarrollo en otras áreas del país.*

ES Academia 21 (El Salvador)

E incluso, prácticas como el señalamiento de jóvenes, a partir de sus barrios de origen, dificultan que esos encuentren empleo, para lo que no existe otra forma de resistencia que la del acceso al empleo informal:

*Deberían generarse las condiciones de acceso al trabajo para los grupos más vulnerables, acorde a la formación académica, zona geográfica (algunos empleadores prefieren dar empleo a ciertos habitantes del país, debido a (que tienen en cuenta variables como la delincuencia de la zona) y sin duda, mejorar el salario mínimo acorde al coste real de la canasta básica.*

ES OTC 15 (El Salvador)

## Elementos que debe incluir la política laboral post-pandemia para reducir la informalidad durante la próxima década.

Para la selección de los elementos que debería incluir la política laboral tras la pandemia para reducir la informalidad, se tomaron tanto aquellos más mencionados en la primera ronda de consultas dedicados a este tema en concreto, como los que se mencionaron más para hablar de la eliminación de la informalidad en el sector concreto de los cuidados. Esta decisión se llevó a cabo, primero por tratarse de un sector muy feminizado que era objeto de diferentes problemáticas relacionadas con la desigualdad aparecida previamente. En segundo lugar, parecía que era la forma más adecuada de incorporar aquí la perspectiva de género, de manera que no se separasen una realidad más general, la del empleo informal, con una más concreta dentro de ese.

Así, en las rondas segunda y tercera los/as panelistas han priorizado “Crear fondos especiales para el desarrollo de los trabajos de cuidados”, “Formalizar la informalidad gradualmente de trabajos de cuidados procurando apoyos subsidiarios al inicio”, y el “Registro y control de los trabajos de cuidados”. Las cuatro primeras y la sexta están

relacionadas con el sector de los cuidados como se ve en la Tabla 26, enfatizando la importancia de estos, tanto por las personas que los ejercen como por quienes los reciben:

*[Se necesitan] Medidas compensatorias para mujeres que dedican parte de su tiempo a los cuidados, medidas para que hombres participen de manera más responsable de los cuidados, mejorar condiciones laborales para empleos del mundo del cuidado, políticas públicas y legislativas para el reconocimiento de los cuidados.*

ES Academia 19 (El Salvador)

*Es necesario crear un Sistema Nacional de Cuidados. Con lo cual se puede contar con un marco normativo, institucional y programático que creen un andamiaje para promover e implementar políticas públicas destinadas a atender las necesidades de personas mayores de 65 años en situación de dependencia, la niñez de 0 a 3 años y personas con discapacidad severa.*

ES OTC 30 (El Salvador)

*Mayor apertura al trabajo femenino facilitando el cuidado de los hijos mientras ellas trabajan.*

ES OTC 24 (El Salvador)

**Tabla 26:** Elementos que debe incluir la política laboral post-pandemia para reducir la informalidad

1. Crear fondos especiales para el desarrollo de los trabajos de cuidados
2. Formalizar la informalidad gradualmente de trabajos de cuidados procurando apoyos subsidiarios al inicio
3. Registro y control de los trabajos de cuidados
4. Contemplar medidas de protección para mujeres dedicadas a trabajos de cuidados
5. Aumento de los recursos financieros para crear microempresas
6. Revalorizar algunos empleos, como los trabajos de cuidados
7. Aumentar el desarrollo empresarial que requiere mano de obra calificada
8. Implementar políticas públicas destinadas a atender las necesidades de personas en situación de dependencia (mayores, niños, etc.)
9. Fortalecimiento de la cultura de comercio informal
10. Aumentar la protección sobre el empleo y no sobre las ganancias
11. Democratizar espacios de participación

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

Un elemento que se sitúa también dentro de las principales prioridades es el “Aumento de los recursos financieros para crear microempresas”. Con todo, en los comentarios, los/as expertos/as insisten en la importancia de regular y fiscalizar las condiciones laborales:

*Estimular la legalización de empresas informales a formales, combatir la evasión y elusión fiscal, mejorar la calidad y cobertura educativa, ampliar matriz productiva del país, mejorar la inspección laboral por parte del Ministerio del trabajo.*

ES Academia 19 (El Salvador)

*Primero mejorar las regulaciones y la vigilancia de grandes empresas y desarrollar programas de incentivos para que la pequeña y mediana empresa pueda incrementar la formalidad. Asegurar medidas para simplificar los procesos y requerimientos para la formalización de las empresas y de los trabajadores. Desarrollar intervenciones para incrementar oportunidades laborales, capacitación y certificación.*

*Mejorar capacidades y habilidades de las personas para acceder a un empleo formal.*

ES OTC 13 (El Salvador)

*El control del trabajo informal: se necesita un catastro y diagnóstico para concluir adecuadamente y abordar de la manera más adecuada, para garantizar las prestaciones mínimas necesarias de este sector.*

ES OTC 15 (El Salvador)

## **Actuaciones prioritarias para alcanzar un buen desarrollo del teletrabajo.**

Uno de los problemas que se advertía sobre los impactos de la pandemia había sido el aumento de abusos laborales a partir del teletrabajo. Por un lado, la regulación existe, pero en muchos casos no se conocía, de modo que era más complicado negociar los términos en los que se producía este:



*La regulación ya existe, pero se desconoce su contenido. Con la pandemia, básicamente el 90% de empresas públicas y privadas optaron por el teletrabajo, aunque no se tenían las condiciones óptimas: equipos, formación, regulación sobre jornada laboral, entre otros. Por ello, es necesario difundir su regulación y crear condiciones óptimas para promoverlo: cambio en [el] currículo educativo, entre otros.*

ES OTC 30 (El Salvador)

*Debe regularse mejor de lo que está, para que no haya una desmejora aún mayor en los derechos de los trabajadores/as.*

ES Academia 19 (El Salvador)

Por otro lado, parece que hay un acuerdo generalizado en que las condiciones no son adecuadas para poder ejercerlo de manera satisfactoria y justa:

*Conectividad, falta de claridad en los límites y hay sectores que no tienen las capacidades o competencias para implementarlo y podrían hacerlo.*

ES Academia 21 (El Salvador)

*Es bueno regularlo, pero sobre todo formar o apoyar a gente par que lo pueda realizar. En la actualidad solo el 20% de la población puede realizar teletrabajo dadas las condiciones laborales, las capacidades personales y los costos de internet.*

ES OTC 24 (El Salvador)

Así, las actuaciones priorizadas por los/as panelistas han versado en torno a la eliminación de la brecha digital de acceso, a través de “Asegurar el acceso a las tecnologías digitales (especialmente en áreas rurales)” y “Mejorar los servicios de internet”. Una tercera actuación en orden de importancia es la de “Difundir su regulación”.

En el siguiente bloque encontramos otras actuaciones que siguen relacionadas con facilitar el acceso a los recursos digitales: “Reducir los costes de los servicios de internet” (4º) y “Reducir los costes de dispositivos electrónicos” (6º). Y, además, una actuación dirigida a eliminar la segunda brecha digital, de apropiación de las tecnologías: “Mejorar la educación en tecnologías digitales”. Al final de la lista estaría la consideración de que la regulación del teletrabajo no es importante.

**Tabla 27:** Actuaciones prioritarias para alcanzar un buen desarrollo del teletrabajo

<b>1. Asegurar el acceso a las tecnologías digitales (especialmente en áreas rurales)</b>
<b>2. Mejorar los servicios de internet</b>
<b>3. Difundir su regulación</b>
4. Reducir los costes de los servicios de internet
5. Mejorar la educación en tecnologías digitales
6. Reducir los costes de dispositivos electrónicos
7. Regulación de las jornadas para evitar que se alarguen
8. Dotación de equipos a los trabajadores por parte de las empresas
9. Regulación del pago de los costes asociados (acceso a internet, dispositivos de acceso)
10. Formación de capacidades necesarias por parte de las empresas
11. Creo que regular el teletrabajo no es importante

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

## 6.8. Prioridades en las políticas de educación

### Efectos de la pandemia en el ámbito educativo.

Los efectos de la pandemia en el ámbito educativo han sido devastadores. Por un lado, las desigualdades existentes se han materializado a partir del **acceso a las tecnologías digitales**, visibilizando **enormes brechas** entre unos hogares y otros más desfavorecidos. Estos últimos han tenido un escaso seguimiento de las clases escolares debido a la brecha digital de primer grado. Se destaca que hay una buena parte del alumnado que no tiene acceso a internet o que no disponen de dispositivos necesarios.

*Esta crisis social, económica y de salud está afectando a niñas y jóvenes mujeres (fundamentalmente rurales y campesinas con pocos recursos) pues las brechas de acceso tecnológico les han impedido desarrollar (a través de vías telemáticas) sus procesos educativos durante la pandemia.*

ES OTC 18 (El Salvador)

*[Existe] Desigualdad de oportunidades entre la infancia según sus posibilidades de acceso a internet, a las nuevas tecnologías, y a asimilar adecuadamente la educación a distancia.*

ES OTC 21 (El Salvador)

En estas brechas no solo han intervenido los recursos económicos, sino también otros factores – íntimamente relacionados con los primeros – culturales (por el nivel educativo de las madres y padres), o por su mera disponibilidad para ejercer un acompañamiento:

*El cierre de las escuelas durante todo el 2020, y parte del 2021 (actualmente hay semi presencialidad voluntaria,*

*con lo cual, en la práctica, gran parte del sector educativo se mantiene a distancia), ha provocado una gran reducción del aprendizaje a nivel general, pero muchísimo más profunda en los hogares más pobre y vulnerables, que no tienen acceso a internet y equipos informáticos, que no cuentan con un apoyo familiar suficiente para suplir la ausencia del profesorado, ya sea porque las personas adultas no cuentan con un nivel educativo suficiente, o porque no están en la casa. Es posible que quien no haya conseguido seguir el curso escolar, acabe desertando (este año quizás no se note tanto porque dieron aprobado general en 2020).*

ES OTC 19 (El Salvador)

*El uso de tecnología es necesario para un desarrollo adecuado durante la pandemia: muchas familias no cuentan con accesos a internet ni equipos adecuados. Muchos hogares cuentan con dispositivos limitados para el número de hijos. El sistema educativo no estaba preparado para clases a distancias*

ES OTC 15 (El Salvador)

No obstante, también hay que subrayar las **brechas de segundo orden**, el buen manejo de los dispositivos digitales, que son especialmente graves en el colectivo de maestros y maestras, que han tenido dificultades para aplicar sus enseñanzas en modo online.

*Docentes adultos mayores deciden retirarse o jubilarse ya que no manejan el uso de las TIC's. La falta de preparación del profesorado en TIC's provoca improvisación y poco acierto en la forma de abordar los contenidos de los cursos. Esto incrementa la mala calidad académica, amplía la brecha tecnológica ya existente y la brecha que se tiene en*

*el servicio y calidad educativa que brinda el sector público en relación al sector privado.*

ES OTC 30 (El Salvador)

*Demasiado alumno vive en extrema pobreza, no tiene servicio de internet y mucho menos un dispositivo electrónico adecuado. El manejo de clases virtuales debido a la carga de tareas sin una orientación precisa por parte de los maestros.*

ES Academia 5 (El Salvador)

*Los maestros no tenían (y muchos siguen sin tener) capacitación para educación virtual. Se les ha duplicado el trabajo a los maestros, ya que se da clases virtuales, se dejan guías, y se reciben un poco porcentaje de alumnos en las instituciones y debe preparar clases para ellos y para el grupo que esta virtual.*

ES Academia 5 (El Salvador)

Por otro lado, los docentes también se vieron perjudicados con sobrecargas de trabajo:

*La falta de cobertura nacional de internet excluyó a zonas campesinas de la educación. El costo del internet fue demasiado alto para al menos un 30% de la población. Los maestros no estaban formados para la enseñanza a distancia ni tenían los recursos adecuados en una buena parte del sector educativo.*

ES OTC 24 (El Salvador)

Esas formas de escolarización tan limitadas han llevado a agravar problemas existentes previamente, como el **abandono escolar**, especialmente de infantes en zonas rurales:

*[Preocupa] La limitada cobertura y/o deserción en tercer ciclo de educación básica y media. Perdemos 6 de cada 10 estudiantes.*

ES Academia 21 (El Salvador)

*La consecuencia más importante es que dado el impacto económico de la pandemia, muchas personas no pudieron*

*continuar costeadando los estudios, ya sea de sus hijos o estudios propios.*

ES OTC 28 (El Salvador)

*Los niños que viven en las zonas rurales se les fue más fácil argumentar la deserción escolar ya que se uniría a sus padres a los quehaceres del campo.*

Es Academia 15 (El Salvador)

Otra problemática derivada, mencionada ya en alguna de las citas previas, es la **disminución de la calidad educativa**, así como un deterioro de los diferentes **tipos de aprendizaje** que se transmiten en la escuela. Dicho de otra manera, se han perdido aprendizajes significativos relacionados con los contenidos curriculares, pero también otro tipo de conocimientos "blandos", relacionados con la socialización e incluso el acceso a los únicos lugares seguros que muchos/as niños/as tienen acceso:

*Falta de aprendizajes significativos: La falta de presencialidad ha limitado las posibilidades de aprendizaje por la metodología utilizada, por la reducción de contenidos, por la falta de adaptación de los mismos (a personas con discapacidad, por ejemplo), porque el personal docente no estaba preparado para la virtualidad/educación a distancia.*

ES OTC 19 (El Salvador)

*En el ámbito educativo, gran parte de las medidas adoptadas ante la crisis se relacionan con la suspensión de las clases presenciales en todos los niveles, lo que ha dado origen a tres campos de acción principales: el despliegue de modalidades de aprendizaje a distancia, mediante la utilización de una diversidad de formatos y plataformas (con o sin uso de tecnología); el apoyo y la movilización del personal y las comunidades educativas, y la atención a la salud y el bienestar integral de las y los estudiantes.*

ES OTC 20 (El Salvador)

*Además de las dificultades de aprendizaje consecuentes del cambio de modalidad, [en la] niñez de la primera infancia tienes ahora problemas de*

*integración social, de dicción, etc. Hay complicaciones de convivencia y de falta de adaptación. Además, se ha ralentizado el ritmo de aprendizaje, y agudizado la brecha de aprendizaje según la capacidad socioeconómica de la familia, o del lugar de residencia.*

ES OTC 21 (El Salvador)

*Estrés. Pérdida de conocimientos y retraso del aprendizaje en los primeros años. Deserción escolar. Sobrecarga en los/as docentes. Pérdida de espacios para el ocio.*

ES OTC 31 (El Salvador)

*Ha bajado aún más la calidad del sistema educativo debido a la brecha digital, la falta de preparación de las y los docentes para una modalidad a distancia y la escuela física ha dejado de ser uno de los pocos espacios seguros de socialización para muchos jóvenes.*

ES Academia 19 (El Salvador)

## Evaluación del programa “Niñez y juventud del futuro: Una niña, un niño, una computadora.”

Cuando pedimos a los/as panelistas que valoren el programa “Niñez y juventud del futuro: Una niña, un niño, una computadora” nos encontramos de nuevo con una gran ambivalencia. Aunque haya cierta noción de equiparación entre las/os niños/as con menos recursos, hay dudas acerca de su sostenibilidad, en tanto en cuanto no alcanza a toda la población escolar y por la obsolescencia de los ordenadores.

*Aunque la brecha digital entre el campo y la ciudad aún es muy alta, ese programa inició la reducción de la misma. No tengo claro que sea un instrumento de amortiguación ideal. De hecho, las computadoras se quedan obsoletas con facilidad, la falta de mantenimiento y de capacidad para su uso óptimo son retos que aún hay que resolver.*

ES OTC 21 (El Salvador)

*Las computadoras que se repartieron duraron poco. Han vuelto a repartir computadoras, pero de nuevo ni en el volumen necesario ni con la formación adecuada para su uso. El efecto es mínimo.*

ES OTC 24 (El Salvador)

Por otro lado, también se apunta a un error de cálculo, ya que no ha servido para paliar los efectos negativos de la pandemia y no ha habido capacidades -ni por el lado del alumnado ni por el del profesorado- para hacer frente a la educación virtual.

*No afectó ni positiva ni negativamente, fue un programa con poca cobertura y no generó un cambio el sistema educativo y en los casos de centros escolares que tenían equipo este no fue determinante para la continuidad educativa, sobre todo porque no incidió en la digitalización de los docentes.*

ES OTC 32 (El Salvador)

*Creo que la puesta en práctica de este programa fue anecdótica, y que no ayudó a paliar los efectos de la pandemia.*

ES OTC 19 (El Salvador)

*El programa no fue suficiente para contribuir a cambiar los efectos de la pandemia, de hecho, al tomar medidas como continuar las clases de forma virtual, dejaron en evidencia que dicho programa no logró cubrir la demanda*



real de equipo tecnológico. Tampoco previó la generación de capacidades en docentes y estudiantes, el mantenimiento del equipo y sobre todo, la distribución de un número de equipo tecnológico acorde a la demanda real de los centros escolares.

ES OTC 30 (El Salvador)

Así, algunos llegan a plasmar la sospecha de que ha sido una herramienta con fines meramente electorales:

*El programa inició, pero ya no continuó. Se utilizó electoralmente entregando algunos equipos una semana antes de las elecciones. Son 1,300,000 estudiantes y 50,000 docentes. Lograr cerrar la brecha digital demanda un incremento presupuestario significativo que no está totalmente integrado en el presupuesto aprobado. Además, el nivel de analfabetismo digital es alto.*

ES Academia 21 (El Salvador)

## Prioridades de la política educativa y criterios en los que debe basarse.

El orden de las prioridades que debe introducir la política educativa tampoco ha contado, como sucedía en otros casos, con un consenso unánime. No obstante, las medidas más priorizadas por los/as panelistas están relacionadas con el interés por eliminar brechas diferenciales de la infancia. Como se ve en la Tabla 28, las tres primeras consisten en el reforzamiento territorial de la escuela, con especial incidencia en los territorios rurales. Además, se busca el facilitar el acceso a quienes tienen menos recursos para poder permanecer escolarizados: “Facilitar el acceso a los más desfavorecidos”, “Mejorar las infraestructuras educativas en distintos territorios, especialmente en comunidades rurales” y favorecer el “Acceso en todos los territorios, reforzando especialmente en comunidades rurales”.

**Tabla 28:** Prioridades de la política educativa

1. <b>Facilitar el acceso a los más desfavorecidos.</b>
2. <b>Mejorar las infraestructuras educativas en distintos territorios, especialmente en comunidades rurales.</b>
3. <b>Acceso en todos los territorios, reforzando especialmente en comunidades rurales</b>
4. Capacitación de maestros en nuevas herramientas docentes
5. Revisión y actualización de planes de estudios
6. Incrementar el salario del personal docente
7. Necesidad de reforma para garantizar sistema continuo y coherente desde básica a universitaria
8. Rejuvenecer la plantilla docente
9. Apertura de nuevas áreas formativas, incluyendo las de cuidados
10. Reducir el precio de las tasas universitarias
11. Mejorar de equipamientos educativos
12. Reducción de la brecha digital
13. Mejorar la transparencia acerca del acceso a la universidad
14. Promover la inclusión de estudiantes con discapacidad, con necesidades educativas especiales
15. Promover la búsqueda de estudiantes que han abandonado

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as



© AECIDEI Salvador

Las medidas priorizadas en un segundo orden están más relacionadas con el reforzamiento de las capacidades del profesorado, así como con la revisión de los contenidos curriculares: “Capacitación de maestros en nuevas herramientas docentes”, “Revisión y actualización de planes de estudios” e “Incrementar el salario del personal docente”.

.....

**Características que debería incluir la política educativa para evitar que el incremento de la brecha de desigualdad durante la pandemia se convierta en estructural.**

.....

Cuando se les pide a los/as expertos/as que piensen acerca de las características que debería tener la política educativa para evitar concretamente el incremento de la brecha de desigualdad, encontramos un consenso casi unánime en la primera opción: “Equidad en el acceso”. Para garantizar esta, claro, sería necesario implementar las prioridades previas. Le siguen otras características de diferente naturaleza, por un lado, el “Enfoque de los Derechos Humanos y de los Derechos de la Mujer en el currículum nacional”, que proporcionaría una sensibilización y empoderamiento.

*Promover la inclusión en todo su sistema. Promover acciones de asertivas que incluyan a todas las niñas y niños, sin importar procedencia, sexo, religión, raza, posición social y económica. Tomar en cuenta las necesidades específicas de educación de las niñas y niños. Incrementar el número de docentes en ejercicio. Construir centros escolares inclusivos.*

ES OTC 32 (El Salvador)

Por otro lado, las características que siguen guardan relación con el ajuste de las áreas disciplinarias (“Apertura de nuevas áreas, incluyendo las de cuidados”), así como una mayor adaptación a las diferentes realidades, con énfasis en las que tienen mayores dificultades: “Refuerzos educativos acorde a las realidades”, “Facilitación del acceso en los departamentos más golpeados por la pobreza”. A continuación, se reproduce la enumeración de medidas que propone una de las participantes:

*Promover una educación contextualizada, adaptada a la realidad de sus estudiantes. Crear espacios de refuerzo / recuperación. Promover la búsqueda de estudiantes que han abandonado, especialmente niñas. Promover la inclusión de estudiantes con discapacidad, con necesidades*

educativas especiales. Fortalecer la oferta universitaria pública

ES OTC 19 (El Salvador)

Una sexta prioridad que merece comentarse es “Revisión constante de las políticas educativas”, que se acompaña de la idea de que la política educativa debe hacer frente al crecimiento de

las desigualdades es que exista una, para poder adaptarlas:

*Que sea basada en datos y evidencia. Que posea financiamiento. Que sea consultada. Prestar atención a la estadística, tasas e indicadores para encontrar gaps o brechas.*

ES Academia 21 (El Salvador)

**Tabla 29:** Características que debería incluir la política educativa para evitar que el incremento de la brecha de desigualdad

1. Equidad en el acceso
2. Enfoque de los Derechos Humanos y de los Derechos de la Mujer en el currículum nacional
3. Apertura de nuevas áreas, incluyendo las de cuidados
4. Refuerzos educativos acorde a las realidades
5. Facilitación del acceso en los departamentos más golpeados por la pobreza
6. Revisión constante de las políticas educativas
7. Evaluación transparente y regular de la política educativa
8. Educación en igualdad
9. Evaluación constante de estadísticas para controlar la evolución de las distintas brechas
10. Actuaciones para mejorar la permanencia y la utilidad
11. Creación de espacios de refuerzo o recuperación

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

## Medidas prioritarias para reducir la brecha digital.

Para reducir la brecha digital, los/as expertos/as si bien priorizan “mejorar el acceso a internet en todos los territorios”, ponen un mayor énfasis en la capacitación como se ve en la Tabla 30, a través de los centros educativos. Así, se prioriza la “Formación del profesorado en tecnologías digitales”, “Facilitar herramientas tecnológicas a los centros educativos” y “Ampliar la formación tecnológica de los/as niños/as en los centros educativos dispositivos en los centros”.

*Facilitar el acceso a herramientas tecnológicas a los estudiantes. Mejorar los mecanismos de evaluación acorde a la nueva realidad y promover el*

*involucramiento de los padres en la formación académica de sus hijos.*

ES OTC 15 (El Salvador)

*Capacitar al personal docente en técnicas y procedimientos de formación académica a distancia. Facilitar el acceso a los estudiantes a dispositivos con acceso a internet.*

ES OTC 15 (El Salvador)

Esto está en consonancia con los trabajos acerca de las brechas digitales, que enfatizan la importancia de la formación y el adecuado acompañamiento en el uso de las tecnologías digitales para poder realizar una apropiación provechosa de ellas. Así, la última medida considerada es la de “dar un dispositivo tecnológico a los/as niños/as en situación vulnerable”.

**Tabla 30:** Medidas prioritarias para reducir la brecha digital

1. Mejorar el acceso a internet en todos los territorios
2. Formación del profesorado en tecnologías digitales
3. Facilitar herramientas tecnológicas a los centros educativos
4. Ampliar la formación tecnológica de los/as niños/as en los centros educativos
5. Abaratar el acceso a internet
6. Formación de docentes en áreas tecnológicas
7. Dar acceso a dispositivos tecnológicos en los centros educativos
8. Dar un dispositivo tecnológico a los/as niños/as en situación vulnerable

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

## 6.9. Prioridades en las políticas sanitarias y de salud

### Valoración del programa denominado “Viviendo Más y Mejor” incluido en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 de El Salvador.

La valoración del programa “Viviendo Más y Mejor” reúne unas opiniones bastante negativas en general del conjunto de panelistas. Si bien hay un cierto reconocimiento a la medida de la extensión de los centros de salud, pues permitió una mejor atención cercana, también durante la pandemia:

*Los planes suelen ser mejores en el papel que en la realidad. De todos modos, la extensión de los centros de salud de primer nivel probablemente facilitó una mejor atención e información a la gente durante la pandemia.*

ES OTC 24 (El Salvador)

Sin embargo, como se decía al principio, la mayoría de los/as participantes creen que no se han conseguido grandes avances en los escenarios de salud, como la disminución de la mortalidad y la morbilidad, o el acceso a medicamentos para patologías como el VIH,

lo que provoca un gran empeoramiento de las condiciones de las personas:

*El sistema de salud no logró avanzar significativamente en sus metas y objetivos planteados en el PQD. Los avances fueron poco significativos para lograr impactar en los servicios y atención a la población y menos en disminuir en la carga de morbilidad y mortalidad de enfermedades prevenibles en la población. (...) La fragmentación del sistema de salud no se ha logrado y eso genera enormes desigualdades y disparidades en la calidad de la atención en salud. No se logró en protocolos estandarizados mínimos o listados básicos de medicamentos unificados. Con el caso del VIH, las personas que reciben un tipo de medicamento en el ISSS y pierden su empleo y deben llegar al sistema público y no es capaz de mantener la atención mínima que los pacientes requieren.*

ES OTC 13 (El Salvador)

Otra cuestión que se destaca en las críticas a los posibles impactos del plan es que este guarda una desconexión con las políticas anteriores, terminándolas por completo sin

hacer una evaluación para ver qué medidas están dando frutos y cuáles son las que hay que modificar.

*Las iniciativas vinculadas a fortalecer el sistema de salud y asistencia sanitaria por el anterior gobierno fueron suprimidas, reorientadas o paralizadas por el nuevo gobierno de turno; además la información relativa a ampliación y modernización de la red de hospitales públicos de segundo y tercer nivel para garantizar mejor cobertura y calidad de los servicios de salud, en articulación con el primer nivel de atención, no ha sido accesible por parte del actual gobierno de turno, para que de forma objetiva se pueda conocer su contribución y el impacto en el marco de la pandemia.*

ES OTC 30 (El Salvador)

Así, se explicita la crítica al modo en que se hacen los planes, como si fueran una herramienta meramente electoral que no suponen un instrumento real de cambio. Además, como ya se veía en la cita anterior, se señala la opacidad de las mediciones de los distintos impactos, con lo cual se genera desconfianza y se impide ver cualquier atisbo de mejora:

*El Plan "Viviendo Más y Mejor" no pasó de ser una propuesta de buenas intenciones que no abordó la temática de salud y asistencia sanitaria con la seriedad que demanda, por esa razón no fue un instrumento eficaz.*

ES Academia 8 (El Salvador)

*Los planes que se presentaron no se cumplen en lo absoluto. Por ejemplo, en el caso del incremento de las transferencias del FODES (Fondos Municipales), el plan decía que se subiría del 6% al 10%. Por el contrario, y por asuntos electorales, no se transfirió NADA para castigar a la oposición, y, por último -contrario a los planes- se decidió disminuirlo. Además, toda la información y estadística relevante está RESERVADA por seguridad nacional. Incluye el Plan de Primera Infancia, los resultados de la Prueba AVANZO, o los planes de entrega*

*de computadoras, entre muchas otras cosas.*

ES Academia 21 (El Salvador)

Manera en que El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 contemplaba la salud de las mujeres o el papel de las mujeres como cuidadoras.

En una línea aún más escéptica que en la que comentaban el programa anterior del mismo plan quinquenal, los/as panelistas expresan una desconfianza hacia el cumplimiento de los planes, más allá de su comunicación, con ideas que apoyan en la base de la imposibilidad de acceder a un análisis de seguimiento mediante datos estadísticos. Por otra parte, también mantienen una visión negativa acerca de la toma en consideración de la perspectiva de género:

*Ese acceso informativo no está disponible para el público desde los últimos meses. Nunca se dio a conocer con exactitud un plan que permitiera medir la salud.*

Es Academia 15 (El Salvador)

*A mi juicio este es un elemento que no está contemplado de manera explícita en el plan, aunque dicho plan considera la igualdad de género como eje transversal.*

ES Academia 19 (El Salvador)

*No creo que tuviera un efecto importante en la realidad en ese aspecto.*

ES OTC 24 (El Salvador)

## Consecuencias de la pandemia en el ámbito sanitario.

En general, los/as expertos/as coinciden en que la situación del sistema previa a la pandemia era deficiente y que se hicieron grandes esfuerzos por facilitar la atención hospitalaria:

*Durante la pandemia se fortaleció la organización y funcionamiento del Consejo Superior de Salud, protagonista de enormes logros como modernizar servicios en corto tiempo durante*

la emergencia. La coordinación con otras instituciones públicas y el acompañamiento de una sociedad civil consciente y bien informada hicieron posible esa hazaña.

ES Academia 8 (El Salvador)

*[Destacan] Políticas de salud comunitaria ausentes (este gobierno no asumió, ni ha dado seguimiento a los ECOS-unidades de atención básica más cercana a la comunidad). Ausencia de políticas de salud mental, de sano esparcimiento, cultura, deportes, etc. La salud preventiva es un gran reto que ha tenido que trabajarse y entenderse con la pandemia, y que es más relevante que atender las enfermedades.*

Es OTC 3 (El Salvador)

Esto propició dificultades de acceso en un sistema en el que las unidades de atención comunitaria habían sido desatendidas. Así, a la sobrecarga del personal, como ha sucedido en la práctica totalidad de sistemas sanitarios, le siguió un incremento enorme de su mortalidad por infección. Por otra parte, el acceso a los hospitales no era posible para toda la población. Algunas personas tienen más dificultades, en parte por las zonas donde residen. Así, se llega a denunciar, que esa imposibilidad de acceso provocó el que mucha gente recurriera a medicina alternativa:

*Obligan a pacientes de escasos recursos a curarse con medicina alternativa (natural) o morir en sus casas. (...) El cese y los cambios en el servicio de salud que sufre los centros de atención comunitaria agravan la desatención que registra la zona rural.*

ES OTC 30 (El Salvador)

En situaciones a la desesperada como las vividas, la actuación del sistema de salud se concentró en la atención al COVID, de manera que el resto de las patologías se dejaron desatendidas, lo que vaticina la emergencia de problemáticas agravadas en el futuro. Esto se asocia especialmente a la desatención de la salud mental y las enfermedades crónicas. Todos estos temas (y ausencias) se pueden ver



© Magdiel Lagos / Unsplash

en las citas (y enumeraciones) que se muestran a continuación:

*Sobrecarga laboral y muerte de personal sanitario. Traspaso de recursos de sistema hacia hospital específico para tratar COVID. Nula atención para salud mental. Falta de medios anticonceptivos y profilácticos. Poca o nula atención a otras patologías.*

ES OTC 31 (El Salvador)

*Sobrecarga hospitalaria, falta de personal médico, pérdida de personal médico por el propio COVID, escasez de pruebas para una detección y control temprano de la pandemia, escasez de medicamentos y medios para combatir el COVID.*

ES OTC 21 (El Salvador)

*Ante la pandemia, se decide limitar el servicio de emergencia de hospitales y centros de salud; reorientar los limitados recursos y presupuestos hacia la compra de equipo y medicinas para atender los enfermos de COVID-19. Asimismo, se paralizan las citas médicas programadas que ya venían registrando atraso.*

ES OTC 30 (El Salvador)

*No se ha considerado ningún énfasis para la atención de la salud mental, que ya venía con enormes problemas y que se ha incrementado por los problemas de la pandemia, como el miedo, la ansiedad, depresión, e inseguridad del futuro.*

ES OTC 13 (El Salvador)

*Más allá de las consecuencias directas de la pandemia, han quedado desatendidos otros aspectos del sistema sanitario: la atención primaria, otras enfermedades graves. Por supuesto [también], la salud mental, muy olvidada desde antes, pero, a raíz de la pandemia, cada vez más necesaria*

ES OTC 19 (El Salvador)

*Debido a la crisis, los servicios de atención de salud ordinarios se han visto afectados debido al desvío de recursos de los servicios, incluido la atención de salud prenatal y posnatal y los anticonceptivos.*

ES OTC 20 (El Salvador)

*Desatención a otras enfermedades graves y/o crónicas, miedo de la gente a la hospitalización, depresión psicológica.*

ES OTC 24 (El Salvador)

*Los servicios de salud se vieron limitados tanto el sector público como privado, lo cual generó desatención de enfermedades de un sector importante de la población.*

ES OTC 28 (El Salvador)

## **Papel amortiguador del sistema sanitario en el impacto de la pandemia en las desigualdades sociales.**

En principio hay dos posturas polarizadas con respecto al papel amortiguador del sistema sanitario en el impacto de la pandemia. Aunque se parte de una situación deficiente, hay un grupo de expertos/as que cree que el papel ha sido muy negativo y no ha servido para atenuar las desigualdades sociales. Lo que se pone en la mesa es el aumento de morbilidad por la desatención generalizada en los niveles de atención primaria:

*Aumento de morbilidades (cáncer, diabetes, entre otras), desatención en el nivel primario (por ejemplo, a mujeres embarazadas), muertes de personal sanitario en parte por la falta de equipos adecuados de protección.*

ES Academia 19 (El Salvador)

*El sistema de salud en El Salvador ha sido un factor de riesgo más que de protección. Primero porque ante la llegada del nuevo gobierno se cancela y suprime el avance que había tenido la reforma de salud, la cual incluía acercar el servicio de salud a nivel comunitario. Esto obliga a la población de escasos recursos del interior del país a desplazarse a las cabeceras departamentales o la capital para recibir la atención de salud requerida. Esto además profundiza el impacto negativo de la pandemia en las familias de pobreza y extrema pobreza.*

ES OTC 30 (El Salvador)

*Pero también se achaca en esta línea la politización de la pandemia, que ocasionó el que las medidas se tomaran sin un análisis profundo del sistema y la situación:*

*El sistema de salud de El Salvador tuvo una relevancia negativa, hubo demasiada*

*improvisación, desconocimiento del tema, politización de la pandemia, y un exceso de abuso de poder en medidas y gasto de recursos innecesarios para palear dicho problema.*

ES Academia 5 (El Salvador)

También hay voces, como decíamos en el inicio, que creen que a pesar de las deficiencias de partida el sistema sanitario ha funcionado como un importante amortiguador, especialmente si se compara con otros casos del contexto centroamericano:

*Creo que, en cierta manera, sí sirvió de amortiguador, sobre todo si nos comparamos con nuestros países vecinos. Con sus debilidades, pero hubo cierta capacidad de atención. Aunque es cierto que se vio superado en los picos, que está muy centralizado en la capital, y, sobre todo, que se pudo hacer más, porque la corrupción también afectó a las medidas tomadas durante la pandemia. El proceso de vacunación está siendo bastante eficaz.*

ES OTC 19 (El Salvador)

*La pandemia -pese a lo negativo- afortunadamente fortaleció el sector de salud; mejoró el equipamiento,*

*sobre todo a un año de la pandemia. El sistema de salud no estaba preparado -epidemiológicamente hablando- para una pandemia. Al inicio no había la cantidad suficiente de equipamiento de bio-seguridad.*

ES Academia 21 (El Salvador)

*El trato del sistema de salud fue bastante igualitario con las personas hospitalizadas se hizo un esfuerzo en atenderlas adecuadamente. Pero en otros aspectos, como por ejemplo en los llamados centros de contención, donde detenían 30 o más días a personas que salían a la calle en tiempos de cuarentena sin permiso, esos lugares de retención pública e ilegal se convirtieron en centros de contagio.*

ES OTC 24 (El Salvador)

*No era suficientemente amplio ni robusto. El sistema de salud siempre ha sido insuficiente y no ha tenido la capacidad de satisfacer la necesidad de atención de la población. Sin embargo, se destinó una gran cantidad de fondos para adecuar la infraestructura hospitalaria para atender la pandemia.*

ES OTC 28 (El Salvador)



© AECID El Salvador

.....

## Prioridades y criterios sobre los que debería construirse el modelo de política sanitaria en El Salvador a medio y largo plazo.

.....

Las prioridades y criterios que debería tener la política sanitaria para ganar capacidades en el futuro, según los/as expertos/as consultados/as, tienen relación con la atención a personas en torno a algunas variables sobre las que se estructuran las vulnerabilidades, como la edad y el género: “Mejorar la atención a la salud de los/as niños/as”, “Mejorar la atención en salud sexual y reproductiva para las mujeres” y “Facilitar el acceso a los servicios de salud para las personas mayores”.

*[E] Acceso a la información y la disponibilidad de los métodos de anticoncepción constituyen componentes fundamentales de la salud, así como un requisito para alcanzar la*

*igualdad en las diferentes esferas de la vida.*

ES OTC 20 (El Salvador)

Una cuarta prioridad tiene que ver con el acceso a la atención sanitaria por parte de la mayor parte de la población, extendiendo la infraestructura de centros comunitarios:

*Recuperar y mejorar los ECOS (Equipos Comunitarios de Salud Familiar). Mejorar la infraestructura y equipamiento hospitalarios. Contar con un plan de necesidades de especialistas. Tener planes epidemiológicos y de inmunización bien diseñados.*

ES Academia 21 (El Salvador)

La siguiente prioridad es el “Acceso a agua potable y saneamiento”, lo cual resulta indispensable para asegurar unas condiciones que posibiliten la salud en toda su extensión. La sexta es “Mejorar las condiciones de las personas dedicadas a los cuidados, especialmente las mujeres”.

**Tabla 31:** Prioridades y criterios sobre los que debería construirse el modelo de política sanitaria

1. <b>Mejorar la atención a la salud de los/as niños/as</b>
2. <b>Mejorar la atención en salud sexual y reproductiva para las mujeres</b>
3. <b>Facilitar el acceso a los servicios de salud para las personas mayores</b>
4. Recuperar y mejorar los Equipos Comunitarios de Salud
5. Acceso agua potable y saneamiento
6. Mejorar las condiciones de las personas dedicadas a los cuidados, especialmente las mujeres
7. Proporcionar las necesidades necesarias de las personas con discapacidades
8. Priorización de la sanidad pública
9. Puesta en marcha de planes preventivos y de respuesta a emergencias
10. Mejorar la distribución de medicamentos
11. Aumento de las infraestructuras en los distintos territorios
12. Tratamiento de enfermedades crónicas en la red pública de salud
13. Mejorar la atención en salud mental
14. Asistencia en el sistema público de la atención mínima requerida por los pacientes de VIH
15. Realizar planes epidemiológicos y de inmunización bien diseñados
16. Regular la atención médica privada

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

.....

## Características que debería incluir la política sanitaria para evitar que el incremento de la brecha de desigualdad durante la pandemia se convierta en estructural.

.....

Para cumplir con las prioridades ya mencionadas, los/as participantes en esta consulta optan por que la política reúna unas características clave, entre las que predominan aquellas que persiguen una absorción generalizada de la población, con especial atención a quienes más dificultades tienen. Así, como se muestra en la Tabla 32, las tres primeras son: “Reforzamiento acceso digno y universal, mayor cobertura nacional”, “Inclusión social en la salud pública” y “Descentralización del sistema de salud para evitar enormes desigualdades y disparidades en la calidad de la atención en salud”.

*La descentralización del sistema de salud es un factor clave a considerar*

*para futuros acontecimientos como este. La salud debe estar más cerca de la población.*

ES OTC 28 (El Salvador)

Las siguientes tienen como objeto una mayor sensibilización, tanto en el interior del sistema, como hacia la población, con respecto a diferentes temas, desde la etnia al género y medioambiente: “Comunicación de emergencias accesible (lenguas, tecnologías, etc.)”, “Concienciación en salud y medioambiente de base” e “Inclusión de género en todo el sistema”. De esta forma, se entiende que para que haya un acceso real a la salud, esta debe ser entendida de manera integral y esta comprensión debe ser facilitada a toda la población:

*[Se] Debe poner a la mujer en el centro para garantizar el fortalecimiento de las alianzas; [el] mejoramiento de los datos científicos; fortalecer los sistemas de salud. Y lo más importante: hacer que la salud sea un bien de todas.*

ES OTC 20 (El Salvador)

**Tabla 32:** Características que debería incluir la política sanitaria

1.	<b>Reforzamiento acceso digno y universal, mayor cobertura nacional</b>
2.	<b>Inclusión social en la salud pública</b>
3.	<b>Descentralización del sistema de salud para evitar enormes desigualdades y disparidades en la calidad de la atención en salud</b>
4.	Comunicación de emergencias accesible (lenguas, tecnologías, etc.)
5.	Concienciación en salud y medioambiente de base
6.	Inclusión de género en todo el sistema
7.	Articulación lógica de toda la cadena de servicios
8.	Establecimiento de listados básicos de medicamentos unificados
9.	Realizar un plan de necesidades de especialistas

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

## 6.10. Prioridades en las Políticas de bienestar y protección social

**En qué medida el sistema de protección social en El Salvador previo a la pandemia era lo suficientemente amplio y robusto para dar respuesta al impacto de la pandemia COVID-19.**

Como punto de partida, al igual que sucedía en otros ámbitos comentados previamente, hay un sentir mayoritario de que el sistema de protección social era insuficiente:

*Históricamente, nunca el país ha tenido un sistema de protección para situaciones ambientales, mucho menos para una situación tan atípica como una pandemia ya que la extrema pobreza de muchas personas impacta de manera directa a enfrentar un problema de esta índole. Al principio de la pandemia se tomaron medidas que la mayoría de la población las vio con buenos ojos, como restricciones de entrada, de movilidad, etc.*

ES Academia 5 (El Salvador)

Esto ocasionó que con la pandemia se generaran situaciones de gravedad, desde hechos tan sencillos como el que la puesta en marcha de medidas asistenciales no se podía hacer de forma rigurosa por la falta de un registro identificativo de la situación de la población:

*Los programas de asistencia social previos a la pandemia eran limitados, por lo cual durante la pandemia se evidenciaron las deficiencias, pudiendo haber sido más eficaces. El no contar con un catastro adecuado y oportuno*

*que identifique a las personas en riesgo y/o vulnerabilidad debería ser la herramienta clave para tomar cualquier decisión en asistencia, seguridad y protección social.*

ES OTC 15 (El Salvador)

*En muchas familias no hay personas laboralmente activas, es decir, no son beneficiarias ni cotizantes a un seguro médico y no han podido recibir servicios sanitarios durante la pandemia, así la ausencia de un sistema de seguridad social y políticas públicas eficaces en materia de salud se presenta fundamental en el análisis.*

ES OTC 18 (El Salvador)

Lo cierto es que esas limitaciones se encontraban sobre las propias de un sistema reciente, que no está preparado para la cobertura de grandes proporciones de la población, sino que está diseñado para la población con empleos contributivos, cuando estos son minoritarios:

*El sistema de protección social en El Salvador es muy reciente y todavía se considera en construcción y con mucha resistencia tanto por autoridades públicas como por la población. No es reconocida la importancia de la protección social no contributiva y la contributiva tiene niveles de cobertura apenas entre el 20 a 25% de la población. El sistema de protección social no contributivo tiene una cobertura muy baja a nivel nacional (cerca del 10%). Otra deficiencia previa a la pandemia es que no hay sistemas de registro de las personas en condiciones de vulnerabilidad.*

ES OTC 13 (El Salvador)



© Mauricio Cuellar / Unsplash

*Históricamente el sistema de protección social ha sido muy débil, de baja cobertura y desintegrado. Lo que pudo haber resultado más eficaz durante la pandemia es la atención básica en salud a la población en general (aun con una serie de limitantes), sin embargo, hubo desprotección a las personas desempleadas y algunas medidas tomadas por el gobierno fueron más de carácter asistencial y no medidas integrales y estructurales.*

*ES Academia 19 (El Salvador)*

*En los últimos años hubo un intento de impulsar un sistema de protección social, pero muy débilmente. NO hay un sistema sanitario fuerte, que garantice el derecho a la salud. La Seguridad social atiende a un 13%, aproximadamente de la población, y con carencias. NO ha habido una reforma fiscal, imprescindible para mantener un sistema de estas características.*

*ES OTC 19 (El Salvador)*

*Es un sistema dual y débil. Sólo el 25 % de la población tiene acceso a la seguridad social. Tener un sólo sistema de seguridad social hubiera sido mucho mejor que tener dos de distinta calidad. El Estado ha cubierto*

*algunas necesidades desde medidas no estructurales sino eventuales como repartir alimentos o entregar una ayuda monetaria una vez a lo largo de toda la pandemia.*

*ES OTC 24 (El Salvador)*

Por otra parte, hay también voces que advierten de que el sistema de protección había tenido tiempos mejores, promovidos por otros gobiernos y que de haberse mantenido algunas prácticas, habría gozado de mejor salud en la pandemia:

*Era un sistema amplio y bien diseñado. Pero no lo suficientemente robusto por insuficiencia presupuestaria, y falta de personal desplegado en los territorios para un adecuado abordaje comunitario. Como elemento de eficacia, destaco el RUP: Registro Único de Participantes, que es una base de datos que integra la información de diferentes instituciones públicas y sus respectivas acciones sociales. Esto ha resultado muy útil para la coordinación interinstitucional y evitar la duplicidad de esfuerzos. Como elemento pendiente, está la adecuada planificación interinstitucional, haciendo un adecuado uso y análisis del RUP. Considero que en la práctica,*

han sido políticas más “reactivas”, y respondiendo a demandas concretas, que “planificadoras”, preventivas, y desde un enfoque de derechos humanos.

ES OTC 21 (El Salvador)

*El sistema de protección social en El Salvador previo a la pandemia era relativamente amplio y robusto, sin embargo, con la llegada del gobierno actual dicho sistema registra cambios y vacíos con la supresión de su ente gestor: la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia. De todo lo que incluía: Ampliación y fortalecimiento del programa Comunidades Solidarias; Creación del Programa de Atención Integral de Salud y Nutrición; Ampliación del Programa de Alimentación Escolar a centros educativos urbanos; Dotación gratuita de uniformes y útiles escolares; Garantía y extensión temporal de servicios de salud del ISSS; Eliminación de cuotas para acceder a servicios de salud pública; Dotación de medicamentos esenciales, las últimas 4 iniciativas se continuaron generando con algunas deficiencias. Y frente al impacto de la pandemia, las iniciativas que se han impulsado no han sido eficaces: no se les ha dado continuidad a la mayoría de esfuerzos del gobierno anterior, las medidas han sido implementadas con cierta improvisación y sin la capacidad necesaria de articular esfuerzos. Y tampoco se conoce de manera formal una propuesta diferente elaborada por el actual gobierno de turno.*

ES OTC 30 (El Salvador)

*El Salvador tenía un precario e incipiente sistema de protección social que fue abandonado con el cambio de gobierno. Las medidas adoptadas durante la pandemia no respondieron al sistema de protección social sino medidas excepcionales implementadas para ese caso como entrega de bonos y canastas alimenticias.*

ES OTC 31 (El Salvador)

## De qué forma el sistema de protección social en El Salvador, previo a la pandemia, tenía en cuenta de manera suficiente las desigualdades de género.

En cuanto a la forma en que el sistema de protección social salvadoreño tenía en cuenta las desigualdades de género hay un sentir generalizado de que esto tenía escasa presencia:

*El tema de desigualdades de género es algo que el sistema de protección social no aborda de forma integral y permanente y lo delega al ISDEMU (El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer), que en los últimos años ha visto muy diezmado y poco determinante su actuación, así como teniendo poca incidencia local.*

ES OTC 32 (El Salvador)

Como sucede en otros ámbitos, los planes solo estaban esbozados como una posición estética que no se acompañaba de una financiación con la que implementarlos:

*No, no era suficiente. En la última década hubo avances significativos en legislación para la defensa de la mujer: el Programa de Ciudad Mujer fue un referente a nivel latinoamericano, pero, en el primer caso, las leyes no fueron acompañadas por presupuestos y formación del funcionariado, y el segundo, tuvo una dimensión limitada.*

ES OTC 19 (El Salvador)

*En la práctica, las desigualdades de género persistían, y no se estaba haciendo gran cosa por reducir esa brecha de forma sustantiva. Sigue siendo necesario profundizar en las raíces estructurales de esta desigualdad.*

ES OTC 21 (El Salvador)

*Nunca ha habido medidas estructurales para aminorar la desigualdad de género.*

ES OTC 24 (El Salvador)

*En algo se había avanzado con la construcción del Hospital de la Mujer, pero es insuficiente. También se deterioró la capacidad local o municipal de la salud pública.*

ES Academia 21 (El Salvador)

También hay una visión optimista, en cierta medida, al reconocer que hay actores como ONGs que han fomentado cambios en el sentir acerca de la toma de conciencia de las diferencias en orden al género:

*Considero que es necesario trabajar mucho sobre este punto, se han hecho esfuerzos para tener y solucionar las desigualdades de género: el Estado ha hecho lo suyo, pero es de destacar que las ONG han jugado un papel muy importante en este aspecto.*

ES OTC 12 (El Salvador)

*El sistema de protección no ha tenido, ni tiene enfoque de género, aunque en los últimos años se han ido tomando algunas medidas legislativas importantes, pero no integrales, como el fuero laboral para mujeres embarazadas, ley de cuidados infantiles, o el establecimiento de salario mínimo para trabajadoras del hogar, entre otras.*

ES Academia 19 (El Salvador)

Una vez más, hay voces críticas que piensan que el actual gobierno, más que fomentar cambios en esta línea, ha torpedeado los que ya estaban en marcha:

*A pesar de iniciativas como Ciudad Mujer, o aquellos programas que tenían cierta acción afirmativa a favor de la mujer como el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), el Programa de Ayuda Condicionada y otros empezaron a perfilar un sistema de proyección que atendiera las desigualdades de género;*

*esto no fue suficiente ya que hizo falta un tejido institucional más sólido (que estuviera articulado más allá de estructuras gubernamentales), donde se hubiese algún espacio de seguimiento y acompañamiento donde estuviera la academia, sociedad civil y otros actores de nivel local y comunitario para que no permitiera ser desmotado por un nuevo gobierno.*

ES OTC 30 (El Salvador)

*El país está sobre diagnosticado en materia de desigualdades de género, los movimientos sociales feministas y la realidad misma han dejado en evidencia las falencias en materia de género. El país cuenta con Normativas y Leyes nacionales basadas y alineadas en las Leyes Internacionales. Se tienen instituciones responsables de la Política de Mujer y Niñez: ISDEMU, CONNA, ISNA, a pesar de, no se atienden las problemáticas que las mujeres y niñas viven. Con la llegada de este gobierno se ha anulado el liderazgo de estas instituciones, mucho menos implementan acciones de política. El sistema judicial tiene mora y no se hace justicia a las violaciones a derechos fundamentales de las mujeres.*

ES OTC 3 (El Salvador)

*Hubo intentos de políticas del cuidado pero que no han sido tenidas en cuenta anteriormente ni con el nuevo gobierno, a pesar de los esfuerzos. Faltan datos sustantivos y visiones de expertas/os en el tema en la elaboración de las propuestas. Muchas de las acciones fueron tomadas como medidas positivas, pero no como cambios estructurales. La transversalidad de género nunca ha sido un tema abordado con seriedad en las políticas públicas, salvo los intentos del ISDEMU en los últimos 8 años, y alguna de las otras entidades como el Ministerio de Educación.*

ES OTC 31 (El Salvador)

.....

## Ámbitos en los que debería incidir de manera especial las políticas de protección social durante la próxima década con el objetivo de mejorar la resiliencia del país ante eventuales situaciones de emergencia en el futuro.

.....

Los ámbitos que deben ser prioritarios en la política de protección social para lograr una mayor resiliencia en el país en situaciones de emergencia se muestran en la Tabla 33. En esta priorización debemos advertir que ha habido una mayor dispersión en las respuestas. Hay una menor concentración en los ámbitos que deberían priorizarse, que con respecto a otros temas tratados.

Las primeras seleccionadas son: “Reformar normativa”, “Poner en marcha una política nacional de reducción de riesgos de desastres, y gestión adecuada de los riesgos ya existentes” y “Aumentar la inversión pública”.

*Se necesita un programa de asignación familiar lógica, con condicionantes*

técnicos de apoyo a familias rurales y de escasos recursos para salud, educación, alimentación, agua y vivienda.

ES Academia 21 (El Salvador)

*Universalizar el Seguro Social y mejorar sustancialmente las prestaciones del mismo.*

ES OTC 24 (El Salvador)

*Es necesario identificar, proteger y empoderar a los sectores sociales más desfavorecidos: Personas con discapacidad, mujeres, niñez, tercera edad, migrantes y desplazados forzosos, o pueblos indígenas. Además, es necesaria una política nacional de reducción de riesgos de desastres, y gestión adecuada de los riesgos ya existentes, reduciendo la vulnerabilidad ambiental en la que viven miles de personas en todo el país.*

ES OTC 21 (El Salvador)

En el final de la lista se ven diferentes ámbitos, relacionados con la mejora del análisis de las políticas y la transparencia, que, si bien aparecen muy citadas en la primera ronda como importantes, al ordenar todas las disponibles pasan al final.

**Tabla 33:** Ámbitos en los que debería incidir de manera especial las políticas de protección social

1.	<b>Reformar la normativa</b>
2.	<b>Poner en marcha una política nacional de reducción de riesgos de desastres, y gestión adecuada de los riesgos ya existentes</b>
3.	<b>Aumentar la inversión pública</b>
4.	Ampliación y fortalecimiento del programa Comunidades Solidarias
5.	Atención al sector productivo
6.	Reducir la vulnerabilidad ambiental en la que viven miles de personas en todo el país
7.	Identificación de riesgos socioambientales, que pueden agravar las vulnerabilidades y crisis
8.	Establecimiento de un programa de asignación familiar lógica, con condicionantes técnicos de apoyo a familias rurales
9.	Estimular la participación ciudadana
10.	Mejorar la transparencia de las acciones gubernamentales
11.	Transparencia en el manejo de las iniciativas de protección social
12.	Establecer sistemas de monitorización de la inversión por parte de consejos de desarrollo departamentales
13.	Disponibilidad de información sobre el desarrollo de las políticas para el público

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

.....

## Colectivos que deberían ser receptores prioritarios de la política social para evitar que la brecha de desigualdad aumente.

.....

El colectivo al que habría que dar prioridad como receptor de las medidas de política de protección social para la mayoría de los/as participantes es el de mujeres, como se ve en las diferentes enumeraciones de los diferentes grupos sociales:

*Mujeres: mayoritariamente discriminadas, y víctimas de sobrecarga doméstica y laboral. Personas con discapacidad: muy discriminadas y excluidas. Pueblos Indígenas: víctimas habituales de la discriminación. Migrantes y desplazados forzosos: personas sin recursos ni ahorros, que*

*deben empezar una nueva vida sin nada ni nadie que les apoye.*

ES OTC 21 (El Salvador)

*Las mujeres, porque están en desventaja tanto salarialmente como en el campo de la seguridad social o de las pensiones. Los trabajadores informales. Los formales con salario mínimo (necesidad de aumentarlo).*

ES OTC 24 (El Salvador)

Los siguientes colectivos, como se muestra en la Tabla 34 son: "Personas con discapacidad/diversidad funcional", "Jóvenes vulnerables ante delincuencia y pandillas", "Población indígena", "Adultos Mayores" y "migrantes y desplazados forzosos". De esta forma, es posible ver cómo se han seleccionado diferentes grupos sociales que ya se priorizaban para otras políticas, entendiendo que hay un amplio consenso acerca de las variables sobre las que se estructuran las desigualdades.

**Tabla 34:** Colectivos que deberían ser receptores prioritarios de la política social para evitar que la brecha de desigualdad

1. Mujeres
2. Personas con discapacidad/diversidad funcional
3. Jóvenes vulnerables ante delincuencia y pandillas
4. Población indígena
5. Adultos Mayores
6. Migrantes y desplazados forzosos
7. Sector rural
8. Población LGTBI
9. Sector urbano marginal
10. Comerciantes informales
11. Sector de salud
12. Sector pesca

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las encuestas a expertos/as

# 7

# Resumen y conclusiones

## 7.1. Propósito del trabajo

El presente estudio analizó el impacto que la pandemia COVID-19 ha tenido en Centroamérica y, de manera específica, en dos países que forman parte de dicha región: Guatemala y El Salvador. Se destaca la importancia de las desigualdades sociales en general, y las socioeconómicas en particular, para comprender los efectos de la pandemia en las sociedades guatemalteca y salvadoreña.

Pretendemos responder a la necesidad de generar información de referencia para la toma de decisiones en el desarrollo y la ejecución de políticas públicas sobre la reducción de las desigualdades en el contexto de la pandemia y pos-pandemia. Sin embargo, este se trata de un estudio exploratorio, siendo uno de sus objetivos la puesta a prueba de una metodología de carácter flexible para generar información fiable en contextos de incertidumbre con datos fragmentados, parciales e incompletos.

## 7.2. Metodología

El diseño del presente estudio se ajustó a la metodología Delphi: un método desarrollado en los años 1950 para realizar análisis prospectivos sobre fenómenos complejos. Este método se basa en la estructuración de la interacción de grupos de expertos/as en la materia consultada en un proceso iterativo. Se aplica al análisis de fenómenos con gran incertidumbre y la predicción de eventos, pues es una herramienta que tiene la gran ventaja de estructurar la comunicación entre un grupo de interés para obtener soluciones a partir del consenso.



”

**El presente estudio analizó el impacto que la pandemia COVID-19 ha tenido en Centroamérica y, de manera específica, en dos países que forman parte de dicha región: Guatemala y El Salvador.**

El estudio se dividió en cinco fases, dos de preparación de la metodología y otras tres rondas consecutivas de aplicación de cuestionarios, para alcanzar el objetivo de análisis:

- La primera fase supuso el análisis documental para la elaboración de un catálogo de temas y facilitar la identificación de los panelistas.
- En la segunda fase se desarrollaron dos vías paralelas de trabajo. Por un lado, se elaboró el modelo acerca de los impactos en las desigualdades que iba a ser testado en la consulta. A partir del modelo generado, se diseñó el cuestionario y se integró en la plataforma digital para facilitar su administración. Por otro lado, se identificaron los/as expertos/as, organizando una base de datos con la información para su contacto.
- La primera ronda de aplicación de cuestionarios constituye la tercera fase del estudio. Comenzó con el envío del correo electrónico en el que se insertaba el enlace al cuestionario para los diferentes participantes. Estos dispusieron de un tiempo limitado para contestar, obteniendo una tasa de respuesta aceptable que permitió que se cerrara el campo y se procediera a analizar los datos.
- La cuarta fase del estudio consistió en el análisis de contenido de las respuestas obtenidas y la reelaboración del cuestionario a utilizar en la segunda ronda de consulta.
- La quinta fase consistió en la reelaboración del cuestionario para remitir en la tercera y última ronda de la consulta.

El diseño del cuestionario correspondiente a la primera ronda del estudio se realizó en función del análisis de la documentación y de los estudios disponibles. Además, se tuvo en cuenta información específica relativa a cada

país. Como resultado, se utilizó una base común en cuanto a las temáticas a abordar, pero incorporando variaciones que dieron respuesta a programas y características específicos de cada contexto. Los ejes temáticos fueron los siguientes: desigualdad y pandemia COVID-19, políticas públicas y pandemia COVID-19, y políticas públicas y recuperación socioeconómica a medio y largo plazo.

El primer envío, de carácter masivo, se realizó a un total de 553 panelistas. El análisis de las preguntas abiertas se realizó a partir de la codificación de las respuestas para extraer los temas emergentes. Una vez localizados esos temas, se persiguió la comprensión de los diferentes puntos de vista acerca de cada asunto por parte de los/as expertos/as panelistas. A partir de estos, se realizó una clasificación que dio lugar al diseño más cerrado del cuestionario para la segunda ronda. Dada la riqueza de la información obtenida, durante esta fase de análisis se aplicó el análisis cualitativo desde la teoría fundamentada (Grounded Theory). De esta manera, se utilizó una perspectiva inductiva para formular una teoría sobre las relaciones de fenómenos y procesos, en función de los datos recogidos. Como resultado de este análisis se obtuvieron las categorías analíticas que se utilizaron para formular las preguntas de una manera más enfocada en el cuestionario de la segunda ronda.

Las siguientes rondas comenzaron con un cuestionario más estructurado, de tal forma que las preguntas están más orientadas a evaluar y puntuar utilizando escalas cuantitativas Likert 1-5 por considerarse muy apropiadas para esta metodología. El objeto de las preguntas consistía en cuantificar el grado de acuerdo con la importancia de unas políticas determinadas sobre los efectos analizables. Estos datos fueron objeto de tratamiento estadístico. En la tercera ronda se mostró la mediana de cada uno de los ítems empleados a los participantes, y se les pidió que manifestaran el grado de acuerdo con esas posiciones.

En definitiva, primero se mostraban unos temas generales y los participantes expresaban sus opiniones al respecto. En esas opiniones se

incluían una serie de conceptos que tendían a repetirse. Identificados esos conceptos (medidas de políticas), en una segunda ronda se solicitaba a los participantes que ordenasen la importancia de esos conceptos relacionados con los temas generales (efectos). En la tercera se les preguntaba sobre su grado de acuerdo con la ordenación realizada en la segunda ronda.

Una vez finalizado el trabajo de campo, se realizó un análisis detallado de las respuestas obtenidas en cada ronda. Dicha información pormenorizada se obtuvo por cada país.

La participación total de expertos y expertas en la consulta para el caso de Guatemala ha sido de 81 personas. En el caso de El Salvador, el total de panelistas que han participado en alguna ronda fue de 57. En total, 138 personas consultadas han participado al menos en una fase de consulta al panel.

Conviene enfatizar que uno de los objetivos del presente estudio consistía en comprobar la utilidad del método Delphi para obtener información relevante y útil en relación al propósito del estudio. En este sentido, es posible concluir que el diseño metodológico ha permitido recoger y sistematizar información de utilidad para el análisis, la evaluación y el diseño de políticas públicas en un contexto de incertidumbre y escasez de información. En gran medida, esto ha sido posible por la adaptación realizada de la perspectiva metodológica.

En dicho marco, destaca la participación de las estructuras y profesionales de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, y especialmente del Centro de Formación de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), contraparte del IUDC-UCM en este estudio, y las OTC de Guatemala y El Salvador. La alta participación de especialistas conseguida en un espacio de tiempo breve sugiere que esta aproximación metodológica puede ser especialmente útil para análisis de mayor escala y con un desarrollo temporal más amplio. Además, el establecimiento de perfiles detallados y adecuados permitió configurar un panel plural, variado y conformado por especialistas en diversos ejes relevantes para los objetivos del estudio. Por otro lado, la riqueza

La pandemia COVID-19 ha generado un **contexto de incertidumbre** que hace especialmente problemática la toma de decisiones en ámbitos como la gestión de los sistemas sanitarios, las medidas económicas de emergencia y, a largo plazo, los sistemas educativos, los mercados de trabajo, etc.

de la información obtenida y la posibilidad de diseñar los instrumentos utilizados para la valoración del consenso entre los/as expertos/as permite establecer una priorización de las alternativas que surgen del análisis de la información cualitativa recogida en la primera ronda (y que, en este estudio, alcanzó las 1.100 páginas transcritas). Todo ello apunta a que la información generada por este estudio se caracteriza por su amplitud y riqueza.

La pandemia COVID-19 ha generado un contexto de incertidumbre que hace especialmente problemática la toma de decisiones en ámbitos como la gestión de los sistemas sanitarios, las medidas económicas de emergencia y, a largo plazo, los sistemas educativos, los mercados de trabajo, etc. La metodología utilizada en este estudio ha permitido generar un conjunto de consideraciones y recomendaciones que pueden ayudar en dicho proceso de toma de decisiones. Además de la utilidad de dicha información, la ejecución del estudio pone de manifiesto que el método Delphi, adecuadamente adaptado en un diseño específico, permite abordar el análisis de los procesos que tienen lugar en contextos de incertidumbre y escasez de información con resultados notables. Es de esperar que esta aproximación permita, igualmente, estudiar la relación entre políticas públicas y desigualdades sociales en contextos donde la evidencia empírica es escasa, independientemente de que nos encontremos en una situación de emergencia o históricamente novedosa.

## 7.3. Descripción de la situación previa al inicio del estudio basada en el análisis documental

---



© Miguel Lizana / AECID

**Nuestro análisis documental puso de manifiesto que, desde una perspectiva macroeconómica, los Estados de Centroamérica son economías pequeñas y escasamente industrializadas, su rendimiento y crecimiento tienen una gran dependencia externa y el cierre de fronteras ha frenado sus capacidades. Para luchar contra la pandemia el cierre de fronteras ha sido solo una de las medidas tomadas, destacando también las cuarentenas que han aislado a las personas en sus hogares. Sin duda, ambas medidas conllevan un parón del turismo y, en general, el cierre de negocios en el sector servicios.**

En el momento de comenzar este estudio, los documentos analizados mostraban que Centroamérica se encontraba inmersa en una crisis sanitaria con efectos sobre numerosas variables económicas y con repercusiones en otros ámbitos, con especial relevancia en la educación y la gobernanza. Para hacer frente a la situación se pusieron en marcha una serie de medidas sanitarias, educativas, económicas y de protección social que, si bien salvan vidas, conllevan otros efectos no deseados. Así, con esas medidas se ha generado una situación en la que se perciben serias repercusiones en el incremento de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, que se concentran en los grupos más vulnerables. Todo ello provoca la demanda acciones adicionales que contribuyan a la cohesión social.

## 7.4. Conclusiones de carácter general

---

En las páginas posteriores se sintetizan los principales resultados del estudio “Exclusión y cohesión sociales en Centroamérica y el Caribe. Un análisis de las necesidades en materia de políticas públicas de lucha contra las desigualdades en el contexto de la pandemia COVID-19”. En la exposición de dichos resultados se ha tratado de trasladar los contenidos establecidos por el propio panel de especialistas que ha participado en cada país para generar recomendaciones en torno a las políticas públicas y su potencial para reducir la desigualdad en un contexto de pandemia como el actual.

**7.4.1.** Conviene señalar que existen algunas **diferencias especialmente relevantes entre los paneles de Guatemala y El Salvador**, y que se deberían tener en cuenta a la hora de evaluar la información aportada. Estas son las siguientes:

- ✓ En el caso del panel para Guatemala, las respuestas en torno a las causas de las desigualdades sociales apuntan de manera nítida a procesos socio-históricos y estructurales, mientras que las respuestas del panel para El Salvador señalan en mayor medida a la propia pandemia actual como la causa principal de las desigualdades socioeconómicas en el país.
- ✓ En ambos paneles existe un cuestionamiento de las medidas adoptadas para afrontar la pandemia. Este cuestionamiento afecta principalmente a las medidas iniciales, pero en general se refiere a las medidas tomadas hasta la fecha de completar los cuestionarios de las tres rondas del trabajo de campo (julio de 2021). Ahora bien, en el caso de El Salvador se apunta de manera clara a la línea de

diseño de políticas públicas del actual ejecutivo, que es considerada por quienes participaron en el panel como un conjunto de acciones disfuncionales para atajar la desigualdad y reducir el impacto de la pandemia.

**7.4.2.** Los paneles de ambos países destacan **la importancia de las desigualdades entre los ámbitos urbanos y rurales, y las desigualdades socioeconómicas que afectan a los pueblos indígenas**. También son abundantes las referencias a las desigualdades de género. Ahora bien, tal consenso sobre el papel relevante del género no viene acompañado de una alta priorización de dicho tema por parte de los expertos cuando comparan su importancia con la de otras líneas de desigualdad.

Esta afirmación es especialmente descriptiva del caso salvadoreño, pero está igualmente presente en el panel para Guatemala. Se trata de la forma en que la interseccionalidad está (o no) presente en el diseño de políticas públicas en los países de la región; es decir, la medida en la cual las políticas públicas incorporan elementos específicos para abordar la acumulación de desigualdades y la interacción entre los diferentes ejes de la estratificación social, con especial referencia a aquellas categorías que se relacionan con grupos especialmente vulnerables (pueblos indígenas, entornos rurales, mujeres, personas mayores, etc.).

**7.4.3.** El diseño metodológico ha permitido **recoger y sistematizar información de utilidad para el análisis, la evaluación y el diseño de políticas públicas en un contexto de incertidumbre y escasez de información**. Esto ha sido posible por la coincidencia de varios factores:

- ✓ La obligada adaptación realizada de la perspectiva metodológica.
- ✓ La participación y liderazgo de las estructuras y profesionales de la Cooperación Española, y especialmente del Centro de Formación de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) y las OTC de Guatemala y El Salvador.
- ✓ La alta participación conseguida en un espacio de tiempo breve, lo que sugiere que esta aproximación metodológica puede ser especialmente útil para análisis de mayor escala y con desarrollo temporal más amplio.
- ✓ El establecimiento de perfiles detallados y adecuados, lo que permitió configurar un panel plural, variado y conformado por especialistas en diversos ejes relevantes para los objetivos del estudio.
- ✓ La riqueza de la información obtenida y la posibilidad de diseñar los instrumentos utilizados para la valoración del consenso entre los/as expertos/as, que permitió establecer una priorización de las alternativas que surgieron del análisis de la información cualitativa recogida en la primera ronda (y que, en este estudio, alcanzó las 1.100 páginas transcritas).

**7.4.4.** Además de la utilidad del diseño metodológico, **la ejecución del estudio pone de manifiesto que el método Delphi, adecuadamente adaptado en un diseño específico, permite abordar el análisis de los procesos que tienen lugar en contextos de incertidumbre y escasez de información con resultados notables.** Es de esperar que esta aproximación permita, igualmente, estudiar la relación entre políticas públicas y desigualdades sociales en contextos donde la evidencia empírica es escasa, independientemente de que nos encontremos en una situación de emergencia o históricamente novedosa.

**7.4.5.** El análisis pone de manifiesto que **la pandemia COVID-19 ha generado un contexto de incertidumbre que hace problemática la toma de decisiones especialmente en ámbitos como la gestión de los sistemas sanitarios, las medidas económicas de emergencia y a largo plazo, los sistemas educativos, los mercados de trabajo, etc.** La especial relevancia en estos ámbitos puesta de manifiesto por los/as panelistas está en total consonancia con las opiniones de los autores que se citan en la descripción de la situación previa al inicio del estudio basada en el análisis documental.



## 7.5. Análisis de los resultados de la aplicación del método en el caso de Guatemala

**7.5.1.** Los participantes en la consulta realizada en Guatemala ordenaron sus opiniones sobre el **concepto de cohesión social** en dos líneas de ideas. Por un lado, un número próximo al 60% de los consultados sostiene que la cohesión tiene un carácter asociado a un proceso continuo, basado en la noción de comunidad, como en la articulación y cooperación de actores que buscan el consenso para alcanzar un bien común. La otra línea (40%) apunta más a la integración de todas las personas y la pertenencia a una sociedad, en tanto en cuanto eso significa el cumplimiento de los derechos humanos y la justicia social.

Otros conceptos que también destacan y se mezclan en ambas visiones son los de solidaridad, convivencia, equidad y democracia. También llama la atención que hay algunas visiones que hablan de participación y colaboración entre actores, incluyendo al Estado como actor, y hay dos voces que hablan de participación y colaboración frente al Estado, dando a entender que con este agente no se puede tener una relación de horizontalidad.

**7.5.2.** Al interrogar sobre las **causas de la desigualdad y la descohesión de la población guatemalteca, las respuestas más repetidas se articulaban alrededor de la existencia de estructuras históricas de la desigualdad, caracterizadas por altos niveles de pobreza, desempleo y corrupción, y falta de políticas redistributivas.** En las diversas explicaciones muchos de estos elementos se entrelazan mostrando situaciones de enorme complejidad por su enraizamiento en diversas capas de la sociedad.

✓ En cuanto a las estructuras históricas de la desigualdad, las personas consultadas comentaron que estas pueden estar asentadas en el colonialismo y caracterizadas por una serie de inequidades establecidas fundamentalmente a partir de los ejes rural/urbano y población criolla/indígena. Se señaló que estos ejes de inequidad han arraigado el establecimiento de unas elites económicas que no facilitan procesos de cohesión de la población. Además, algunas de las personas entrevistadas advierten que es posible que el Estado no solo no juegue un papel redistributivo en esta situación, sino que facilite los intereses de las élites, agravándose así la desigualdad. De esta forma, se señalaron casi con unanimidad la falta de políticas redistributivas como una causa fatal para la situación de inequidad de Guatemala.

Otros ejes de desigualdad que se señalan tienen que ver, además del racismo, con la discriminación a personas por cuestiones como la identidad y orientación sexual o el género. También se señaló la exclusión de las personas vulnerables en los órganos de decisión, y la existencia de grupos de presión empresariales que llegan a cooptar al Estado.

- ✓ Derivado de las causas anteriores, se señalaron el desempleo y los altos niveles de pobreza como dos fenómenos estrechamente relacionados. Se citó, además, que existen unas condiciones laborales muy precarias que ni siquiera permiten entrar en los canales del empleo formal.
- ✓ En la punta de lanza de la inequidad estaría la corrupción, situándose como una de las mayores amenazas para la cohesión social. Parece tratarse de un fenómeno extendido en las diferentes escalas del sistema público, desde los puestos funcionariales más bajos a los propios gobiernos. Esta puede ser una acusación muy grave que, no obstante, se repite de manera general y que a su vez genera círculos complejos en las relaciones de los actores sociales con difícil solución. Lo más problemático de esta situación es que se percibe una gran desconfianza en los diferentes niveles de gobierno.

### **7.5.3. Los ámbitos de la desigualdad en los que la pandemia ha tenido un mayor impacto son diversos, desde la seguridad alimentaria a la educación, pasando por la pérdida de servicios públicos y la privatización de algunos de esos servicios.**

- ✓ Para los participantes, el hecho de que no se haya podido asegurar la alimentación de toda la población es uno de los problemas cruciales que ha arrojado la pandemia. El problema de la desnutrición, ya existente de forma previa, se ha agravado aún más con esta crisis. Esto ha sido más dramático en los entornos rurales que padecían peores condiciones de partida. En la misma línea, los precios de productos básicos como el gas y el transporte han aumentado y el acceso al agua resulta más complicado.
- ✓ Los servicios públicos se han visto afectados, sin que fuera posible el

acceso a ellos por parte de las clases sociales más vulnerables.

- ✓ En cuanto a la educación, se destaca especialmente la pérdida de uno de los principales valores de la escuela: su labor por la equidad en el acceso a conocimientos y habilidades.
- ✓ Los confinamientos han puesto en la mesa las brechas digitales existentes, tanto de primer orden (de acceso a dispositivos y tecnologías digitales), como de segunda brecha digital (relativa a la consecución de beneficios derivado del acceso a dispositivos y tecnologías). Así, hay una gran cantidad de menores que no han recibido acceso para poder ejercer su derecho a la educación. El acompañamiento de escolares ha dependido de las capacidades de sus padres y madres, dejando a muchos en una situación de abandono escolar.
- ✓ Las condiciones laborales también se han visto afectadas de manera generalizada, según las personas consultadas. Se suma aquí que el desempleo es uno de los males endémicos de la sociedad guatemalteca, y la abundancia de trabajo informal sobre el total de empleos. En todos esos casos, las condiciones se han visto perjudicadas tanto en concepto de salarios como de jornada.
- ✓ Relacionado con el empleo y sus condiciones, también se ha resaltado la falta de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, en comparación a las grandes.

### **7.5.4. Hay un pleno acuerdo en que las mujeres han sido especialmente afectadas desde diferentes esferas como consecuencia de la pandemia.**

- ✓ Uno de los problemas que han afectado de manera transversal a las mujeres es el aumento de cargas relacionadas

con los cuidados, originado en buena parte por el cierre de las escuelas. Una cuestión de gravedad es que esta carga recae en la mujer de manera naturalizada, sin que haya siquiera una negociación relativa a las duraciones de la jornada.

- ✓ El aumento de violencia de género es un factor sobre el que habría que poner un foco de alarma. El mayor estrés, desencadenado por la pérdida de empleos y el aislamiento derivado de los confinamientos, han formado la tormenta perfecta para que estas situaciones de violencia se agraven en los hogares donde ya tenían lugar y que aparezcan en otros nuevos. Otra situación grave es que las niñas y niños también han debido permanecer en casa a causa de la pandemia, por lo que sufrieron efectos negativos más importantes.
- ✓ Hay un claro consenso en que el desempleo ha aumentado entre las mujeres, y en que las condiciones laborales para aquellas que continuaban trabajando, se han visto negativamente afectadas.
- ✓ La situación de partida junto a los efectos encadenados de la pandemia ha dado lugar a que las mujeres sufran una mayor exclusión de la que tenían. Se encuentran entre la población más pobre y con menor acceso a unos recursos públicos, los cuales han mermado e incluso desaparecido.
- ✓ Dado que la participación de las mujeres en órganos de decisión probablemente era escasa, no ha habido una sensibilidad necesaria para poder prever las consecuencias de la pandemia con enfoque de género.

**7.5.5. No existe un conocimiento generalizado y claro sobre la estrategia de desarrollo previa a la pandemia, ni sobre el efecto de esta sobre los objetivos y medidas contemplados en esos planes de desarrollo.**

## Hay un claro consenso en que el **desempleo** ha aumentado entre las mujeres.

Así, existe un cierto conocimiento entre los/as expertos/as sobre el “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032”, sobre los “Lineamientos Generales de Política 2019-2023” y sobre la “Política General de gobierno 2020-24”, y se indica que los documentos de estrategia contemplan adecuadamente los problemas (diagnóstico), pero:

- ✓ Cuando se pregunta sobre el modo en que se contempla el empleo de mujeres y niñas en los planes estratégicos estatales desarrollados en Guatemala en los últimos años, contestan pocas personas. Quienes lo hacen señalan que no hay claramente un enfoque hacia la situación concreta planteada.
- ✓ También comentan que los planes estratégicos de Guatemala, aunque contemplaban las necesidades de los pueblos indígenas, no se han traducido en ningún tipo de mejora para estos. Se señala como punta de lanza la centralización de los servicios esenciales, dificultando su acceso especialmente para las poblaciones indígenas.
- ✓ En el lado de la justicia, los líderes indígenas han sido criminalizados con atentados, sin una investigación legal detrás, y con recortes de la libertad de prensa de los medios alineados a los pueblos originarios. Además, los datos acerca de pobreza y desnutrición dan clara evidencia de que la situación de estas poblaciones no ha hecho más que empeorar en los últimos años.

**7.5.6.** Hay un enorme consenso sobre los **grupos sociales más perjudicados por la pandemia**. La mayoría de participantes citan a casi todos los grupos propuestos en las preguntas ya que, señalan, es difícil discriminar quiénes están en una situación de mayor vulnerabilidad. Sin embargo, una mayoría dejan ver determinados **ejes estructurales como el género, la etnia o la edad como los generadores principales de desigualdad**. De esta forma, se puede ver que la interseccionalidad de las variables en función de esos ejes da lugar a toda una panoplia de situaciones de vulnerabilidad.

**7.5.7.** Las personas consultadas priorizan el establecimiento de unos principios de igualdad de base para poder generar otras medidas más concretas a partir de estos:

- ✓ Priorizaron aquellas cuestiones que, en general, tienen un carácter de establecimiento de principios de igualdad: el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, la incorporación del enfoque de Derechos Humanos y el reconocimiento de formas de organización de pueblos indígenas.
- ✓ Un segundo bloque de prioridades se centra en la participación de las mujeres, especialmente de las indígenas, comentando la necesidad de fomentar su participación

política, además de la promoción de la participación ciudadana de las mujeres.

**7.5.8.** En cuanto a las **prioridades de las políticas públicas para alcanzar una mayor cohesión social** en Guatemala, hay un claro señalamiento de la necesidad de cambio de las estructuras políticas y administrativas del país:

- ✓ La primera prioridad, elegida por casi la unanimidad de participantes, es la **lucha contra la corrupción**, y la segunda, **aumentar la participación en los ámbitos de decisión política**. Una tercera prioridad hace referencia a una de las principales necesidades humanas: la alimentación. Llama la atención que el acceso a la alimentación sea la tercera prioridad, mientras que al final de la lista esté introducir programas de seguridad alimentaria. Esto parece reflejar una preferencia por las acciones más descentralizadas.
- ✓ Un segundo bloque de prioridades lo forman tres medidas para eliminar tres tipos de brechas: las diferencias de los entornos urbanos y rurales, la brecha digital y relacionada con las diferencias de los entornos rurales, y el acceso a la salud en estos lugares.



## 7.6. Análisis de los resultados de la aplicación del método en el caso de El Salvador

**7.6.1.** Las palabras que eligió el grupo de panelistas de El Salvador para poder proponer un **concepto de cohesión social** son abundantes. Se pueden distinguir tres acepciones, que muchas veces se mezclan entre sí.

- ✓ Una primera es la comprensión de cohesión como una igualdad de derechos y la inclusión de todas las personas dentro de una sociedad (50% de panelistas).
- ✓ Una segunda idea se centra en el concepto de comunidad, entendida como lugar de consenso y cooperación en que los actores se coordinan para buscar el bien común (44%).
- ✓ La tercera idea hace referencia a la pertenencia y la identidad (22%).

**7.6.2.** A diferencia del caso de Guatemala, los/as panelistas de El Salvador no señalan las causas históricas como los procesos que mejor explican los **altos niveles de desigualdad de partida**, sino que se han centrado en describir la forma en que se han visto afectados determinados ámbitos durante la pandemia.

- ✓ Se señala el ámbito rural como uno de los que mayor desigualdad ha generado, fruto de una débil situación de partida, originada por la mala distribución de la tierra, que ha provocado una gran inestabilidad en los trabajadores agrícolas.
- ✓ Se indica que las áreas rurales también se han visto perjudicadas por las dificultades de acceso al agua potable

y a la educación. Adicionalmente, estas zonas también son las más perjudicadas por los efectos del cambio climático, sobre los que no se han tomado medidas para mejorar la gestión de riesgos, aumentando los niveles de vulnerabilidad de estas zonas.

- ✓ Otro sector de preocupación lo constituyen las micro, pequeñas y medianas empresas que, a pesar de aportar un alto porcentaje del empleo, no han gozado de apoyo suficiente para hacer frente a la situación sobrevenida con la pandemia.
- ✓ Como factor de inicio en lo que denominan “efecto de la pobreza” se señala el incremento del desempleo que, si bien afecta a toda la población sin importar sectores, se relaciona con la naturaleza de los trabajos y las situaciones de mayor fragilidad. Las personas con empleos más precarios, en muchas ocasiones informales, se han encontrado en completo desamparo. Debido a la situación de aislamiento, en muchas familias no se ha desarrollado una actividad remunerada durante la pandemia, sin acceso a percepción monetaria alguna.
- ✓ Se destaca el subempleo de la población femenina, con especiales daños en los hogares en los que solo hay una mujer al frente de la familia.
- ✓ Las pérdidas de ingresos debidas a la falta de cualquier tipo de remuneración se han visto agravada en muchos casos por la enfermedad

e incluso fallecimiento de las personas que mantenían el grueso de salario del hogar. Asimismo, la pandemia ha tenido efectos en cadena de carácter mundial, de modo que la parada de la economía en otros países, con especial incidencia de EEUU, ha dado lugar a la disminución de las partidas económicas que percibían muchas familias.

- ✓ Debido a estas situaciones, muchas veces desesperadas, se producen aumentos en los niveles de delincuencia utilizados como una salida drástica para tratar de paliar esas situaciones.

**7.6.3.** Hay algunas voces críticas con las políticas públicas previas a la pandemia que sostienen que **incluso han contribuido a que las brechas de desigualdad sean más profundas**. Por otro lado, se acusa al actual gobierno de haber virado el sentido de las políticas impulsadas durante las legislaturas previas. Esto ha sido perjudicial, en voz de quienes participaron en la consulta, porque no permite el tiempo adecuado para que se asienten los avances. A esto se suma cierto atisbo de que ese giro tiene un componente ideológico más paternalista.

**7.6.4.** Los consultados señalaron que los ámbitos de la desigualdad en que la pandemia ha tenido un mayor impacto han sido los siguientes:

- ✓ En primer lugar, se citó la desigualdad económica debido a la pérdida de empleo y de ingresos de los trabajadores en situaciones más desfavorecidas y a la mayor dificultad de acceso a los servicios básicos, con especial incidencia en el agua potable y la electricidad. Un tercer factor que se señala relativo a la desigualdad económica es el aumento de precios de los insumos básicos.
- ✓ Se indica que, junto con la comentada desaparición de empleos, se han producido recortes en los derechos

laborales de los trabajadores, que han visto cómo sus salarios disminuían o, en algunos casos, cómo aumentaban sus costes a consecuencia de tener que realizar gastos extraordinarios para poder llevar a cabo el teletrabajo.

- ✓ No obstante, también se denuncia que no hubiera apoyo estatal para que las empresas pudieran respaldar los derechos laborales en la situación pandémica.
- ✓ Con la existencia del teletrabajo y la virtualización de otros ámbitos básicos, como la educación, la brecha digital se ha hecho muy visible y especialmente problemática, convirtiéndose en un valor diferenciador para el acceso a algunos bienes y servicios.
- ✓ Finalmente, se comenta que uno de los problemas ya existentes en El Salvador, la emigración, va a tomar un nuevo cariz, aumentando previsiblemente por la falta de expectativas laborales a corto y medio plazo. Algunas personas consultadas aseguraron que el cambio político producido recientemente ha favorecido su incremento.

**7.6.5.** Se señala que la pandemia afecta especialmente a las mujeres debido al aumento de la pobreza y la multiplicación de la carga, al recaer en ellas el cuidado y la atención de sus hijos e hijas, que se endurece en el momento de cierre de las escuelas; además de la precarización de sus situaciones laborales, puesto que el trabajo femenino se concentra en los sectores laborales de los servicios, así como en la industria de la maquila, más golpeados por la pandemia.

- ✓ Esta pérdida de empleo femenino, especialmente en los sectores más empobrecidos junto a la acumulación de tareas, puede provocar el aumento del abandono de la escuela, especialmente de las niñas.
- ✓ Aún más grave es el aumento de la violencia de género, incrementada por las dramáticas situaciones que se han vivido, agravándola de manera radical.

- ✓ Estas situaciones de violencias se agravan aún más cuando entran en juego otras variables sujetas a vulnerabilidades, que pueden dar lugar a otras graves problemáticas, tales como los embarazos adolescentes y la suspensión de consultas relacionadas con la salud sexual y reproductiva.

**7.6.6. No existe entre los/as panelistas un conocimiento generalizado y claro sobre las estrategias de desarrollo vigentes en El Salvador y, mucho menos, sobre el efecto de la pandemia sobre los objetivos y medidas contempladas en esas políticas.** En función de ese desconocimiento, se solicitó a los/as panelistas que enumeraran una serie de prioridades políticas que propiciaran cambios en beneficio de mayor igualdad o que al menos contribuyeran a que los niveles de desigualdad no fueran en aumento.

- ✓ La principal prioridad que goza de una gran adhesión para la práctica totalidad de participantes es la educación en términos amplios y, más concretamente, la necesidad de abordar de manera profunda las desigualdades de género en ese ámbito.

- ✓ A esta prioridad le seguían en las citas de los consultados, la atención a la agricultura y ganadería, y a la disminución de la pobreza.
- ✓ En un segundo grupo de prioridades se encontrarían la formación para reducir las brechas digitales, el empleo y la salud. Una cuestión llamativa es que cuando se enumeraban libremente prioridades, la mayoría de expertos/as citaban la participación en la toma de decisiones sobre gasto público y reducir la brecha digital. Sin embargo, cuando tuvieron que ordenarlas, esta cuestión quedaba desplazada a los últimos lugares.

Aún más grave es el aumento de la **violencia de género**, incrementada por las dramáticas situaciones que se han vivido, agravándola de manera radical.



**7.6.7.** Ante la falta de conocimiento generalizado sobre planes y estrategias generales de desarrollo, se solicitó también la **valoración de medidas concretas de emergencia que adoptaron las instituciones públicas salvadoreñas** para dar respuesta a las necesidades ciudadanas durante la pandemia (un desembolso único de transferencia de 300 dólares a familias afectadas, el paquete alimentario, paquete de alimentación escolar familiar, entrega de canastas alimentarias, moratoria en el cobro de suministros del hogar, etc.).

- ✓ Sobre estas medidas hay, en general, un sentimiento muy ambivalente. Por un lado, quienes participaron en la consulta creen que tales medidas asistencialistas han podido ser positivas en un momento de especial necesidad, contando con que su impacto es cortoplacista.
- ✓ Por otro lado, hay una sospecha generalizada de que no han sido bien gestionadas, recibándose de forma duplicada en casos en que no eran necesarios y no alcanzado a personas con necesidades acuciantes.
- ✓ También se cree que el éxito real ha sido de naturaleza electoral y que, al no utilizar bienes nacionales en los productos distribuidos, se ha desperdiciado una oportunidad de fomentar un impulso sostenido de apoyo a la economía nacional.

**7.6.8.** Las principales prioridades en este sentido se refirieron a la **necesidad de un cambio del funcionamiento del interior del Estado** que tienda a equilibrar las desigualdades que existen en un sistema que se califica como a merced del mercado.

- ✓ Las opciones concretas más priorizadas fueron la lucha contra la corrupción y aumentar la participación en los ámbitos de decisión política.

- ✓ Las prioridades siguientes hacían referencia a la consideración de distintos ejes de desigualdad desde la brecha geográfica (eliminar las diferencias entre los ejes urbanos y rurales) a la brecha digital y las relaciones de género, con énfasis en acabar con la violencia de género.

**7.6.9.** En cuanto a los **grupos de población a los que deberían estar dirigidas estas políticas para evitar mayores desigualdades**, se señalaba que no había duda de que la pandemia estaba afectando de manera transversal a los distintos colectivos, especialmente aquellos que ya se encontraban en situaciones de dificultad. Entre ellos se destacaban las mujeres en casi todos los posicionamientos, que en muchas ocasiones se ven sujetas a la interseccionalidad de otras variables de desigualdad.

- ✓ Otras cuestiones, más allá de las económicas, tenían que ver con las condiciones de los sujetos; así, por ejemplo, se destacaba que la pandemia y los confinamientos de ella derivados afectaban a los procesos evolutivos en la socialización de la niñez y juventud.
- ✓ Quienes participaron en la consulta señalaron una gran diversidad de actores y colectivos a quienes priorizar en las distintas políticas públicas para evitar el aumento de desigualdades. Destacan en la priorización colectivos que se ven afectados por su condición, como mujeres, personas jóvenes y adultas mayores, seguidos de personas con discapacidad/diversidad funcional, pueblos indígenas y personas con enfermedades crónicas. En último lugar quedarían los colectivos más relacionados con sus profesiones o sectores económicos.



© AECID El Salvador

# Bibliografía y “webgrafía”

## Bibliografía

AECID (2016). Programa de Cooperación con Afrodescendientes: Documento de líneas estratégicas de actuación. [En línea] <https://www.aecid.org.co/index.php?idcategoria=4732>

AECID (2017a). Documento Sectorial. Perspectivas y Recomendaciones del Sector Género en Desarrollo. [En línea] <https://www.aecid.es/ES/Paginas/Sectores%20de%20Cooperacion/G%C3%A9nero/Publicaciones-sobre-G%C3%A9nero.aspx>

AECID (2017b). Documento Sectorial. Perspectivas y Recomendaciones del Sector Educación. [En línea] <https://www.aecid.es/ES/Paginas/Sectores%20de%20Cooperacion/Documentos-Sectoriales.aspx>

AECID (2017c). Documento Sectorial. Perspectivas y Recomendaciones del Sector Salud. [En línea] [https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20sectores/Doc\\_Sect\\_SALUD\\_160126\\_def.pdf](https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20sectores/Doc_Sect_SALUD_160126_def.pdf)

AECID (2018a). V Plan Director de la Cooperación Española 2018 – 2021. [En línea] <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CooperacionAlDesarrollo/Documents/V%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%B1ola.pdf>

AECID (2018b). Guía para la inclusión de la discapacidad en cooperación para el desarrollo. Estado de Situación en la AECID y Orientaciones.

AECID (2021). Plan de Acción 2021 de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. AECID Guatemala.

AECID – OTC Guatemala (2021). Plan de acción 2021 de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Albertos, C. (2018). Desarrollo sostenible de los pueblos indígenas: con ellos, para ellos. Mejorando Vidas, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 9 de agosto [en línea] <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/ desarrollo-sostenible-de-los-pueblos-indigenas-con-ellos-para-ellos/>

Allin, S., Haldane, V., Jamieson, M., Marchildon, G., Morales Vazquez, M., & Roerig, M. (2020). Comparación de políticas de respuesta al COVID-19 en países de la Región de América Latina y el Caribe (ALC). Banco Mundial, Washington DC.

Alonso, M. (2021). Ante la COVID-19: La banca para el desarrollo y la nueva normalidad en América Latina. Análisis Carolina, <sup>(1)</sup>, 1.

Arias Ortiz, E. y otros (2020). La educación en tiempo del coronavirus: los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante COVID-19. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-educacion-en-tiempos-del-coronavirus-Los-sistemas-educativos-de-America-Latina-y-el-Caribe-ante-COVID-19.pdf>

Astelarra, J. (2007). Género y cohesión social: Una primera aproximación. Género y cohesión social. Madrid: Fundación Carolina CeALCI.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020). Impactos de la COVID-19 en las economías de la región de Centroamérica. [En línea] <https://publications.iadb.org/es/el-impacto-del-COVID-19-en-las-economias-de-la-region-centroamerica>

Banco Mundial (2020). COVID-19: impacto en la educación y respuestas de política pública. Mayo [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33696>.

Banco Mundial. Laboratorio de Innovación de Género para América Latina y Caribe (LACGIL). (2021). COVID-19 y el mercado laboral de América Latina y el Caribe: impactos diferenciados por género.

Bailey, R., Longhurst, J.W.S., Hayes, E.T., Hudson, L., Ragnarsdottir, K.V., Thumim, J., (2012). Exploring a city's potential low carbon futures using Delphi methods: some preliminary findings. *J. Environ. Plan. Manag.* 55, 1022–1046

Bárcena, A., Cimoli, M., Ocampo, J. A., Chang, H. J., Bull, B., Robles Rivera, F., ... & Tommasi, M. (2020). El COVID-19 y la crisis socioeconómica en América Latina y el Caribe: Revista CEPAL, Edición Especial No. 132.

Beazley, R., Solórzano, A., & Barca, V. (2021). Study on Shock Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean Summary of key findings and policy recommendations.

Blofield, M., & Filgueira, F. (2020). COVID-19 and Latin America: social impact, policies and a fiscal case for an emergency social protection floor. Buenos Aires. Cipecc.

Bonaglia, F., Nieto-Parra, S. y Vázquez-Zamora, J. (2020). Una mirada al futuro post-COVID-19: Hacia un nuevo pacto social

en América Latina y el Caribe, Madrid, Fundación Carolina.

Caetano, G., y Pose, N. (2020). La debilidad de los regionalismos latinoamericanos frente a los escenarios actuales: Notas para el debate. Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época, (41), 1.

Castro Jaimes, A. (2019). Problemáticas, retos y desafíos en la medición de cohesión social en el contexto mexicano. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

CEPAL (2020a). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales. Informe Especial, N° 1, 3 de abril [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-COVID-19-efectos-economicos-sociales>

CEPAL (2020b). CEPAL propone garantizar y universalizar la conectividad y asequibilidad a las tecnologías digitales para enfrentar los impactos del COVID-19. Comunicado de prensa, 26 agosto 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-propone-garantizar-universalizar-la-conectividad-asequibilidad-tecnologias>

CEPAL (2020c). El desafío social en tiempos del COVID-19. Informe Especial, n° 3. 12 de mayo de 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-COVID-19>

CEPAL (2020d). Estudio económico de Centroamérica y la República Dominicana en 2019 y perspectivas para 2020 (LC/MEX/TS.2020/29), Ciudad de México.

CEPAL (2020e). Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, Impacto económico y social. 18 de agosto de 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/COVID-19>

CEPAL (2020f). Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19. Informe especial COVID-19 n°8. 15 de octubre [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46102-pactos-politicos-sociales-la-igualdad-desarrollo-sostenible-america-latina>

CEPAL (2020g). Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19. Informe Especial, N° 7, 26 de agosto [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45938/4/S2000550\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45938/4/S2000550_es.pdf).

CEPAL (2021a). La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad. Informe Especial, n° 9. 10 de febrero de 2021 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46633-la-autonomia-economica-mujeres-la-recuperacion-sostenible-igualdad>

CEPAL (2021b). Panorama Social de América Latina, 2020. (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021. [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>

CEPAL (s/f), Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/>

CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2020), Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, julio.

CIM/ OEA (Comisión Interamericana de Mujeres / Organización de los Estados Americanos) (2020). COVID-19 en la vida de las mujeres: razones para reconocer los impactos

diferenciados. [En línea] <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>.

de Loë, Rob C., Natalya Melnychuk, Dan Murray, and Ryan Plummer (2016). "Advancing the State of Policy Delphi Practice: A Systematic Review Evaluating Methodological Evolution, Innovation, and Opportunities." *Technological Forecasting and Social Change* 104: 78–88. <http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2015.12.009>.

DGPOLDES (2020): Estrategia de respuesta conjunta de la Cooperación Española a la crisis del COVID-19. Afrontando la crisis para una recuperación transformadora.

DGPOLDES (2021). Comunicación 2021. El compromiso de la Cooperación Española para superar la pandemia y construir un mundo mejor.

Edwards, A., Hughes, G., Lord, N. (2013). Urban security in Europe: translating a concept in public criminology. *Eur. J. Criminol.* 10, 260–283.

Enríquez, A. y Sáenz, C. (2021). Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA, serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México, N° 189 (LC/TS.2021/38; LC/MEX/TS.2021/5), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

Estella de Noriega, A. (2020). Confianza institucional en América Latina: un análisis comparado. Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época, (34), 1.

Eurososial (2021). Mapeo de Iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil ante la pandemia generada por el COVID-19. <https://eurososial.eu/biblioteca/doc/iniciativas-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-ante-la-pandemia-generada-por-el-COVID19/>

- Eurosocial, Oxfam, Fudecem (2021). Ni un paso atrás. Cerremos las brechas de desigualdad multidimensional en El Salvador. <https://lac.oxfam.org/latest/policy-paper/ni-un-paso-atr%C3%A1s>
- FAO/CEPAL (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020). Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: hábitos de consumo de alimentos y malnutrición. *Boletín*, N° 10, julio. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45794/1/cb0217\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45794/1/cb0217_es.pdf)
- FIIAPP (2020). Consideraciones y recomendaciones sobre la cooperación regional entre la Unión Europea y América Latina y El Caribe.
- Fukuyama, F. (2020). La pandemia y el orden político. *Foreign Affairs*. <https://www.embajadaabierta.org/post/la-pandemia-y-el-orden-pol%C3%ADtico-por-francisco-fukuyama>
- FUSADES (2020a). Comunicado de Prensa Informe de Coyuntura Social 2019-2020.
- FUSADES (2020b). Informe de coyuntura social 2019 -2020.
- Gallego, L. y Juliá, J. (2003). Principios cooperativos y eficacia económica. Un análisis Delphi en el contexto normativo español. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (44), 231-259.
- Hernández, M. (2008). Exclusión social y desigualdad. Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones.
- Henry, R. (2020). COVID-19 in Latin America: a humanitarian crisis. *Lancet*, 396(10261), 1463.
- Hopenhayn, M. (2007). Cohesión social: un puente entre inclusión social y sentido de pertenencia. <https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Cohesi%C3,83,C2>
- Insulza, J. M. (2011). Desigualdad e inclusión social en las Américas. San José de Costa Rica.
- Jung, T., (2021). Un nuevo ciclo en la cooperación eurolatinoamericana. Documentos de Trabajo, 47. Fundación Carolina.
- Kumar, R. y otros (2020). Aplicación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales núm. 169 de la OIT: hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo. *Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT)*.
- Landeta, J. (1999). *El método delphi. Una técnica de previsión para la incertidumbre*. Ariel, Barcelona.
- Laparra, L., Obradors, A., Pérez, B., Yruela, M. P., Renes, V., Sarasa, S., ... & Trujillo, M. (2007). *Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión: implicaciones metodológicas*. *Revista Española del Tercer Sector*, 5, 15-57.
- Linstone, H. A., & Turoff, M. (Eds.). (1975). *The Delphi method* (pp. 3-12). Reading, MA: Addison-Wesley.
- López, A. y Ruiz-Arranz, M. (2020). Desigualdad y descontento social: cómo abordarlos desde la política pública: informe económico sobre Centroamérica, Haití, México, Panamá y República Dominicana. BID.
- López, J. (2021). La Unión Europea y América Latina: Por una alianza estratégica en el mundo post-COVID-19. *Análisis Carolina*, <sup>(2)</sup>, 1.
- Lustig N. y Tommasi M. (2020). El COVID-19 y la protección social de los grupos pobres y vulnerables en América Latina: un marco conceptual. *Revista de la CEPAL Edición Especial*, 132. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46836-COVID-19-la-proteccion-social-grupos-pobres-vulnerables-america-latina-un-marco>
- MAEC – DGPOLDE (2008). Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional
- MAEC – DGPOLDE (2011). Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial.
- MAE – DGPOLDE (2007). Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas.
- MAEC – SEGECID (2015). Estrategia de Infancia de la Cooperación Española.
- Maldonado Valera, C., Marinho, M. L., & Robles, C. (2020). Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina. CEPAL.
- Martinello, P. (2019). EUROsociAL+, un programa innovador que facilita el abordaje de las políticas públicas de cohesión social. En "Construcción de un combo teórico sobre cohesión social en América Latina y el Caribe". Intercoonecta. AECID y PNUD. [https://intercoonecta.aecid.es/Gestin%20del%20conocimiento/Relatoria\\_combos\\_PNUD.pdf](https://intercoonecta.aecid.es/Gestin%20del%20conocimiento/Relatoria_combos_PNUD.pdf)
- Mateos-Ronco, A., & Izquierdo, R. J. S. (2011). Drawing up the official adjustment rules for damage assessment in agricultural insurance: Results of a Delphi survey for fruit crops in Spain. *Technological Forecasting and Social Change*, 78<sup>(9)</sup>, 1542-1556.
- Méndez, M. (2020). Teletrabajo y pandemia en Centroamérica. <https://asiet.lat/actualidad/opinion/teletrabajo-y-pandemia-en-centroamerica/>
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2020). Estrategia de respuesta conjunta de la Cooperación Española a la crisis del COVID-19. Afrontando la crisis para una recuperación transformadora.
- Mohedano, F. O. (2008). El método Delphi, prospectiva en Ciencias Sociales a través del análisis de un caso práctico. *Revista Escuela de*

- Administración de negocios, (64), 31-54.
- Moreno Brid, J.C. y Morales López, R.A. (2020). Centroamérica frente a la pandemia: retos de la política macroeconómica. *Revista de la CEPAL Edición Especial N° 132 de diciembre de 2020* [En línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46835-centroamerica-frente-la-pandemia-retos-la-politica-macroeconomica>
- Naciones Unidas (2020). El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe.
- OECD/THE WORLD BANK (2020): Panorama de la salud: Latinoamérica y el Caribe 2020, París, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/740f9640-es>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020). COVID-19 y el mundo del trabajo. <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang-es/index.htm>
- ONU-Mujeres (2020). COVID-19 and ending violence against women and girls. *EVAW COVID-19 Briefs*, Nueva York.
- Ottone, E., Sojo, A. (2007). Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- Parra, S. N., y da Costa, R. (2021). Desarrollo en Transición en América Latina en tiempos de la COVID-19. *Documentos de Trabajo*, 49, 2ª.
- Pérez Sainz, J. P., y Salas, M. M. (2006). De la pobreza a la exclusión social. La persistencia de la miseria en Centroamérica". *Avances de Investigación*. Fundación Carolina.
- PMA (Programa Mundial de Alimentos) (2020). El hambre aumenta a medida que los casos de la COVID-19 se disparan en América Latina. Roma, 29 de julio [En línea] <https://es.wfp.org/noticias/hambre-aumentaa-medida-casos-COVID-19-se-disparan-America-Latina-Caribe>
- PMA (Programa Mundial de Alimentos) (2021). Respuestas de los programas de alimentación escolar al COVID-19 en América Latina y el Caribe. Roma, 2 de diciembre [En línea] <https://es.wfp.org/noticias/hambre-aumentaa-medida-casos-COVID-19-se-disparan-America-Latina-Caribe>
- Ramírez, Miguel Cruz, and José Alberto Rúa Vásquez. (2018). "Emergence and Development of the Delphi Method: A Scientometric Perspective." *Biblios* 71(71): 90-107.
- Ramos, R. (2021). La cooperación española en América Latina ¿Un cambio de ciclo? DT 51. Fundación Carolina.
- Reliefweb (6 de junio de 2020). EL Salvador: Las medidas del gobierno salvadoreño ante la COVID-19 han propiciado un entorno violento y hostil que dificulta la labor de las defensoras de derechos humanos. [En línea] <https://reliefweb.int/report/el-salvador/el-salvador-las-medidas-del-gobierno-salvadore-o-ante-la-COVID-19-han-propiciado>
- Rico, M. N., & Espíndola, E. (2010). Pobreza infantil en América Latina y el Caribe. CEPAL – UNICEF.
- Rikkonen, P., & Tapio, P. (2009). Future prospects of alternative agro-based bioenergy use in Finland—Constructing scenarios with quantitative and qualitative Delphi data. *Technological Forecasting and Social Change*, 76(9), 978-990.
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., Woelm, F. (2020). The Sustainable Development Goals and COVID-19. *Sustainable Development Report 2020*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salvador, J. (2020). La situación de las personas afrodescendientes en América Latina: una lucha por la igualdad. <https://interconecta.aecid.es/Gestin%20del%20conocimiento/>
- Afrodescendientes-  
becas2020octg.pdf
- Sanahuja, J. A. (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. *Anuario CEIPAZ 2019-2020*. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto del COVID-19. <https://ceipaz.org/publicaciones/anuario/>
- Sanahuja, J. A., Álvarez, I., Castiella, C., & Castillo Charfolet, Y. (2020). La Agenda 2030 en Iberoamérica: políticas de cooperación y "desarrollo en transición". Fundación Carolina.
- Sandoval, B. (2016). ¿Inclusión en qué? Conceptualizando la inclusión social. *Equidad International Welfare Policies and Social Work Journal*, 5, 71-108. [doi.10.15257/ehquidad.2016.0003](https://doi.org/10.15257/ehquidad.2016.0003).
- Segovia, A. (2020). Las respuestas de Centroamérica ante la pandemia: distintas prioridades y apuestas riesgosas. *Análisis Carolina*, (14), 1.
- SICA (2020). Informe de Avances en la implementación del Plan de Contingencia Regional del SICA frente al Coronavirus.
- Sojo, A., (2017a). La cohesión social democrática, ¿sitiada por la posverdad?," *Revista Pensamiento Iberoamericano*, 3ª Época, número 4, Madrid.
- Sojo, A., (2017b). La cohesión social democrática, brújula indispensable en una época de desconcierto. *Colección Documentos Interconnecta N° 1*, Centro de Formación de la AECID, Santa Cruz de la Sierra.
- Sojo, A., (2018). La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas: una perspectiva conceptual y metodológica renovada, *Serie Aprendizajes en cohesión social*, Colección Eurososial N° 1.
- Sojo, A. (2019). La conceptualización y análisis de la cohesión social democrática en la región: avances y desafíos. *En Construcción de un combo teórico sobre cohesión social en América Latina y el Caribe*.

Intercoonecta. AECID y PNUD. [https://intercoonecta.aecid.es/Gestin%20del%20conocimiento/Relatoria\\_combos\\_PNUD.pdf](https://intercoonecta.aecid.es/Gestin%20del%20conocimiento/Relatoria_combos_PNUD.pdf)

Sojo, A. (2020a). La cohesión social democrática como brújula: algunas precisiones y un avance conceptual. Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina. Santiago: CEPAL, 2020. LC/TS. 2020/59. p. 41-48.

Sojo, A. (2020b). Pandemia y/o pandemónium: Encrucijadas de la salud pública latinoamericana en un mundo global. Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época, (37), 1.

Sojo, A. (2020c). La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas: una perspectiva conceptual y metodológica renovada ANA SOJO Eurosocietal 2018.

Turoff, Murray. (1970). The Design of a Policy Delphi. Technological Forecasting and Social Change 2<sup>(2)</sup>: 149-71.

Vázquez, J. (2019): "La cohesión social en América Latina y el Caribe: una visión desde la OCDE". En "Construcción de un combo teórico sobre cohesión social en América Latina y el Caribe". Intercoonecta. AECID y PNUD. [https://intercoonecta.aecid.es/Gestin%20del%20conocimiento/Relatoria\\_combos\\_PNUD.pdf](https://intercoonecta.aecid.es/Gestin%20del%20conocimiento/Relatoria_combos_PNUD.pdf)

Yousuf, Muhammad Imran. (2007). Using Experts' Opinions through Delphi Technique. Practical Assessment, Research and Evaluation 12<sup>(4)</sup>.

## Webgrafía

La Alianza Global para la cooperación eficaz para el desarrollo mide la calidad de la planificación en los países hacia los ODS:

<https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-06/Guatemala-online.pdf>

<https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-06/Elsalvador-online2018.pdf>

Observatorio COVID en El Salvador: <https://observatorioCOVID19.sv/>

Coyuntura económica El Salvador a noviembre de 2020: <http://fusades.org/contenido/informe-de-coyuntura-economica>

Coyuntura social para El Salvador 2019 -2020: <http://fusades.org/contenido/presentacion-del-informe-de-coyuntura-social-2019-2020>

Plan de desarrollo El Salvador: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-quinquenal-de-desarrollo-2014-2019-el-salvador-productivo-educado-y-seguro>

Sistema de planificación del El Salvador: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/en/countries/el-salvador>

Estado de la democracia en El Salvador: <https://www.idea.int/gsd-indices/#!/indices/countries-regionsprofile?rsc=%5B92%5D&COVID19=1>

Perspectivas Económicas de América Latina: <https://www.oecd-ilibrary.org/>

[development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2019\\_g2g9ff1a-es](https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2019_g2g9ff1a-es)

Indicadores de bienestar: <http://www.oecd.org/latin-america/data/well-being/>

Perfiles país OCDE El Salvador: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/a68eb331-en.f?expires=1609771368&id=id&accname=guest&checksum=DA95C8164593D7F479B5A4A67AB9E4DA>

Perfiles país OCDE Guatemala: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/221c045a-en.f?expires=1609771434&id=id&accname=guest&checksum=EB274454201B9C3F7B22CEA49DC1D485>

Inclusión social OCDE: <http://www.oecd.org/latin-america/regional-programme/Enhancing-Social-Inclusion-LAC.pdf>

CAF: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1659/El%20desafi%cc%81o%20del%20desarrollo%20en%20Am%cc%81rica%20Latina.%20Poli%cc%81ticas%20para%20una%20regio%cc%81n%20ma%cc%81s%20productiva%2c%20integrada%20e%20inclusiva.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Banco Mundial (BM) Indicadores de desarrollo mundiales: <https://databank.bancomundial.org/data/source/world-development-indicators>



