

# INFORME

# Guatemala

## ¿Qué país queremos?



Desde la perspectiva de los objetivos de desarrollo sostenible  
Elementos para nutrir el diálogo social

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE GUATEMALA  
-CES-

INFORME

# **GUATEMALA ¿QUÉ PAÍS QUEREMOS?**

Desde la perspectiva de los objetivos de desarrollo sostenible  
Elementos para nutrir el diálogo social

Guatemala, noviembre de 2021



# CONTENIDO

---

PRESENTACIÓN	5
RESUMEN	7
1. INTRODUCCIÓN	13
2. ANTECEDENTES	15
2.1 El Consejo Económico y Social de Guatemala (CES)	15
2.2 La Agenda 2030: los Objetivos de Desarrollo Sostenible como motor	15
2.3 El aporte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia a los foros temáticos	16
3. LA PERSPECTIVA DE LOS ODS: síntesis de las ponencias y debates	21
3.1 PRIMER BLOQUE: OBJETIVOS DE ORDEN SOCIOCULTURAL	25
ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo	26
ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible	29
ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades	34
ODS 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos	38
ODS 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas	43
ODS 10: Reducir la desigualdad en y entre los países	47
3.2 SEGUNDO BLOQUE: OBJETIVOS DE CONDICIONES Y CONDICIONANTES DE DERECHOS	51
ODS 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos	52
ODS 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos	59
ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	65
3.3 TERCER BLOQUE: OBJETIVOS DE ORDEN ECONÓMICO	73
ODS 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	74
ODS 9: Industria, innovación e infraestructura	79
ODS 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	82
3.4 CUARTO BLOQUE: OBJETIVOS DE ORDEN AMBIENTAL	87
ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	88
ODS 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible	94
ODS 15: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad	101
3.5 QUINTO BLOQUE: OBJETIVOS QUE FOMENTAN LA PAZ Y LAS ALIANZAS	111
ODS 16: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas	112
ODS 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible	118

3.6 DISCUSIÓN DE RESULTADOS: Guatemala ¿qué país queremos? desde la perspectiva de los ODS y ámbitos de acción prioritarios	121
3.6.1 Sobre la dimensión político-institucional y el modelo de Estado para el desarrollo sostenible	125
3.6.2 Sobre la dimensión económica	129
3.6.3 Sobre los aspectos ambientales, flujos y ciudades	133
3.6.4 Sobre los aspectos socioculturales y en favor de la cultura de paz	137
4. CONCLUSIONES DEL CES	139
5. REFERENCIAS	141
6. ANEXOS	145

# PRESENTACIÓN

---

El presente informe “Guatemala ¿qué país queremos? Desde la perspectiva de los objetivos de desarrollo sostenible. Elementos para nutrir el diálogo social”, ofrece a la ciudadanía guatemalteca, a través de sus organizaciones legítimas y representativas, el producto de un exitoso ejercicio de diálogo social llevado a cabo entre diversos actores, el cual propone una serie de líneas de acción para abrir, aún más, dichos espacios de diálogo con el fin de definir la Guatemala que todos queremos, sobre la base del consenso político, económico y social.

Se espera que los elementos aquí vertidos puedan provocar procesos de cambio en el país, mejorando estructuras, procesos de gestión del desarrollo sostenible, de lógicas de asignación de recursos más acordes con la realidad, del fortalecimiento de capacidades humanas recurriendo al mérito y garantizando la estabilidad, de la recuperación y fortalecimiento de infraestructura y otros aspectos cruciales para darle relevancia y sustento a las políticas públicas.

A la luz de las diferentes tensiones políticas del momento que comprometen la gobernabilidad del país, y con el agravante que genera la pandemia de la COVID-19, este informe resulta oportuno. La invitación para continuar el debate sobre el país que queremos no se cierra, más bien, queda abierta, y el CES, amparado en su mandato y facultades, persistirá en esta línea de trabajo.

Esperamos que este documento sea bien recibido y valorado, y que, además del fin indicado, también pueda cumplir otros propósitos de orden informativo o formativo en los espacios público, privado, académico, de las organizaciones civiles, de la cooperación internacional y de cualquier otro espacio donde exista el interés por trabajar en la solución de los complejos y profundos problemas del país, a partir de las abundantes posibilidades y capacidades que tenemos.



# RESUMEN

---

El presente documento surgió dentro el seno del CES en su calidad de órgano consultivo de los organismos del Estado, con el fin de ampliar el proceso de diálogo en la búsqueda de respuesta a la pregunta: Guatemala ¿qué país queremos? Para ello, se invitó a especialistas en materias específicas para hacer planteamientos públicos alrededor del conjunto de metas que los ODS proponen como aspiración, quienes consideraron estas metas como una guía para recoger, mediante una serie de foros temáticos, las distintas apreciaciones de diversos sectores de la sociedad.

Este proceso de discusión fue llevado a cabo durante el segundo semestre de 2020 y lo que va del presente año, y se estima contó con una participación activa de al menos 300 personas. Posteriormente, el equipo del CES, recurriendo a una labor de sistematización, indagación de literatura y síntesis, integró un documento que recoge la esencia de las ponencias, los debates y una mirada sobre el país que queremos desde la perspectiva de los ODS, incluyendo un conjunto de propuestas que se consideran centrales en los principales ámbitos de la realidad económica, socioambiental y político-institucional del país.

Hay que hacer notar desde el inicio, que este ejercicio no es una evaluación del cumplimiento de los ODS. Es tan solo una mirada general sobre del estado del país en algunos de los ámbitos que abarcan los ODS y su enfoque (metas). Aunque se pueden hacer relaciones entre los hallazgos sobre esos ámbitos y la atención a los enfoques de los ODS, la expresión de conclusiones sobre su cumplimiento debe partir de evaluaciones estrictas.

Se partió del convencimiento de que los ODS son un compendio integral que resulta conveniente y útil para enmarcar las necesidades de

acción en el contexto particular del país. Los enfoques que sugieren los ODS y la manera en la que se establecen relaciones entre todos estos, posibilitaría un progresivo cambio hacia mejores estadíos en todos los órdenes; siempre y cuando, lógicamente, el país los asimile en su justa medida y profundidad, y sea capaz de hacerlos operativos bajo el paraguas de acuerdos políticos nacionales comprometidos con el desarrollo integral al que aspiran todos los guatemaltecos.

La presente década es crucial para la estabilidad global. En diferentes foros internacionales se hace énfasis en los umbrales planetarios que la humanidad ha rebasado o está en tránsito de hacerlo, poniendo en grave riesgo la vida tal como la conocemos. Por otro lado, la pandemia de la COVID19 ha revelado las asimetrías entre naciones y dentro de estas, respecto a las capacidades de respuesta y de reacción a las crisis.

Frente a estos retos planetarios con claras implicaciones locales -especialmente en países geopolíticamente periféricos como el nuestro y vulnerables frente a diversas amenazas naturales-, es necesario reflexionar sobre nuestras propias posibilidades de transitar esta década alineando esfuerzos, para adaptarnos de manera más inteligente.

Como ya es conocido, la Agenda 2030 lanzada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), fue adoptada por los países miembros en 2015. Se trata de un marco de trabajo colaborativo y pragmático que busca dar continuidad a los esfuerzos que se impulsaron en torno a las "metas de desarrollo del milenio", que fueron lanzadas por la ONU en el año 2000. Este primer gran esfuerzo global concluyó en 2015 con evidencias desalentadoras respecto a su cumplimiento.



La Agenda supone un nuevo esfuerzo alimentado por la experiencia previa, y procurando una mejor sinergia con otros esfuerzos de orden global, dentro de los que destaca el *Acuerdo de París* de 2015, puesto en vigor a finales de 2016; el *Marco de Sendai* suscrito en 2015 y orientado a la gestión del riesgo y la reducción de los desastres; y la *Agenda Addis Abeba*, también de 2015, cuya finalidad es la de asegurar los mecanismos financieros a los que deberán recurrir, tanto los países en desarrollo, como los países donantes, para financiar el desarrollo sostenible hasta el 2030.

La Agenda 2030 se despliega, en esencia, por intermedio de un plan de acción integrado por 17 ODS y 169 metas. Este conjunto de prioridades apunta a lograr progresos tangibles en las dimensiones de la economía, procurando que el crecimiento económico sea inclusivo y respetuoso del medio ambiente; que la paz, la cohesión social y la democracia se consoliden para brindar mejoras reales en los derechos de todas las personas y en la justicia social; y que la naturaleza sea protegida y restaurada adecuadamente, frenando y gestionando los impactos derivados de las demandas económicas y sociales. Además, se reivindica la necesidad de diversas alianzas lideradas por instituciones públicas transparentes y eficientes, comprometidas con los retos de cada contexto particular.

El gobierno de Guatemala ha hecho lo propio con respecto a los compromisos globales establecidos por las metas, especialmente en aquellos que tienen implicaciones en la realidad local. Al respecto, en 2016, mediante punto sexto de Acta 7-2016, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur), decidió priorizar la Agenda en función de las lecciones aprendidas en el marco de seguimiento de la Agenda de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Con este objetivo, aprobó la *Estrategia de articulación de la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible con el Plan y la Política Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala*

2032, la cual permitió priorizar los objetivos, metas e indicadores. En tal sentido, mediante punto resolutivo 15-2016, el Conadur aprobó el ejercicio de priorización de la Agenda ODS, el cual está constituido por 17 objetivos, 129 metas y 200 indicadores, y refleja la expresión de la voluntad y el consenso de todos los actores de la sociedad guatemalteca, que participaron en el proceso de socialización, priorización y validación.

Respecto a los hallazgos derivados del ciclo de análisis de los ODS, el equipo técnico del CES, los ha organizado en cuatro bloques:

- **Bloque 1: Objetivos de orden sociocultural (números 1, 2, 3, 4, 5 y 10).** Este bloque se enfoca en la dimensión sociocultural y analiza un conjunto de circunstancias ligadas directamente a la situación de las personas individuales y a las comunidades. Estas circunstancias se explican, esencialmente, a partir de sus vinculaciones con las dimensiones político-institucional y económica. En el país, el asidero máximo de las aspiraciones que contienen estos objetivos es la Constitución Política de la República, especialmente lo planteado por los primeros dos artículos. En el primer caso, señala "El Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común". Y en el segundo caso, hace énfasis en las garantías que debe tener "la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona".
- **Bloque 2: Objetivos de condiciones y condicionantes de derechos (números 6, 7 y 11).** Este bloque se enfoca en varias dimensiones esenciales. El agua, el saneamiento y la energía son insumos clave para asegurar niveles básicos de prosperidad en las comunidades, independientemente de su tamaño. Es ampliamente aceptado que los alimentos y el agua garantizan la vida saludable.

Difícilmente esta se pueda explicar sin aquellos factores. El agua viabiliza las necesidades productivas relacionadas con la familia y las empresas. La energía, por su lado, dinamiza la economía y los hogares. Ambos elementos -agua y energía-, son esenciales para mejorar la vida de todos los habitantes, las comunidades y las grandes ciudades. El agua y la energía son apuestas estratégicas indiscutibles para la vida en sociedad. Y no hay mejor momento para reflexionar sobre este carácter estratégico ahora que el cambio climático figura como el gran condicionante de los nuevos escenarios de disponibilidad de agua y energía.

- **Bloque 3: Objetivos de orden económico (números 8, 9 y 12).** Este bloque se enfoca en los aspectos económicos -incluyendo la producción, distribución y consumo-, y los respectivos vínculos con el aspecto sociocultural y los relativos a la energía y el agua, abordados en la sección anterior. Existe consenso global respecto a que la falta de empleo, el subempleo, la falta de inversiones privadas, la ausencia de condiciones desde el ámbito público para favorecer un clima adecuado de negocios y emprendimientos de todas las escalas, la ausencia de valor agregado en la producción y la baja productividad, entre otros, son factores que frenan la inclusión laboral y generan desestabilidad social, alimentando fenómenos como el de la migración. Algunos de estos elementos se abordan en este bloque.
- **Bloque 4: Objetivos de orden ambiental (números 13, 14 y 15).** Este bloque se enfoca en la dimensión ambiental. Es clara la dependencia de los seres humanos respecto de la naturaleza y, en estos días de crisis acentuados por la pandemia de COVID19 y de los acumulativos efectos del cambio climático, se reconoce con más claridad que los

recursos naturales son un elemento esencial para el desarrollo sostenible. La tierra, el agua o la biodiversidad son bienes que definen la posibilidad de sobrevivir cotidianamente en las comunidades, especialmente rurales. Es por eso que, cuando la administración de estos aspectos falla, la vulnerabilidad social se profundiza y la posibilidad de sucumbir frente a eventos extremos, se amplía.

- **Bloque 5: Objetivos que fomentan la paz y las alianzas (números 16 y 17).** Este bloque se enfoca en el desafío que representa la búsqueda de estados más pacíficos, inclusivos y justos para las sociedades. Un fin de esta naturaleza no solo es posible, sino necesario. Concretar progresivamente esas aspiraciones implica mayor disfrute de derechos y, consecuentemente, mayor institucionalidad con todo su instrumental funcionando plenamente (normas, incentivos, comunicación). También demanda una ciudadanía que participa activamente a través de diferentes modalidades de organización y construcción de alianzas entre diferentes sectores, que deben consolidarse alrededor de objetivos comunes, renunciando a privilegios, priorizando la fraternidad y el bien general, aspectos que permitirían priorizar a las personas y sus medios de vida en un mundo cada vez más hostil y de muchas incertidumbres.

La estructura utilizada para el abordaje de cada ODS, incluye los siguientes aspectos:

- **La importancia y el enfoque de cada ODS.** Se incluye un texto introductorio sobre el objetivo y se hace una síntesis del enfoque de las metas. De manera complementaria, se ofrece un breve panorama global del ODS a partir de algunos indicadores seleccionados de la literatura disponible.

- **Síntesis del estado de situación, desafíos y propuestas.** En esta sección se utilizan los elementos presentados por los ponentes especializados para tratar de brindar una mirada breve sobre el estado de las cosas y se resumen, conforme lo permite la información de los ponentes, los desafíos, elementos de propuestas institucionales destacables y las principales propuestas para impulsar el objetivo.

Respecto a la búsqueda de la respuesta a la pregunta sobre el país que queremos desde la perspectiva de los ODS, se optó por pensar en un proceso, antes que en una imagen momentánea. La definición de este proceso ya ha sido sugerida por la Universidad Rafael Landívar en su propuesta sobre desarrollo y democracia<sup>1</sup> y que, con algunas adaptaciones útiles al propósito de este documento, puede asumirse como:

“un proceso holístico e integral, que parte de la construcción colectiva de sujetos socioculturales para generar un espacio identitario plural que refleje una visión compartida de país.

Es, además, un proceso multidimensional producto de profundas transformaciones de las estructuras sociales, de las actitudes de la gente y de las instituciones nacionales, así como de la aceleración del crecimiento económico inclusivo y no degradante de la naturaleza que tiende a la reducción de la desigualdad y a la erradicación de la pobreza absoluta.

Es un proceso que, al perseguir constantemente el bienestar humano, evita minar la base natural al reconocer que es la fuente del bienestar de los pueblos, buscando fortalecer las capacidades nacionales para sostener en el tiempo los progresos alcanzados a partir del sano

balance socioeconómico y ambiental. En este sentido, el ejercicio de la política debe ser concebido como el espacio propicio para el debate de ideas sobre las mejores rutas para el desarrollo, procurando contrarrestar desbalances de poder que tienden a concentrar privilegios en detrimento del bien común”.

Obviamente, declaraciones de esta naturaleza pueden tener diferentes interpretaciones, y varias de ellas requieren de un sustento legal y programático renovado, y deberán ser objeto de debate en los espacios institucionales correspondientes. Desde la otra cara de la moneda, que por explícita puede resultar más contundente, es indudable que habrá menos dificultad para alcanzar consensos acerca de lo que no se quiere prolongar en este país:

- Los altos niveles de pobreza, incluso de indigencia, recrudescidos por la pandemia de la COVID19 y los efectos del cambio climático que ya se expresan violentamente en los territorios.
- Los altos niveles de desnutrición crónica en la niñez y las muertes por desnutrición aguda en todas las edades.
- Los bajos niveles de escolaridad en la niñez y la precariedad en la infraestructura escolar.
- La precariedad habitacional y el hacinamiento en ciudades no planificadas adecuadamente.
- La imposibilidad de acceder a servicios de salud por estar ausentes o lejanos, y por la precariedad en la infraestructura y la falta de medicamentos.
- La falta de empleo o el subempleo.
- La informalidad en la ocupación.
- La recurrencia de desastres por ser un país de alto riesgo derivado de su posición geográfica, las amenazas climáticas y la vulnerabilidad sistémica.
- La migración forzada como última opción, paradójicamente, exponiendo la vida, por el impulso de la sobrevivencia.
- La degradación de los ecosistemas (bosques, suelos y agua) en los continentes y en las zonas marino costeras, en todo el territorio nacional.

<sup>1</sup> Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad, Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado y Vicerrectoría de Investigación y Proyección, *Determinantes estructurales del desarrollo y la democracia en Guatemala. Una propuesta para su abordaje* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2016).

- La violencia en todas sus formas.
- El racismo estructural.
- La destrucción de la diversidad en un marco de desigualdades.
- La prolongación de una economía mercantilista basada en privilegios, en detrimento de un capitalismo moderno con igualdad de oportunidades.
- La prevalencia de contubernios entre grupos de interés para beneficiarse de recursos públicos y mantener privilegios derivados de la legislación, la orientación de las políticas o de los programas concretos, en detrimento del bien general.
- La corrupción generalizada de la política y el desfalco del erario nacional.
- La corrupción en situaciones de emergencia como la pandemia de la COVID19 o los desastres derivados de eventos naturales extremos.
- La degradación de las instituciones y del servicio público.
- La politización de la justicia y la judicialización de la política.
- El poco interés por la ciencia y el mérito.

La lista puede ampliarse, pero sobre esta base, es necesario pensar en el *¿cómo?*, pues ya se ha hablado suficientemente del *¿qué?* Los ODS recuerdan algunos de los *¿qué?*, y los múltiples ejercicios de diagnóstico y propuesta disponibles en el ámbito nacional permiten acotarlos. Bajo esas premisas, en el documento se consigan algunas orientaciones en dimensiones que abordan bloques de objetivos, siendo los siguientes:

- La dimensión político-institucional y el modelo de Estado para el desarrollo sostenible.
- La dimensión económica.
- Los aspectos ambientales, flujos y ciudades.
- Los aspectos socioculturales y en favor de la cultura de paz.

Lo que debe destacarse en la lógica de estos ámbitos y sus nexos, es que los sujetos de los

desaciertos y rezagos, y de las aspiraciones de corrección, transformación y concreción del desarrollo integral son, finalmente, las personas.

En segundo término, el ambiente y los ecosistemas proveedores de bienes y servicios son los beneficiarios de los impactos de las actividades económicas. Tanto las personas como el ambiente natural son parte de una misma crisis, pues claramente este último está degradándose aceleradamente, generando impactos que ya se revierten en las personas, sobre todo en las más indefensas. Es por ello que la degradación ambiental también explica la vulnerabilidad social. Asimismo, a la degradación ambiental se suman las condiciones climáticas globales que han alcanzado niveles de adversidad históricos, y que repercuten en el campo y en la ciudad, y son las personas y sus medios de vida los que sufren las consecuencias.

La actividad económica, por su lado, es la vía que permite asegurar los medios materiales necesarios para alcanzar una vida digna a las personas. La economía debe ser inclusiva y debe ajustarse a los máximos impactos que puede soportar la naturaleza para evitar minar la sostenibilidad del desarrollo. También debe estar subordinada a los más altos acuerdos políticos y a las regulaciones o incentivos del conglomerado de instituciones públicas que se espera que sean eficientes y transparentes.

Finalmente, el contexto global resulta siendo un determinante en todos los otros ámbitos, y por eso es central la gestión de alianzas globales y la participación inteligente y dinámica en el concierto de naciones. Flujo de mercancías, de personas y compromisos climáticos y ambientales planetarios son parte de estas interacciones globales-locales.

Los ODS son un compendio integral de acciones y propuestas que resulta conveniente y útil para enmarcar las necesidades de acción en el contexto particular del país. Los enfoques que sugieren estos objetivos, y la manera en la que se establecen relaciones entre todos estos, posibilitarían un progresivo cambio hacia

mejores estadios en todos los órdenes, siempre y cuando se aborden adecuadamente y se hagan operativos bajo el paraguas de acuer-

dos políticos nacionales comprometidos con el desarrollo sostenible al que aspiran todos los guatemaltecos.

# 1. INTRODUCCIÓN

---

El Consejo Económico y Social de Guatemala (CES), en su calidad de órgano consultivo de los organismos del Estado según el Decreto 02-2021, y dentro del marco de su Agenda Estratégica durante el 2020 y parte del 2021, se propuso ampliar el proceso de diálogo en la búsqueda de respuesta a la pregunta: **Guatemala ¿qué país queremos?**

Para tal efecto, invitó a distintos especialistas en materias específicas para hacer planteamientos públicos alrededor del conjunto de metas que los objetivos de desarrollo sostenible proponen como aspiración. De esa cuenta, los profesionales invitados consideraron estas metas como una guía para recoger, en el seno de una discusión más amplia mediante una serie de foros temáticos, las distintas apreciaciones de otros sectores de la sociedad que también muestran preocupación en cuanto al país que todos queremos en el mediano y largo plazo.

Durante los foros participaron diversos actores, dentro de los que se pueden mencionar: altos funcionarios públicos, expertos en políticas públicas, sociedad civil, academia y los miembros de los tres sectores productivos (empleador, trabajador y cooperativo). En todo el proceso, desarrollado durante el segundo semestre de 2020 y lo que va del presente año, se estima una participación activa de al menos 300 personas.

Posteriormente, el equipo del CES, recurriendo a una labor de sistematización, revisión de literatura y síntesis, integró un documento que recoge el mensaje central de las ponencias, los debates y una mirada sobre el país que queremos desde la perspectiva de los ODS, incluyendo un conjunto de propuestas que se consideran centrales en los principales ámbi-

tos de la realidad socioeconómica, ambiental y política del país.

Los ODS se consideran como un compendio integral que resulta conveniente y útil para enmarcar las necesidades de acción en el contexto particular del país. Los enfoques que sugieren estos objetivos, y la manera en la que se establecen relaciones entre sí, posibilitarían un cambio progresivo hacia mejores niveles de calidad de vida en todos los órdenes; siempre y cuando, el país los asimile en su justa medida y profundidad, y sea capaz de hacerlos operativos bajo el paraguas de acuerdos políticos nacionales comprometidos genuinamente con el desarrollo integral al que aspiran las personas.

Es importante aclarar desde un inicio, que este ejercicio no es una evaluación del cumplimiento de los ODS, más bien, brinda una mirada general sobre el estado del país en algunos de los ámbitos que abarcan dichos objetivos y su enfoque (metas). A pesar de que se pueden hacer relaciones entre los hallazgos sobre esos ámbitos y la atención a los enfoques de los ODS, la expresión de conclusiones sobre su cumplimiento debe partir de evaluaciones estrictas.

El documento se desarrolla en varias secciones. La primera compila los antecedentes que le dan contexto al ejercicio. La segunda, presenta una síntesis de cada objetivo, utilizando el material producido por los especialistas ponentes, quienes se identifican al pie de página de cada uno. Esto se complementa con el trabajo investigativo realizado por el equipo del CES.

Para cada ODS, se destaca su importancia y enfoque, se incluyen algunos datos de interés

global, se analiza el estado de situación en el país de manera sucinta, y se identifican algunas propuestas y desafíos. La tercera sección sintetiza una visión del país que queremos, priorizando propuestas en diferentes áreas

del desarrollo sostenible. La cuarta sección incluye una discusión de resultados, basada en los diálogos llevados a cabo mediante los foros temáticos, y la última sección presenta las conclusiones emitidas por el CES.



## 2. ANTECEDENTES

---

### 2.1 El Consejo Económico y Social de Guatemala (CES)

El Consejo Económico y Social de Guatemala (CES) es un órgano consultivo permanente de los organismos de Estado, facultado para conocer y ofrecer opiniones por iniciativa propia con relación a las políticas públicas de carácter económico y social, y sus respectivas vinculaciones con otros ámbitos de interés, con miras a que se constituyan o nutran estrategias nacionales de desarrollo.

Está conformado por el sector productivo: empresarial, sindical y cooperativas; y desarrolla sus actividades basado en el diálogo social permanente para la búsqueda de consensos intersectoriales respecto del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de carácter económico y social; así como programas, proyectos y actividades de esa naturaleza, implementadas por organismos del Estado.

El CES reivindica el diálogo social como el instrumento o ruta más idónea para alcanzar acuerdos, recreando ambientes que permitan un acercamiento a la veracidad de los hechos que más convienen al bien general.

Consistente con estas ideas, en 2017 el CES identificó una serie de temas como punto de partida para la reactivación económica y social del país, los cuales se han constituido en el *Plan de Reactivación Económica y Social del País* (PRES), inspirado en criterios de equidad y dignidad.

En 2019 se estableció la Agenda Estratégica del CES, basada en la necesidad de armonizar el PRES con las Prioridades Nacionales de Desarrollo (PND) y los ODS.

Este informe surge pues, de un esfuerzo de más de diez meses de reflexión, y pretende abonar a la armonización que se indica anteriormente.

### 2.2 La Agenda 2030: los Objetivos de Desarrollo Sostenible como motor

La Agenda 2030 es un marco trabajo colaborativo y pragmático que busca dar continuidad a los esfuerzos que se desarrollaron sobre las “metas de desarrollo del milenio”, lanzadas por la ONU en el 2000. Este primer gran esfuerzo global concluyó en 2015, con evidencias desalentadoras respecto a su cumplimiento.

La Agenda es un nuevo esfuerzo animado por la experiencia previa, y procurando una mejor cooperación con otros esfuerzos de orden global, dentro de los que destaca el *Acuerdo de París* del año 2015 y puesto en vigor a finales de 2016; el *Marco de Sendai* suscrito en 2015 y orientado a la gestión del riesgo; y la *Agenda Addis Abeba*, también de 2015, cuya finalidad es asegurar los mecanismos financieros a los que deberán recurrir, tanto los países en desarrollo, como los que donan para financiar el desarrollo sostenible hasta el 2030.

En este último acuerdo se ratifica el compromiso de los países industrializados de aportar el 0.7 % del PIB para la ayuda internacional, pero también se hace énfasis en la responsabilidad directa que tiene cada país en la búsqueda de sus propios mecanismos de orden financiero, regulatorios y de sensibilización en el marco de políticas y planes de largo plazo.

La Agenda 2030 se desarrolla a través de un plan de acción integrado por 17 ODS y 169 metas. Este conglomerado de prioridades



temáticas apunta a concretar progresos integrales (materiales, sobre todo) en las áreas de la economía, procurando que el crecimiento económico sea inclusivo y respetuoso del medio ambiente; que la paz, la cohesión social y la democracia se consolide acreditando mejoras efectivas y sostenidas en los derechos de todas las personas y en la justicia social; y que la naturaleza sea protegida y restaurada adecuadamente, frenando y gestionando los impactos derivados de las demandas económicas y sociales. Además, se reivindica la necesidad de diversas alianzas impulsadas por instituciones públicas efectivas y transparentes.

Los ODS no solo revalidan los desafíos vigentes al cierre del esfuerzo de las “metas de desarrollo del milenio”, sino que incluyen nuevos retos, especialmente aquellos que se han hecho más evidentes y plausibles, y que se relacionan con el cambio climático, la desigualdad económica, la necesidad de modificar los patrones de producción y consumo, así como la urgente necesidad de revalorizar la ciencia, los esfuerzos por la paz y la justicia. Los ODS también están dando su lugar al medio ambiente, no solo por su rol en la continuidad de la vida, sino en la posibilidad de dar soporte a todas las opciones para estabilizar el calentamiento global y los otros límites planetarios.

En estos momentos, los esfuerzos que buscan brindar más seguridad a las personas y lograr convivencia social, respetando la naturaleza, requieren una atención balanceada de todos los ODS, pues sus vinculaciones son indiscutibles. El éxito de uno está ligado a los avances en los otros.

El propósito principal de este marco global es que cada país, con base en su propia realidad y apegado a sus necesidades sociales y ambientales, pueda organizar sus propias capacidades y establecer sus propios ritmos reconociendo, no obstante, que las vinculaciones con las dinámicas globales no permiten permanecer abstraídos de la globalidad de los desafíos que plantean los ODS.

Se espera que las metas de cada ODS puedan contextualizarse, acotarse y reflejarse en su mejor versión en las políticas, planes y líneas de acción de cada país. Debido a que los puntos de partida y las posibilidades son distintos entre los países, y en consideración a la necesidad de acreditar avances planetarios de manera balanceada (entre objetivos y entre países), las alianzas tienen más valor que nunca.

Hay que recordar también, que la pandemia del coronavirus ha acentuado las crisis, sobre todo en países con institucionalidad pública y bienes públicos muy modestos o inexistentes. Por ello, esta pandemia es una advertencia decisiva que debe impulsar compromisos serios con la naturaleza, de manera apremiante.

### **2.3 El aporte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia a los foros temáticos<sup>2</sup>**

Actualmente, el mundo se encuentra ante el llamado de la década de la acción para cumplir lo establecido en la Agenda 2030 de Desarrollo, lo cual lleva a reflexionar sobre lo que se ha logrado y el camino que aún queda por recorrer.

En septiembre de 2015, Guatemala se comprometió con la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible, al firmar -juntamente con 192 países alrededor del mundo-, la declaración *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, la cual define un plan de acción para erradicar la pobreza, proteger el planeta y lograr una prosperidad sostenible para todos. Con ello, se espera hacer operativos estos ámbitos mediante un conjunto de 17 objetivos, 169 metas y 241 indicadores, los cuales están previstos de alcanzarse en 2030.

---

<sup>2</sup> Basado en «Objetivos de Desarrollo Sostenible», Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2016, <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/ods>

En el marco de dicha declaración, y con la participación de los distintos sectores de la sociedad comprometidos en alcanzar la Guatemala que queremos, se llevó a cabo la articulación de dicha Agenda con el Plan Nacional de Desarrollo para identificar las prioridades nacionales de desarrollo en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

Es así que, en 2016, mediante punto sexto del Acta 7-2016, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) aprobó la *Estrategia de articulación de la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible con el Plan y la Política Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*, la cual permitió priorizar los objetivos, metas e indicadores.

En tal sentido, mediante punto resolutivo 15-2016, el Conadur aprobó el ejercicio de priorización de la Agenda ODS, constituido por 17 objetivos, 129 metas y 200 indicadores; y refleja la expresión de la voluntad y el consenso de todos los actores de la sociedad guatemalteca, que participaron en el proceso de socialización, priorización y validación.

De esa cuenta, el *Plan Nacional de Desarrollo* y los ODS contienen las prioridades nacionales sobre las cuales se deben armonizar las acciones impulsadas por las instituciones del Estado -sean estas públicas o privadas-, además de la cooperación internacional; de manera que se pueda organizar, coordinar y articular en función de los intereses y prioridades del desarrollo nacional a largo plazo.

Adicionalmente, y tomando en cuenta que la mejora sustancial de las condiciones de vida de la población guatemalteca requiere de una transformación estructural, se ha definido una Política General de Gobierno (PGG 2020-2024), que incorpora demandas adicionales para dar continuidad y asegurar el cumplimiento del compromiso adquirido en la Agenda 2030 e impulsar el desarrollo con una visión estratégica orientada a la construcción de un país con mejores condiciones de vida para los guatemaltecos.

En este sentido, se han propuesto 50 metas estratégicas en la PGG, vinculadas a las prioridades nacionales de desarrollo, distribuidas en cinco pilares sensibles al entorno social, político, económico y ambiental.

### Avance de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 en Guatemala al 2021

Debido a que esta década de acción hacia los ODS se inició en un contexto completamente diferente a lo que se esperaba, con una pandemia que ha tenido incidencia no sólo en la salud, sino en la vida cotidiana de la sociedad; se han generado acciones de contención, mitigación y reactivación para enfrentar sus efectos en los sectores de salud, económico, social, ambiental y de seguridad. Para ello, ha sido necesario coordinar con todos los sectores de la sociedad y contar con el apoyo de la cooperación internacional.

Adicionalmente, en el país se registraron dos tormentas (Amanda y Cristóbal) y dos depresiones tropicales (Eta y Iota), lo cual condujo a una reorientación del presupuesto en materia de reconstrucción y atención a la población damnificada.

De esa cuenta, se siguen enfrentando desafíos en las dimensiones ambientales del desarrollo sostenible. No obstante, las implicaciones derivadas de la pandemia y los fenómenos climatológicos mencionados, se continúa implementando la *Agenda de Desarrollo Sostenible*, tal y como se anunció en el Foro Político de Alto Nivel realizado en julio recién pasado, con motivo del *III Informe de Revisión Nacional Voluntaria*, donde se presentan las acciones y avances en los ODS.

Siguiendo las recomendaciones de Naciones Unidas respecto al avance en las prioridades nacionales de desarrollo, contenidas en dicho informe, se presenta el siguiente resumen:

## ODS1 "Reducción de la pobreza" y ODS 10 "Inclusión de género"

Se ha dado especial atención a la población indígena, mujeres, personas adultas mayores, con discapacidad y población que se encuentra en áreas rurales, con lo cual se ha logrado:

1. Que el 20 % de puestos por elección popular sean ocupados por mujeres en el Congreso y en los consejos municipales.
2. Implementación de programas de protección social dirigidos a hogares comunitarios y que benefician a niños y niñas entre 0 a 6 años, con una inversión de GTQ 8204.0 millones en 2019.
3. Entrega de aporte económico de GTQ 400 mensuales para los adultos mayores (personas de 65 o más años de edad) para cubrir sus necesidades básicas mínimas. Durante 2020 se registraron 107 807 personas beneficiadas y, derivado de la pandemia del coronavirus este año, se adicionaron 9269 más.
4. También se han beneficiado a 2 790 668 hogares a través del Programa de Bono Familiar, 140 mil de ellos en condiciones de pobreza extrema.
5. Se han atendido a 25 mil personas con discapacidad en programas de prevención y rehabilitación, así como a 1500 niños y niñas que han recibido educación inclusiva y rehabilitación especializada.
6. Como parte del programa Registro Social Sensible al Género, se ha llevado a cabo un plan piloto en cinco departamentos donde se focaliza la pobreza y pobreza extrema en el país, para obtener información sobre las carencias en esos hogares. La inversión en esta iniciativa asciende a GTQ 6.5 millones.

## ODS 2 "Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y nutricional, y promover la agricultura sostenible"

Se han logrado los siguientes resultados:

1. Se sirvieron 2 047 800 raciones de alimentos en 34 comedores habilitados para ese efecto.
2. Se atendieron 2.5 millones de estudiantes en el programa de alimentación escolar del nivel preprimaria y primaria.
3. Se entregaron 996 428 kilos de alimento complementario a niños y niñas diagnosticados con desnutrición aguda a nivel nacional.
4. En enero de 2020 se lanzó la "Gran Cruzada Nacional por la Nutrición", priorizando 114 municipios.

## ODS 8: "Trabajo decente y crecimiento económico".

Se ha promovido el empleo digno y la reducción de la precariedad laboral a través de las siguientes acciones:

1. Realización de acuerdos, convenios, ferias y misiones comerciales para promover las exportaciones.
2. Se ha brindado formación técnica y desarrollo de competencias laborales.
3. Desarrollo de ferias de empleos virtuales y presenciales para promover plazas vacantes.
4. Creación de ventanillas municipales de empleo en alianza con los gobiernos locales.
5. Creación del Sistema Nacional de Empleo en alianza con los distintos sectores de la sociedad, por medio del cual se ofrecen servicios de gestión de empleo, actividades promocionales, formación y capacitación para el trabajo y orientación laboral.
6. Generación de planes de desarrollo turístico que induzcan a las poblaciones a promover la cultura y diversidad étnica.
7. Construcción, ampliación, mejoramiento, reposición y mantenimiento de la red vial.

En razón de las acciones mencionadas, fue posible atenuar la desaceleración de la actividad económica prevista para 2019 y las expectativas de crecimiento económico se mantienen al alza. Además, se ha logrado una disminución de la tasa de inflación y un aumento en la recaudación fiscal, la cual se estima tendrá un incremento del 20 % en el presente año. Todo ello abonando al desarrollo económico y social del país.

## ODS 6: "Agua limpia y saneamiento", ODS 11: "Ciudades y comunidades sostenibles", ODS 14: "Vida submarina" y ODS 15: "Vida de ecosistemas terrestres"

Destacan las acciones siguientes:

1. Inversión de GTQ 637.6 millones en protección de la diversidad biológica y del paisaje, y GTQ 355.7 millones en gestión correctiva o compensatoria de desastres.
2. Priorización de la asignación presupuestaria en protección ambiental, correctiva y compensatoria de los recursos naturales, por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo.
3. Promoción del ordenamiento territorial y el uso de la tierra mediante 298 planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial de los 340 municipios.
4. En lo que se refiere a la gestión y protección de ecosistemas marino-costeros, se ha cubierto el 26 % de las zonas económicas exclusivas.
5. Realización de alianzas con gobiernos locales para el cuidado de los mantos acuíferos, así como con las autoridades de los cuatros grandes y principales lagos del país.
6. Creación del Banco de Germoplasma para estudiar genotipos de especies nativas de maíz, frijol, trigo, papa y otras especies; y reducir el impacto de la agricultura en la biodiversidad. De esa cuenta, se han tenido avances significativos en biotecnología y protección vegetal. Desde la iniciativa privada se creó el Instituto Privado del Cambio Climático para la investigación de sus efectos y reducción de riesgos, con miras a contribuir a que el país logre la resiliencia ante el cambio climático.

## ODS 16: "Paz, justicia e instituciones sólidas"

Resaltan las siguientes acciones:

1. Creación de la Comisión Presidencial Contra la Corrupción.
2. Habilitación de 10 portales de gobierno para el fortalecimiento del gobierno electrónico.
3. Creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIPgt), con la finalidad de mejorar la calidad de la inversión pública y responder adecuadamente a las demandas de la población.
4. Refuerzo de los controles en el sistema de aduanas y protección fronteriza, mediante capacitaciones y dotación de equipo especializado a agentes antinarcoóticos, agentes fronterizos y otros servidores públicos; para robustecer los operativos en la lucha contra la narcoactividad. Derivado de estas acciones, en los primeros siete meses del presente año, se logró incautar el equivalente a GTQ 2.0 millardos.
5. Habilitación de la plataforma virtual VISAR en línea, con la finalidad de mejorar y fortalecer la transparencia, así como agilizar los procesos de importación y exportación. Con esto se han logrado automatizar 16 servicios que anteriormente se efectuaban de manera presencial, principalmente en cuanto a productos de origen agropecuario e hidrobiológico.
6. Aprobación de normativas de transparencia y seguridad, como la *Política Nacional de Datos Abiertos 2018-2022*, la *Política Criminal Democrática 2015-2035* y el *Programa Escuela Hogar y Comunidad*, cuya finalidad es la reducción de la violencia y prevención del delito en la niñez y adolescencia, con enfoque de género.
7. Promoción de la gobernabilidad urbana y municipal por medio de proyectos de seguridad para la prevención integral de la violencia en áreas específicas. Para ello, se han unido esfuerzos entre la Policía Nacional Civil y los gobiernos locales.
8. Participación activa de las poblaciones indígenas en los programas de gobernanza forestal, para la preservación de los recursos naturales.
9. Instalación de 205 fiscalías municipales para fortalecer el sistema de justicia, alcanzando una cobertura territorial de 81 %. Adicionalmente, se han instalado 384 juzgados de paz, permitiendo así, la agilización de los procesos judiciales.

### **3. LA PERSPECTIVA DE LOS ODS: síntesis de las ponencias y debates**

---



En esta sección se presentan los principales aportes de las ponencias y debates desarrollados desde mediados del año 2020 y lo que va del 2021. El material ofrecido por cada uno de los ponentes<sup>3</sup>, y el que se deriva de los intercambios entre los participantes durante cada jornada, fue sistematizado por el equipo técnico del CES y, junto con el material complementario (datos y puntos de vista), fue organizado siguiendo una estructura común para cada ODS.

Ciertamente, todos los objetivos están relacionados, y la atención integral y balanceada de estos es necesaria para el abordaje formal del desarrollo sostenible, en condiciones propicias de democracia y Estado de derecho.

Con miras a facilitar un análisis diagnóstico y organizar propuestas, el conjunto de ODS se dispuso en cuatro bloques:

---

**Bloque 1:** Objetivos de orden sociocultural (números 1, 2, 3, 4, 5 y 10).

---

**Bloque 2:** Objetivos de condiciones y condicionantes de derechos (números 6, 7 y 11).

---

**Bloque 3:** Objetivos de orden económico (números 8, 9 y 12).

---

**Bloque 4:** Objetivos de orden ambiental (números 13, 14 y 15).

---

**Bloque 5:** Objetivos que fomentan la paz y las alianzas (números 16 y 17).

---

---

<sup>3</sup> Los ponentes se identifican al pie de página de cada uno de los ODS.

La estructura utilizada para el abordaje de cada ODS, incluye los siguientes aspectos:

- **La importancia y el enfoque de cada ODS.** Se incluye un texto introductorio sobre el objetivo y se hace una síntesis del enfoque de las metas. De manera complementaria, se ofrece un breve panorama global del ODS a partir de algunos indicadores seleccionados de la literatura disponible.
- **Síntesis del estado de situación, desafíos y propuestas.** En esta sección se utilizan los elementos presentados por los ponentes especialistas para tratar de brindar una mirada breve sobre la situación imperante y se resumen los desafíos, elementos de propuestas institucionales destacables y las principales propuestas para apuntalar el objetivo en el ámbito nacional.

El equipo técnico del CES considera que la estructura ofrecida permite un acceso rápido a elementos relevantes sobre los ODS para un amplio público, incluyendo los decisores, expertos o público en general. Se debe hacer énfasis en que esta mirada, desde ningún punto de vista, es concluyente, solamente suma nuevos puntos de vista y abona al propósito de mantener activo el debate sobre los ODS.





### 3.1 PRIMER BLOQUE: OBJETIVOS DE ORDEN SOCIOCULTURAL



Este bloque de objetivos se enfoca en la dimensión sociocultural y analiza un conjunto de circunstancias relacionadas directamente a la situación de las personas individuales y a los colectivos sociales. Estas circunstancias se explican a partir de sus vinculaciones con las dimensiones político-institucional y económica.

El máximo asidero de las aspiraciones que contienen estos objetivos en el país es la Constitución Política de la República, esencialmente en lo que plantean los primeros dos artículos. En el primer caso señala: “El Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es la realización del bien común”. Y en el segundo caso, hace énfasis en las garantías que debe tener “la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”.



## ODS 1: PONER FIN A LA POBREZA EN TODAS SUS FORMAS EN TODO EL MUNDO<sup>4</sup>

### A. Importancia y enfoque<sup>5</sup>

Pese a que la tasa de pobreza mundial se ha reducido a la mitad desde el año 2000, en las regiones en desarrollo aún una de cada diez personas, y sus familias, sigue subsistiendo con USD 1.90 diarios, y hay millones más que ganan tan solo un poco más que esta cantidad diariamente. Se han logrado avances significativos en muchos países del Asia oriental y sudoriental, pero casi el 42 % de la población del África subsahariana continúa viviendo por debajo del umbral de la pobreza. En América Latina, casi el 31 % de la población vivía en pobreza en el año 2019.

En un mundo caracterizado por un nivel sin precedentes de desarrollo económico, medios tecnológicos y recursos financieros, es inconcebible que millones de personas vivan en la extrema pobreza. Por ese motivo, se debe dejar de pensar que este problema es exclusivamente una falta de ingresos. Se trata de un fenómeno multidimensional que comprende, además, la falta de las capacidades básicas para vivir con dignidad.

Las personas que viven en la pobreza experimentan muchas privaciones interrelacionadas que se refuerzan mutuamente, impidiéndoles ejercer sus derechos y perpetuar su pobreza, entre ellas: (i) condiciones de trabajo peligrosas, (ii) vivienda insegura, (iii) falta de alimentos nutritivos, (iv) acceso desigual a la justicia, (v) falta de poder político y (vi) acceso limitado a la atención médica.

Arremeter sería y sostenidamente la pobreza requiere de un Estado fuerte y prestigioso, promotor de los más débiles y vulnerables, subsidiario en aquellas áreas donde el mercado no funciona eficientemente, y regulador de actores de más poder para evitar que vayan más allá de los límites de la libre competencia y de la legalidad.

Además, se deben tomar medidas concretas para que el crecimiento económico sea, en realidad, inclusivo, que provea empleos dignos y promueva la igualdad. Se debe alcanzar un consenso para volcar recursos en la consolidación o construcción de una red de servicios públicos que eviten el sufrimiento de poblaciones frágiles, sobre todo ahora que las condiciones climáticas tienden a recrudecer. Para lograr lo anterior, todos los sectores deben hacer esfuerzos supremos y mancomunados para erradicar la corrupción y cualquier otra forma de captura del poder público en favor de intereses particulares.

El enfoque de este ODS es el siguiente:

- Erradicar la pobreza extrema (medida por un ingreso por persona inferior a USD 1.25 al día).
- Poner en práctica sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos.
- Garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos.
- Fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables.

<sup>4</sup> El equipo técnico del CES formuló este resumen a partir del documento del especialista invitado Osvaldo Lapuente, denominado "Que país queremos. ODS-1: Fin de la pobreza", del año 2020. Las fuentes diferentes a esta, y que complementan el contenido, se señalan explícitamente.

<sup>5</sup> Con algunos elementos de: «ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo», El Ágora, 2019, <https://www.elagoradiario.com/general/ods1-poner-fin-a-la-pobreza-en-todas-sus-formas-en-todo-el-mundo/>.

Algunos datos de interés global se consignan en el **Recuadro 1**.

### Recuadro 1: Datos de interés global del ODS 1: Fin de la pobreza<sup>6</sup>

- Hacia 2015, alrededor de 736 millones de personas aún vivían con menos de USD 1.90 al día. Persistía la carencia de alimentos, agua potable y saneamiento. Las mujeres padecían pobreza en mayor proporción, debido al acceso desigual al trabajo remunerado, a la educación, a la propiedad, entre otros factores.
- En 2018, 8 % de los trabajadores de todo el mundo vivía con sus familias con menos de USD 1.90 diarios por persona.
- Aproximadamente 1300 millones de personas viven en la pobreza multidimensional.
- La mitad de las personas que viven en la pobreza son menores de 18 años.
- 30.1 % de la población de América Latina se encontraba bajo la línea de pobreza en 2018 y 30.8 % en 2019.
- 10.7 % de la población de América Latina vivía en situación de pobreza extrema en 2018 y 11.5 % en 2019.
- Entre 2010 y 2019, el número de personas migrantes en América Latina y el Caribe aumentó de 30 a 40.5 millones, lo que equivale al 15 % del total de migrantes a nivel mundial. Entre 2000 y 2019, la proporción de migrantes intrarregionales aumentó de 57 % a 70 % del total.
- Cada año, 2 millones de niños mueren como consecuencia de enfermedades prevenibles porque sus familias no pueden costear un tratamiento.
- Por cada 1000 niños que nacen, 39 morirán antes de cumplir 5 años, en su mayoría por condiciones prevenibles.
- El 45 % de todas las muertes infantiles a nivel mundial son causadas por problemas relacionados con la desnutrición. Esto equivale a 3.1 millones de niños cada año.

## B. Síntesis del estado de situación, desafíos, propuestas

Independientemente del enfoque que se utilice, los indicadores nacionales son desalentadores, y no parece que en el país se alcancen los acuerdos para alinear capacidades (políticas, humanas, financieras, gerenciales y otras), necesarias para enfrentar las causas estructurales de la pobreza con un sentido de largo plazo. Los siguientes cinco elementos ayudan a comprender el estado de situación en el país.

Es conocido que la pobreza se deriva de la desigualdad. Al respecto, Guatemala exhibe los mayores niveles de desigualdad del continente, con muy bajas opciones de movilidad social.

- Con el enfoque de ingresos anuales en el hogar, los niveles de pobreza y de pobreza extrema alcanzan valores de 59.3 % y 23.4 % respectivamente, superando los promedios regionales (INE, 2014)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Basado en: (i) «Datos sobre la pobreza global», Children International, <https://www.children.org/es/pobreza-global/datos-sobre-la-pobreza/datos-sobre-la-pobreza-mundial> y (ii) «Objetivo 1: Fin de la pobreza», Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-1-no-poverty.html>

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi)* (Guatemala: Instituto Nacional de Estadística, 2014).

- En el ámbito rural, la pobreza afecta al 77 % de la población.
- La pobreza afecta a la población indígena o afrodescendiente en mayor medida, en comparación con el resto de la población. De acuerdo con los últimos datos disponibles sobre Guatemala en el 2014, la pobreza afectaba al 70 % del primer grupo, mientras que solo el 38 % de la población del segundo grupo era pobre.
- Al analizar la pobreza bajo el enfoque multidimensional, y utilizando el método de las necesidades básicas insatisfechas, los resultados anteriores no solo se confirman, sino que reflejan -en mejor medida- las dificultades múltiples en las que se ven envueltas la mayoría de familias guatemaltecas. Bajo este enfoque, la pobreza total alcanza al 61 % de la población, de la cual, el 30 % está en pobreza extrema<sup>8</sup>.
- Respecto a la desigualdad, el *índice de Gini de concentración de ingresos* reporta un valor de 0.54 para el año 2017, uno de los más negativos en toda la región latinoamericana. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)<sup>9</sup> señala que en Guatemala, el 20 % más rico de la población concentra poco más de la mitad del ingreso anual.

En el **Recuadro 2** se consignan algunas de las propuestas que pueden apuntalar este ODS en el ámbito nacional.

### Recuadro 2: Algunas propuestas para el ODS 1: Fin de la pobreza

Siguiendo la lógica de la Cepal, es de "urgencia avanzar en la construcción de *Estados de bienestar*, basados en derechos y en la igualdad, que otorguen a sus ciudadanos y ciudadanas acceso a sistemas integrales y universales de protección social y a bienes públicos esenciales, como salud y educación de calidad, vivienda y transporte. El llamado es a construir pactos sociales para la igualdad."

En este contexto, se priorizan las siguientes propuestas:

- Revisar, renovar y relanzar políticas de inclusión social y laboral.
- Dinamizar el mercado laboral para que impulse el empleo de calidad y remuneraciones dignas.
- Eliminar las barreras de inserción laboral de las mujeres.
- Fortalecer el desarrollo de sistemas integrales y universales de protección social.
- Consolidar progresivamente, y bajo acuerdos políticos explícitos, un Estado centrado en derechos e igualdad.

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi)*.

<sup>9</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de desarrollo integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la Cepal* (México: Naciones Unidas, 2019).



## ODS 2: PONER FIN AL HAMBRE, LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA MEJORA DE LA NUTRICIÓN, Y PROMOVER LA AGRICULTURA SOSTENIBLE<sup>10</sup>

### A. Importancia y enfoque<sup>11</sup>

Los sectores alimentario y agrícola ofrecen soluciones claves para el desarrollo, y son vitales para la eliminación del hambre y la pobreza. Gestionadas de forma adecuada, la agricultura, la silvicultura y la acuicultura pueden suministrar comida nutritiva a todo el planeta; así como generar ingresos dignos, apoyar el desarrollo centrado en las personas del campo y proteger el medio ambiente.

En el país han fluido múltiples propuestas para enfrentar y erradicar el hambre, varias de ellas apuntan a la necesidad de enfocar esfuerzos en el desarrollo rural, donde aún vive una alta proporción de los guatemaltecos, padeciendo condiciones marginales en materia de necesidades básicas, con escasos recursos materiales para tener éxito productivo y con pocas condiciones de competitividad.

Esta realidad aplica para los cuatro puntos cardinales del país, y no solo para territorios continentales, sino también para espacios marino costeros. La base material (suelos) y los insumos naturales (agua) están cada vez más deteriorados o son inciertos, respectivamente. Y ya es un hecho de que el cambio del clima está recrudesciendo esas difíciles realidades.

Cerca de un millón de familias rurales (poco más de 5.5 millones de personas) viven en estas condiciones, y para salir de esta situa-

ción no sería suficiente el derrame de las actividades productivas de mayor envergadura, o que sean productivamente exitosas; sin las condiciones territoriales (camino, energía, comunicaciones en general), los medios materiales específicos inherentes a cada actividad productiva (riego de pequeña escala, semillas, financiamiento, otros) y el soporte institucional apropiado y oportuno.

Para poder enfrentar con éxito la amenaza del hambre y el éxodo de las personas del campo a la ciudad o fuera de las fronteras, es necesario realizar una reforma profunda de las condiciones y prioridades de asignación de recursos para revitalizar el sistema alimentario nacional y la generación de empleo.

Las investigaciones disponibles<sup>12</sup> han mostrado que la agricultura excedentaria del altiplano guatemalteco, con un crecimiento del 5 % anual, podría impulsar el crecimiento del empleo total de la región en un 3.8 % por año. Para generar la misma tasa de empleo, el sector urbano no agrícola necesitaría crecer a una tasa del 8 % anual.

El enfoque de este ODS es el siguiente:

- Poner fin al hambre.
- Poner en práctica sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos.

<sup>10</sup> El equipo técnico del CES formuló este resumen a partir del documento del especialista invitado José Eduardo Silva, denominado "Objetivo de Desarrollo Sostenible: Hambre cero. Definición, diagnóstico, desafíos y propuestas de acción", del año 2020. Las fuentes diferentes a esta, y que complementan el contenido, se señalan explícitamente.

<sup>11</sup> Con algunos elementos de: «ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo», *El Ágora*.

<sup>12</sup> Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, *Distribución sectorial del crecimiento del empleo en el altiplano guatemalteco* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2006).

- Poner fin a todas las formas de malnutrición (especialmente la atención al retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años).
- Duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala.
- Asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes.
- Mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas.
- Promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.
- Aumentar las inversiones, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en la infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión, y el desarrollo tecnológico.
- Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados.
- Facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados.

Algunos datos de interés global se consignan en el **Recuadro 3**.

### Recuadro 3: Datos de interés global del ODS 2: Hambre cero<sup>13</sup>

- Hoy en día se producen alimentos más que suficientes para alimentar a todos. Sin embargo, casi 690 millones de personas siguen padeciendo subalimentación crónica.
- 49 millones de niños menores de 5 años sufren desnutrición, 149 millones presentan retraso en su crecimiento y desarrollo, mientras que 40 millones está en sobrepeso.
- 815 millones de personas en todo el mundo no tienen suficiente de comer. Eso equivale a 10.7 % de la población mundial.
- 66 millones de niños de edad escolar primaria asisten a clases con hambre en los países en vía de desarrollo.
- El 45 % de todas las muertes infantiles a nivel mundial son causadas por problemas relacionados a la desnutrición. Esto equivale a 3.1 millones de niños cada año.
- Una de cada tres personas vive sin agua potable y carece totalmente de opciones de acceso al agua para fines productivos.
- Si se limita el aumento del calentamiento global a 1.5°C por encima de los niveles preindustriales, se podría reducir la sequía causada por el clima hasta en un 50 %.
- El clima extremo ha causado más del 90 % de los desastres mayores en la última década, devastando cosechas, medios de vida y hasta la vida misma.

<sup>13</sup> Basado en: (i) «Datos sobre la pobreza global», Children International y (ii) «Objetivos de Desarrollo Sostenible», Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, <https://www.fao.org/sustainable-development-goals/goals/goal-2/es/>

## B. Síntesis del estado de situación, desafíos, propuestas

La fuente más reciente relativa al estado de situación de los esfuerzos de orden público vinculados a este ODS, es la *Revisión Nacional Voluntaria* de 2019 formulada por el mismo Gobierno. Dentro de los hallazgos más importantes destacan:

- Persisten graves desafíos de desnutrición crónica en niñas y niños menores de cinco años que están por encima de los promedios de América Latina. Según la medición de la *Encuesta Nacional de Situación Materno Infantil* (ENSMI), desarrollada en el año 2014, el 46.5 % de niños y niñas menores de cinco años sufre de desnutrición crónica.
- La población guatemalteca percibe un aumento de la inseguridad alimentaria por la falta de ingresos.
- Las intervenciones del Estado no se enfocan en la prevención.
- Se percibe, por parte de representantes indígenas, poco apoyo a pequeños productores rurales en condiciones de pobreza y pobreza extrema.
- Respecto a las prioridades geográficas, es importante mencionar que la *Evaluación de Seguridad Alimentaria y Nutricional*<sup>14</sup> realizada en el 2019 evidencia que, tanto los porcentajes como la cantidad de personas que presentan los números más altos, se encuentran en la zona occidental del país y en el departamento de Chiquimula. Por otra parte, el mayor número de personas con inseguridad alimentaria moderada vive en Huehuetenango y Alta Verapaz. San Marcos es el departamento con el mayor número de personas viviendo con inseguridad alimentaria severa.
- La meta del objetivo de desarrollo sostenible, y específicamente de la meta estratégica de seguridad alimentaria y nutricional, es de 21.5 %. Esto significa una reducción de 25 puntos porcentuales del 2014 al 2032, es decir, una disminución anual de 1.39 %. En el período de 1995 a 1998, se logró disminuir anualmente un 0.5 % el porcentaje de desnutrición crónica; de 1998 a 2002, se tuvo un incremento en la prevalencia de retraso de crecimiento del 0.3 % anual, y de 2008 al 2014 tan solo se logró reducir un 0.33 % anual. El comportamiento de la disminución de la prevalencia de retraso del crecimiento hace pensar (con base en estos datos), que reducir un 1.39 % anual dicha prevalencia es una meta complicada de alcanzar.

En el **Recuadro 4** se consignan algunas de las propuestas que pueden apuntalar este ODS en el ámbito nacional, y en el **Recuadro 5** se presenta una síntesis de algunas políticas públicas emblemáticas ligadas al ODS 2.

<sup>14</sup> Programa Mundial de Alimentos, *Evaluación de Seguridad Alimentaria de Emergencia -ESAE-* (Guatemala: PMA, 2019).



#### Recuadro 4: Algunas propuestas para el ODS 2: Hambre cero

- Debido a que el 80 % del presupuesto institucional no se vincula a metas de desarrollo, se requiere transformar el actual marco estratégico y normativo del Estado en materia del combate a la desnutrición crónica en un esfuerzo de planificación eficiente, efectivo y eficaz, que garantice que las metas físicas y financieras que se definen en los planes y presupuestos de las entidades, afecten de forma eficiente las variables que provocan el aumento de la tasa de desnutrición crónica en el país.
- Conforme a la *Revisión Nacional Voluntaria de los ODS* del periodo 2013-2019, el Estado asignó como presupuesto vigente un monto total de poco más de 37 000 millones de quetzales, pero, como se indicó, el 80 % no está vinculado con las áreas estratégicas de desarrollo. En consecuencia, aun y cuando se hubieran asignado el doble de los recursos, no se alcanzarían los resultados esperados. La propuesta es entonces, la búsqueda de una ejecución presupuestaria eficaz y eficiente. Esto se constituye en un desafío que la gestión institucional vinculada al combate de la desnutrición crónica debe alcanzar, para mejorar los resultados obtenidos hasta ahora.
- Aumentar los recursos del Estado asociados al desarrollo de proyectos de inversión pública. Según el comportamiento analizado, esto se podrá alcanzar únicamente si se coordinan acciones con las entidades de gestión ubicadas los territorios, como municipalidades y consejos de desarrollo. Esto implicará una reconstitución del monitoreo de recursos del *Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, que actualmente no supervisa el presupuesto asignado y ejecutado de estas estructuras. Se debe privilegiar:
  - El fomento de la diversificación de los sistemas productivos (agroforestales, agricultura controlada) y acceso a mercados locales.
  - El apoyo al segmento de pequeños productores en tierras de la ladera, con obras físicas de conservación de suelos, asistencia técnica, infraestructura productiva de uso común y caminos rurales.
- Los recursos del situado constitucional son ejecutados por unidades asignadas a las municipalidades, que gozan de autonomía, por lo que la programación de actividades no puede ser ordenada por un ministerio de Estado. Para coordinar las acciones de una cartera -como el MSPAS- con un gobierno local, y armonizar esfuerzos y recursos, es necesario que la rectoría de los ministerios (como el de salud y educación), aumente en el ámbito local. Esta rectoría es ejercida, por un lado, por derecho normativo; pero por el otro, como consecuencia de una capacidad sectorial de sensibilizar y vincular las acciones de los gobiernos locales a sus planes territoriales.
- El Organismo Ejecutivo debe alcanzar mejores niveles de automatización que permitan una gestión más eficiente y transparente.

## Recuadro 5: Algunas políticas públicas emblemáticas relacionadas con el ODS 2: Hambre cero

- **Pacto Hambre Cero 2012-2015:** se planteó la meta de reducir la desnutrición crónica infantil en un 10 % y evitar las muertes por desnutrición aguda, especialmente en los meses más críticos de hambre estacional. A pesar de que los reportes oficiales indican que se invirtieron casi 13 000 millones de quetzales solo entre 2013 y 2015 (ministerios, secretarías y entidades descentralizadas), la *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil* (Ensmi), arrojó el dato de 46.5 % de prevalencia en el retraso del crecimiento entre los niños menores de cinco años, una disminución de apenas tres puntos porcentuales en comparación con la Ensmi 2008-2009, en donde fue del 50 %<sup>15</sup>.
- **Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica 2016-2019:** este nuevo esfuerzo de gobierno lleva el énfasis de sus intervenciones a niños y niñas menores de 2 años y mujeres embarazadas, y madres de niños o niñas menores de dos años. Su ámbito de aplicación se concentra en los departamentos de Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché, Chiquimula, San Marcos, Totonicapán y Sololá. Al igual que en el caso del *Pacto Hambre Cero*, este instrumento mantiene las acciones de la estrategia complementaria denominada *Ventana de los 1000 días*. Entre ministerios, secretarías y entidades descentralizadas, se reporta una inversión de casi 17 000 millones de quetzales para el periodo 2016-2019. Sin embargo, según la *Evaluación de Seguridad Alimentaria de Emergencia* (ESAE) elaborada en el año 2019<sup>16</sup>: (i) 2.3 millones de personas se encuentran en inseguridad alimentaria; (ii) Las zonas más afectadas son el altiplano, las Verapaces y departamentos de la región del pacífico y el oriente del país; (iii) 40 % de los hogares gastan más del 65 % de sus ingresos únicamente en alimentos; (iv) 81 % de los hogares tienen una diversidad de dieta deficiente; (v) La mayoría de los hogares indica tener acceso a agua, pero sin tratamiento adecuado para el consumo, aumentando el riesgo de enfermedades diarreicas y, por lo tanto, de desnutrición aguda de niños y niñas de 0 a 5 años.
- **Gran Cruzada por la Nutrición 2020-2023:** se trata de la estrategia vigente, cuyo énfasis es el combate a la desnutrición crónica<sup>17</sup>. Las cinco líneas de acción priorizadas son: (i) promoción de la salud y nutrición sostenible; (ii) disponibilidad y acceso a una alimentación saludable; (iii) protección social; (iv) agua y saneamiento y (v) comunicación para el cambio social de comportamiento. Durante el ejercicio fiscal de 2020 se asignaron poco más de 5000 millones de quetzales, distribuidos en siete ministerios de Estado, cuatro secretarías y cinco entidades descentralizadas. Aun no hay evaluaciones del impacto de este programa; sin embargo, existen múltiples reportes sobre el incremento de la desnutrición aguda.

Durante el periodo 2008 al 2014, todos los esfuerzos de la institucionalidad del país lograron disminuir la tasa de desnutrición crónica a tan solo 0.33 % anuales. Con estos datos se puede inferir que el desempeño de estos programas a lo largo de los últimos tres gobiernos, inclusive el actual, no son alentadores, ya que no han considerado las causas estructurales del hambre.

<sup>15</sup> Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Instituto Nacional de Estadística y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, *VI Encuesta Nacional de Salud Materno infantil 2014-2015* (Guatemala: MSPAS, INE y Segeplan, 2015), 291.

<sup>16</sup> Programa Mundial de Alimentos, *Evaluación de Seguridad Alimentaria de Emergencia* (Guatemala: PMA, 2019), 2.

<sup>17</sup> «Gran cruzada por la nutrición», Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, <https://www.mspas.gob.gt/index.php/noticias/gran-cruzada-nacional-por-la-nutricion>



## ODS 3: GARANTIZAR UNA VIDA SANA Y PROMOVER EL BIENESTAR PARA TODOS EN TODAS LAS EDADES<sup>18</sup>

### A. Importancia y enfoque<sup>19</sup>

No sería posible acreditar progresos sólidos en los ODS sin lograr una vida saludable y bienestar universal. El desafío global y local es de gran envergadura, sobretodo, a la luz de los rezagos locales que tienden a recrudecer. Las altas tasas de mortalidad materna y neonatal, la propagación de enfermedades infecciosas y no transmisibles, y una mala salud reproductiva siguen siendo desafíos del mudo y del país.

A esta altura es fácil coleccionar que los mayores retos se centran en materia social de manera integral. Para avanzar en el objetivo de salud y bienestar, también es importante empujar sinérgicamente los aspectos relativos a la vivienda, el agua, el saneamiento, la nutrición y también la equidad de género.

Dentro de los retos actuales que se ha planteado el sector salud del país con relación a este ODS, está el fomento de una tasa de fecundidad de 2 hijos por mujer, para contribuir al mejoramiento de su salud y la de su familia; garantizar la provisión y atención en los servicios de salud al 100 % de la población que enferma; y, quizás el principal, la búsqueda de una cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra riesgos financieros, acceso a servicios, medicamentos y vacunas.

Enfrentar los desafíos de la salud y el bienestar depende, de manera contundente, de la aplicación sostenida, eficiente y transparente de los impuestos en la construcción de capacidades públicas de manera descentralizada. Vivienda, alimentos y agua son los componentes

esenciales que permiten atender las necesidades materiales de cualquier persona. Estos elementos, unidos al cuidado de la salud y la educación, van a conducir al bienestar fundamental. Sin embargo, ello no será posible sin la aplicación de los recursos suficientes en un marco de acción sostenido y de largo alcance.

El enfoque de este ODS es el siguiente:

- Reducir la mortalidad materna.
- Poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años.
- Poner fin a las epidemias del SIDA, tuberculosis, malaria y enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis y las enfermedades transmitidas por el agua.
- Reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles.
- Fortalecer la prevención y tratamiento del abuso de sustancias adictivas.
- Reducir muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo.
- Garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva.
- Lograr la cobertura sanitaria universal.
- Reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire, agua y suelo.
- Fortalecer la aplicación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco.

<sup>18</sup> El equipo técnico del CES formuló este resumen a partir del documento del especialista invitado José Eduardo Silva, denominado "Objetivo de Desarrollo Sostenible: Salud y Bienestar. Definición, diagnóstico, desafíos y propuestas de acción", del año 2020. Las fuentes diferentes a esta, y que complementan el contenido, se señalan explícitamente.

<sup>19</sup> Con algunos elementos de: «ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo», *El Ágora*.

- Apoyar las actividades de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos para las enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan primordialmente a los países en desarrollo.
- Aumentar sustancialmente la financiación de la salud.
- Reforzar la capacidad de todos los países en materia de alerta temprana y gestión de riesgos.

Algunos datos de interés global se consignan en el **Recuadro 6**.

### Recuadro 6: Datos de interés global del ODS 3: Salud y bienestar <sup>20</sup>

- Al menos 400 millones de personas no tienen acceso a servicios de salud básicos, y el 40 % carece de protección social.
- Más de 1.6 mil millones de personas viven en ambientes frágiles, donde las crisis prolongadas, combinadas con servicios sanitarios precarios, presentan un desafío significativo para la salud global.
- Hacia fines del 2017, 21.7 millones de personas que viven con VIH recibieron terapia antirretroviral. Sin embargo, más de 15 millones de personas todavía esperan tratamiento.
- Cada 2 segundos, alguien de entre 30 y 70 años de edad muere prematuramente a causa de enfermedades no transmisibles: enfermedad cardiovascular o respiratoria crónica, diabetes o cáncer.
- 7 millones de personas mueren cada año a causa de la exposición a partículas finas en el aire contaminado.
- Más de una de cada tres mujeres ha sufrido violencia física o sexual en algún momento de su vida, resultando en consecuencias, tanto en el corto, como el largo plazo para su salud física, mental, sexual y reproductiva.

## B. Síntesis del estado de situación, desafíos, propuestas

En materia de salud, el país mejoró en algunos indicadores durante las últimas tres décadas. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil pasó de 73 por cada mil nacidos vivos en 1987 a 28 en 2014-2015. Respecto a la tasa de mortalidad de la niñez, esta se redujo de 109 por cada mil nacidos vivos a 35 en el mismo periodo. De igual manera, la cobertura de vacunación en niños menores de dos años pasó de un 55.5 % en 1987 a 90.9 % en 2014-2015<sup>21</sup>.

No obstante, la atención del conjunto completo de metas ligadas al ODS 3, no solo muestra brechas desalentadoras, sino que la infraestructura y las capacidades de respuesta son inapropiadas, o bien, insuficientes. En resumen:

- La situación actual del sistema de salud es crítica, y esa condición se ha exacerbado con la pandemia de COVID-19. Antes de la declaración de la emergencia sanitaria, el país contaba con una red hospitalaria compuesta por 44 hospitales, 278 centros de salud tipo B y 55 tipo A, así como 1165 puestos de salud, los cuales se concentran principalmente en centros urbanos. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) estaba constituido por 11 puestos de salud, 45 consultorios, 3 salas anexas y 24 hospitales<sup>22</sup>. Así, la salud pública solo cubre al 48 % de la población, mientras que el sistema de seguridad social solamente al 16 %.
- El 73 % de todos los médicos registrados y colegiados se encuentran en el departamento de Guatemala. Como consecuencia, la relación médico/población es de 1 por cada 348 habitantes, y en el área rural tan solo existe 1 médico por cada 11 489 habitantes<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Basado en: «Objetivo 3: Salud y bienestar», Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-3-good-health-and-well-being.html>.

<sup>21</sup> MSPAS, INE y Segeplan, VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015.

<sup>22</sup> Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Plan Estratégico Institucional 2018-2032 (Guatemala: MSPAS, 2018).

<sup>23</sup> Acuerdo Gubernativo 32-2020. Política General de Gobierno (enero 2020), 17.

- Respecto al primer y segundo nivel de atención del Ministerio de Salud y Asistencia Social (según distribución territorial por sectores, conformados por grupos poblacionales hasta de 2500 habitantes), existen 3776 sectores (de un total de 7000 aproximadamente) que no cuentan con infraestructura, es decir, no cuentan con puestos y centros de salud.
- De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, Guatemala ocupa el puesto 69 de 71 países en cuanto al gasto eficiente en salud. Los niveles de gasto público son inferiores a los pronosticados de acuerdo con los niveles de desarrollo<sup>24</sup>.
- El 73 % de todas las muertes maternas en el país son mujeres indígenas, quienes tienen el doble de probabilidad de dar a luz sin la asistencia de un médico, respecto a los partos en mujeres no indígenas<sup>25</sup>. Existe una correlación entre las mayores tasas de mortalidad materna y los niveles más bajos del gasto total en salud per cápita<sup>26</sup>.
- El embarazo adolescente es un claro indicador de rezago e indefensión. Una de cada cinco mujeres de 15 a 19 años ha tenido hijos, o ha estado embarazada. Este indicador es del 16 % en las

áreas urbanas y 24 % en las rurales. La maternidad en la adolescencia también se asocia directamente con el nivel de pobreza, el origen étnico y la educación.

- La tasa de mortalidad por suicidio fue de 3.2 por cada 100 000 habitantes en 2015, según la medición realizada por el INE, a pesar de que la meta para el año 2030 es llegar a 2.1. Sin embargo, con una tendencia al aumento, se dificulta el cumplimiento de dicha meta, la cual forma parte de la meta nacional de “acceso de servicios de salud”.
- Las tasas de mortalidad asociadas a enfermedades crónicas (enfermedades cardiovasculares o respiratorias crónicas, cáncer y diabetes) muestran un estancamiento, lo cual las aleja del cumplimiento de las metas establecidas. Los avances para el fortalecimiento de la atención primaria en salud no han sido suficientes para contrarrestar las causas que producen el aumento de estas enfermedades.

En el **Recuadro 7** se consignan algunas de las propuestas que pueden apuntalar este ODS en el ámbito nacional y en el **Recuadro 8** se hace un análisis presupuestario del enfoque que prevalece en el sector salud.

<sup>24</sup> Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin, ed., *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018), <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-C%C3%B3mo-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-m%C3%A1s-con-menos.pdf>

<sup>25</sup> Centro de Investigaciones Económicas Nacionales e Inter-American Dialogue, *El estado de las políticas públicas docentes (Informes de seguimiento PREAL)* (Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales e Inter-American Dialogue, 2015), <https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2018/08/FINALPol%C3%a1ticasDocentes-Guatemala.pdf>

<sup>26</sup> Carlos Ávila, Rhea Bright, Jose Carlos Gutiérrez, Kenneth Hoadley, Coite Manuel y Natalia Romero, *Guatemala, análisis del sistema de salud 2015* (Bethesda, MD: Proyecto Health Finance and Governance, Abt Associates Inc., 2015), <https://www.usaid.gov/documents/1862/guatemala-analisis-del-sistema-de-salud2015>

### Recuadro 7: Algunas propuestas para el ODS 3: Salud y bienestar

La problemática ya expresada en términos de falta de infraestructura, desabastecimiento de medicamentos, disminución del personal disponible para las acciones vinculadas a la atención primaria en salud y la falta de cobertura de los servicios, condujo a la administración gubernamental 2016-2019 (a través del MSPAS), a plantear una reforma del sector salud.

Esta reforma se consideró como un proceso continuo y progresivo, privilegiando, como eje de múltiples acciones, el fortalecimiento del MSPAS como ente rector del sector. El proceso de reforma se funda en la aspiración de garantizar a la población guatemalteca la protección integral de la salud en igualdad de condiciones, para alcanzar el mejor estado de bienestar para todos los habitantes del país. Las áreas y componentes del proceso que se definieron son:

- Priorización política a tono con la importancia del sector, cuestión que se reflejaría en una ampliación del financiamiento del sector hasta alcanzar no menos del 6 % del PIB.
- Asegurar la rectoría nacional del sector salud por intermedio del MSPAS.
- Diseñar y poner en práctica un modelo de salud preventiva e integral.
- Revitalizar los sistemas de información, mejorar las capacidades y condiciones de trabajo del recurso humano, mejorar el acceso a medicamentos, la organización y prestación de servicios, y asignar los recursos de manera descentralizada.
- Gestionar la transparencia recurriendo a mecanismos para aumentar la participación ciudadana y la mejora de la calidad y satisfacción de los usuarios.
- Aumentar la cobertura de los servicios de salud, por medio de la descentralización como eje central, para incorporar los recursos de otros actores en el ámbito local.

### Recuadro 8: Presupuesto y enfoque de salud en Guatemala

Durante el último período de gobierno, el presupuesto del Ministerio de Salud pasó de 6.4 millones de quetzales en el 2016 a 8.2 millones de quetzales en el 2019. Durante este período, los niveles de ejecución presupuestaria registraron alcances del 92.83 %, 86.13 %, 91.77 % y 95.39 %, es decir que, con excepción del año 2017, el resto de los años se superó el 90 % de los recursos disponibles.

Lo anterior significa que han aumentado los recursos para el sector salud. Siendo esto así, y habiendo superado el 90 % de ejecución de estos recursos disponibles, la pregunta es: ¿por qué este aumento en los recursos no logró mejorar las condiciones de salud que se han indicado en este documento y que no permiten aun pensar que se alcanzará la cobertura universal de atención en salud?

Para tratar de comprender lo anterior, se debe analizar cómo programa los recursos disponibles el MSPAS. En síntesis, durante los últimos 8 años se ha privilegiado un enfoque curativo, asignando al programa de recuperación de la salud (programa que contiene el funcionamiento de los hospitales) un promedio 43.28 % de su presupuesto vigente; mientras que, al primero y segundo nivel de atención, se ha destinado un promedio del 13.76 %. La infraestructura en salud ha recibido, en promedio, tan solo un 1.32 % del presupuesto vigente en los últimos años.

En conclusión, posiblemente el problema no ha sido la falta de recursos ya que, aunque lo disponible no logra alcanzar como mínimo el 5 % del PIB, se ha utilizado para curar enfermedades a través de la red hospitalaria del MSPAS, minimizando el enfoque preventivo de la salud que permita afectar los determinantes sociales de la salud y que, a través de acciones de atención primaria en salud, pueda garantizar efectivamente la mejora de las condiciones de salud de la población.





## ODS 4: GARANTIZAR UNA EDUCACIÓN INCLUSIVA, EQUITATIVA Y DE CALIDAD, Y PROMOVER OPORTUNIDADES DE APRENDIZAJE DURANTE TODA LA VIDA PARA TODOS<sup>27</sup>

### A. Importancia y enfoque<sup>28</sup>

La educación es la base para mejorar la vida de las personas y navegar en un mundo lleno de oportunidades y desafíos. Es un instrumento sumamente efectivo para modelar los comportamientos individuales y sociales, y provee las herramientas necesarias para la población local en el desarrollo de soluciones a los problemas adecuadamente contextualizados.

Se ha definido que, en la búsqueda de un ser pleno, la formación de las personas debería orientarse a alcanzar un pensamiento crítico, asumido este como la capacidad del ser humano para analizar y evaluar la información existente respecto a un tema determinado, buscando esclarecer la veracidad de la información y alcanzar una idea justificada al respecto, diferenciando de posibles rasgos externos. Se desea formar la capacidad de discernir la realidad expuesta y percibida, partiendo de un análisis de los razonamientos empleados para explicarla.

El pensamiento crítico ayuda al ser humano a formar su propia identidad; está relacionado con la creatividad, la lógica y la intuición; y permite elaborar estrategias y formas de ver y percibir el mundo. También permite ser reflexivo y flexible para indagar sobre varias opciones, identificar sesgos, incentivar la motivación y la curiosidad, y arribar a conclusiones lógicas que le deben permitir vivir una vida plena y ejercer su libertad con responsabilidad, a nivel individual y colectivo, en paz y con las

necesidades básicas cubiertas; es decir, poder desenvolverse bajo condiciones dignas dentro de un colectivo social.

En el contexto internacional, como principio fundamental, la educación es considerada como un bien público y es responsabilidad del Estado impartir y financiar las oportunidades educativas de toda la población, si bien es cierto que existen algunas tendencias hacia la privatización y mercantilización de la misma desde una visión radical de mercado y la promoción de agentes externos al Estado para participar en la ejecución de programas educativos. A pesar de ello, toda la enseñanza primaria y secundaria formal es direccionada desde los Estados, que siguen privilegiando el bien público.

En la última década se han producido importantes avances mundiales para el acceso a la educación a todo nivel y el aumento de las tasas de escolarización, sobre todo, en el caso de las mujeres y las niñas. También se ha mejorado, en gran medida, el nivel mínimo de alfabetización. Sin embargo, es necesario redoblar los esfuerzos para conseguir mayores avances para el alcance de los objetivos de la educación universal. Por ejemplo, el mundo ha alcanzado la igualdad entre niños y niñas en la educación primaria, pero pocos países han logrado sus objetivos en todos los niveles educativos.

<sup>27</sup> El equipo técnico del CES formuló este resumen a partir del documento del especialista invitado Bienvenido Argueta, denominado "La situación de la educación guatemalteca en el marco del ODS 4", del año 2020. Las fuentes diferentes a esta, y que complementan el contenido, se señalan explícitamente.

<sup>28</sup> Con algunos elementos de: (i) «ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo», *El Ágora* y (ii) Jaime Arturo Carrera, «Educación. Bien público relegado o manipulado», *Revista digital gAZeta* (2021).

La falta de calidad educativa se debe, en parte, a la escasez de profesores capacitados y las malas condiciones de las escuelas de muchas zonas del mundo, así como a cuestiones de equidad relacionadas con las oportunidades que tienen niños y niñas de zonas rurales. Para que se brinde educación de calidad a los niños de familias empobrecidas, se necesita invertir en becas educativas, talleres de formación para docentes, construcción de escuelas y mejorar el acceso al agua y electricidad en los centros educativos.

El enfoque de este ODS es el siguiente:

- Asegurar que todas las niñas y niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad.
- Asegurar que todas las niñas y niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad.
- Asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad.
- Aumentar el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.
- Eliminar las disparidades de género en la educación (incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad).
- Asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados.
- Asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas, mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida

sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial, la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

- Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños.
- Aumentar considerablemente el número de becas disponibles a nivel mundial.
- Aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados.

Algunos datos de interés global se consignan en el **Recuadro 9**.

#### Recuadro 9: Datos de interés global del ODS 4: Educación de calidad <sup>29</sup>

- En la actualidad, más de 265 millones de niños y niñas no están escolarizados y el 22 % de estos está en edad de asistir a la escuela primaria.
- La matriculación en educación primaria en los países en desarrollo ha alcanzado el 91 %.
- 103 millones de jóvenes en el mundo carecen de habilidades básicas de alfabetización, y más del 60 % de ellos son mujeres.
- En los países en desarrollo, una de cada cuatro niñas no asiste a la escuela.
- Aproximadamente la mitad de todos los niños no escolarizados en edad de asistir a la escuela primaria viven en zonas afectadas por conflictos.
- A nivel mundial, 6 de cada 10 niños y adolescentes no están logrando un nivel de competencia mínima en lectura y matemáticas.

<sup>29</sup> Basado en: (i) «Datos sobre la pobreza global», Children International, y (ii) «Objetivo 4: Educación de calidad», Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-4-quality-education.html>



## B. Síntesis del estado de situación, desafíos, propuestas

La educación es el bien público por excelencia. Por su medio se puede arribar al desarrollo pleno del potencial creativo y humano de las personas, y transitar hacia la grandeza de una nación. Bajo esa lógica es que se hace la revisión del ODS 4 haciendo énfasis en algunos indicadores que son clave:

- Con respecto a la cobertura educativa, el país está muy alejado de la expectativa que la meta respectiva establece. Los datos de la Dirección de Planificación (Diplan) del Ministerio de Educación (Mineduc) para el año 2018, indican que la tasa neta total de cobertura del tercer grado primaria fue del 44.9 %. Por razón de sexo se aprecia que las mujeres alcanzaron el 46.1 % y los hombres el 43.6 %. Para el año 2019 se reportó una tasa neta del 44.8 %, siendo las mujeres el grupo con mayor acceso a la educación con relación a los hombres, con porcentajes de 46.2 % y 43.4 % correspondientemente. Estos porcentajes muestran que ni siquiera la mitad de la población en edad escolar se encuentra en el grado correspondiente.
- Por otra parte, la tasa neta educativa para los estudiantes de sexto grado de primaria fue de 33.6 % para el año 2018; la distribución por sexo indicó mayor incorporación de mujeres con relación a los hombres con 35.0 % y 32.2 %, respectivamente. Para el 2019, la tasa neta total fue de 35.2 %, donde las mujeres alcanzaron un 36.7 % y los hombres 33.7 %. Como se observa, debido al fracaso escolar (repitencia y deserción), solo una tercera parte de los estudiantes está matriculada en la edad correspondiente.
- La comprensión del contexto de la educación nacional no solamente precisa del análisis de la incorporación de los niños, niñas y adolescentes al sistema educativo, sino también de una reflexión crítica sobre los avances o logros alcanzados. En este sentido, para los estudiantes de sexto primaria entre los años 2008 a 2014, los resultados satisfactorios más altos se obtuvieron en el 2008 en matemáticas (con 53.10 %) y en 2014 en lectura con (44.47 %). Al igual que en el caso del tercer grado de primaria, los estudiantes de sexto grado muestran un nivel muy bajo en términos del logro esperado.
- Las tasas netas de cobertura por nivel y ciclo muestran un comportamiento a la baja para los años 2018 y 2019. En este sentido, la cobertura de la primaria alcanzó un 77.9 % para 2018 y 77.5 % para 2019. En el caso del ciclo básico, se observan tasas totales de 43.2 % para 2018 y 42.4 % para 2019. En este ciclo, los hombres alcanzaron tasas más elevadas en ambos años con relación a las mujeres. Para el ciclo diversificado, las tasas netas fueron de 24.9 % en 2018 y 24.0 % en 2019. A diferencia del ciclo básico, en el diversificado la tasa neta de mujeres fue superior a los hombres en los dos años analizados.
- Con respecto al acceso a servicios de calidad en materia de atención y desarrollo en la primera infancia y enseñanza preescolar, se observa una situación aún más preocupante que en cualquier otro nivel educativo, puesto que la educación inicial para el año 2018 solamente alcanzó una tasa neta de 4.6 % y en 2019 de 4.5 %. En ambos años, las mujeres tuvieron tasas más elevadas con relación a los hombres, siendo su participación de 4.7 % en 2018 y 4.6 % en 2019.
- Con respecto a la educación técnica y formación para el trabajo, para el año 2011 se reportó que solamente el 11.4 % de jóvenes entre 18 y 29 años recibió capacitaciones laborales durante los últimos doce meses previos a la encuesta, siendo en su mayoría hom-

bres (12.7 %) con relación a las mujeres (10.4 %). El 15.7 % de los jóvenes que recibieron capacitaciones se encontraba entre los 25 y 29 años (esta es la proporción de jóvenes del total de personas capacitadas de todas las edades). Asimismo, el 15.6 % de los jóvenes de las áreas urbanas metropolitanas aseguraron tener mayor formación laboral. En términos de formación académica, los jóvenes con nivel de educación superior o posgrado tuvieron acceso a capacitaciones o procesos de formación para el trabajo con una representación del 42.1 % del total de personas capacitadas.

- Uno de los factores que caracteriza a la educación guatemalteca es el estrato social. Para el año 2011, se estimó que el 76.2 % de los jóvenes pertenecía a los estratos más bajos, lo cual significa que existen aproximadamente 3.2 millones en esta situación. Los estratos económicos medios abarcaron al 20.7 %, lo que equivale a 866 mil jóvenes. Solo el 3.1 %, que representa a 130 mil jóvenes, correspondía a los estratos más altos. El estrato socioeconómico de los jóvenes es una variable directamente relacionada con los niveles educativos a los cuales tienen acceso.
- Los jóvenes que corresponden a los estratos económicos más bajos aspiran mayoritariamente a la educación

primaria. De hecho, el 47.5 % de jóvenes en este estrato social han cursado el nivel primario, reduciéndose a casi el 30 % los que poseen el ciclo básico. Solo el 10.5 % alcanza el ciclo diversificado y el 1 % la universidad. En contraste, de los jóvenes del estrato económico más alto, 3.8 % ha cursado primaria, 20.5 % el ciclo básico, 44 % diversificado y 31.7 % universitario. Esta tendencia se mantiene a lo largo de todos los estratos económicos. Como se puede observar, entre más elevado sea el estrato económico, los jóvenes tendrán niveles de estudio más altos.

- La formación universitaria es un aspecto al que solo 7.9 % de jóvenes entre 15 a 24 años reportó tener acceso. En el caso de las mujeres, se alcanzó un 8.6 % de acceso a formación universitaria y el 7.1% para los hombres, en el rango de edad indicado.
- Respecto a la inversión en educación como proporción del PIB, Guatemala está en la cola en América Latina con un 2.9 % (solo por arriba del 2.8 % de Haití). Contrariamente, Costa Rica, un país cercano geográficamente, invierte el 7 % de su PIB<sup>30</sup>.

En el **Recuadro 10** se consignan algunas de las propuestas que puede impulsar este ODS en el ámbito nacional.

**30** Banco Mundial, *Gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno)*, banco de datos (Guatemala: Banco Mundial, 2020), <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GB.ZS?end=2017&locatio%20ns=GT&start=2000&view=chart>

## Recuadro 10: Algunas propuestas para el ODS 4: Educación de calidad

- Replantear completamente el actual modelo educativo debido a los bajos indicadores de desempeño frente a las metas planteadas para el 2030 (apuntando al menos a una educación de calidad hasta el noveno grado); y analizar y poner en marcha modelos frente a las emergencias que imponen los eventos extremos como la pandemia del COVID-19.
- Procurar una asignación presupuestaria no menor del 5 % del PIB para el sector de educación.
- Abrir el debate para la priorización de la educación nacional, a fin de determinar si los recursos disponibles se van a concentrar en la educación y atención integral de la primera infancia, o en atender a la población joven que no tiene nivel de escolaridad del ciclo básico y medio, como tampoco capacitación laboral.
- Dimensionar las inversiones y apuntalar mecanismos de financiamiento que permitan atender las prioridades encaminadas a garantizar el acceso y utilización de las nuevas tecnologías, la educación virtual y la educación a distancia para todas las personas.
- Impulsar de inmediato un acuerdo nacional para conceptualizar, diseñar y poner en marcha las reformas requeridas para garantizar las funciones del sistema educativo guatemalteco para formar ciudadanos, emprendedores y personas éticas.
- Conceptualizar, diseñar y poner en marcha reformas a nivel universitario para garantizar mayor alcance, justicia social, productividad y bienestar general.
- Conceptualizar, diseñar y poner en marcha una Ley de la Carrera Magisterial.

## A. Importancia y enfoque

Existen avances globales y locales en materia de igualdad de género en áreas como la del acceso a la enseñanza primaria o la participación política. Pero los desafíos siguen siendo muy grandes, ya que las mujeres y las niñas siguen sufriendo la discriminación y la violencia en todos los lugares del mundo. El matrimonio y el embarazo en menores de edad se mantiene en el país. Es posible que la crisis de la pandemia de COVID19 haya incrementado la violencia sobre las mujeres y también recargado sobre sus espaldas una responsabilidad más grande en contextos de incertidumbre económica y sanitaria.

No solo no se debe dudar de los beneficios que acarrea la igualdad de género, sino que, sobretodo, se debe reconocer que este enfoque es un imperativo desde la perspectiva de los derechos humanos fundamentales.

Reducir la desigualdad y apostar por una sociedad en donde ser mujer no represente una desventaja, tiene un efecto multiplicador en todas las escalas. A nivel empresarial y del Estado, el talento nacional se multiplica, y con esto sube el nivel de desempeño, representando una ventaja para los recursos humanos. Al generar facilidades para trabajar, las familias viven mejor. Saber que el bienestar está garantizado en su hogar, permite a las personas desempeñarse mejor. Erradicar la violencia

contra la mujer, tanto en el ámbito doméstico como en el público, tiene efectos positivos en la salud mental de todas las personas.

Los cambios en los indicadores de otros países demuestran que la desigualdad no es determinada por la biología, sino por las normas sociales y culturales y, por tanto, las metas del ODS 5 deberían ser asequibles a nivel de nuestro país. Si se facilita la igualdad a las mujeres y niñas en el acceso a la educación, a la atención médica, a un trabajo decente, y a una representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas, se estarán impulsando las economías sostenibles, y las sociedades y la humanidad en su conjunto se beneficiarán al mismo tiempo.

Es crucial establecer nuevos marcos legales sobre la igualdad de las mujeres en el lugar de trabajo y la erradicación de las prácticas nocivas sobre las mujeres para acabar con la discriminación basada en el género que prevalecen en muchos países del mundo.

En este contexto breve, el ODS 5 responde a esfuerzos contemporáneos a nivel mundial para erradicar las barreras que aún no permiten que todos los seres humanos vivan con las condiciones mínimas de vida dignas.

El enfoque de este ODS es el siguiente:

- Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y niñas.
- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y niñas (incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación).
- Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado.

<sup>31</sup> El equipo técnico del CES formuló este resumen a partir del documento de la especialista invitada Alejandra Colom Bickford, denominado "Objetivo de Desarrollo Sostenible 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Implicaciones para el desarrollo de políticas públicas y privadas en Guatemala", del año 2020. Las fuentes diferentes a esta, y que complementan el contenido, se señalan explícitamente.

- Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados.
- Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades (en la vida política, económica y pública).
- Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva.
- Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes.
- Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.
- Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género.

Algunos datos de interés global se consignan en el **Recuadro 11**.

## B. Síntesis del estado de situación, desafíos, propuestas

En Guatemala debieron transcurrir más de cien años antes de que se crearan las primeras leyes e inversiones estatales de aplicación “universal” (1944) que garantizaban, por ejemplo, la educación pública gratuita y el acceso universal a la salud. Los principios sobre la igualdad de todos los seres humanos se formalizaron con la *Declaratoria de los Derechos Humanos* (1948), a la cual está adherido el país. Las guatemaltecas adquirieron el derecho al voto en 1965, pero fue hasta la Constitución de 1985 donde aparece, explícitamente, la igualdad.

Desde mediados de los años noventa, y con más énfasis a partir de la firma de los Acuerdos de Paz (1996), Guatemala, con el apoyo de la comunidad internacional, ha reducido algunas brechas importantes respecto al acceso igualitario a servicios y oportunidades para hombres y mujeres. Sin embargo, Guatemala

### Recuadro 11: Datos de interés global del ODS 5: Igualdad de género<sup>32</sup>

- Cerca del 60 % de las mujeres de todo el mundo trabaja en la economía informal, ganan menos, ahorran menos y corren un mayor riesgo de caer en la pobreza.
- Las mujeres perciben un 23 % menos que los hombres a nivel mundial.
- En la actualidad, 1 de cada 5 mujeres y niñas entre 15 y 49 años de edad afirmaron haber experimentado violencia física o sexual, o ambas, a manos de su pareja en los 12 meses anteriores a ser preguntadas sobre este asunto.
- Una de tres mujeres ha sufrido violencia física o sexual y 200 millones de niñas-mujeres han sufrido mutilación genital.
- 49 países no tienen leyes que protejan a las mujeres de la violencia doméstica.
- Aunque se ha avanzado a la hora de proteger a las mujeres y niñas de prácticas nocivas como el matrimonio infantil y la mutilación genital femenina (MGF) -que ha disminuido en un 30 % en la última década-, aún queda mucho trabajo por hacer para acabar con esas prácticas.
- En todo el mundo, casi 1 de cada 4 niñas de entre 15 y 19 años no está empleada ni estudia o recibe capacitación, en comparación con 1 de cada 10 niños de la misma edad.
- Para el 2021, alrededor de 435 millones de mujeres y niñas vivirán con menos de USD 1.90 al día, lo cual incluye a 47 millones empujadas a la pobreza como resultado del COVID-19.
- Al menos el 60 % de los países sigue discriminando los derechos de las hijas a heredar tierras y bienes en la legislación o en la práctica.
- Dos tercios de los países del mundo en desarrollo han alcanzado la paridad de género en la educación primaria.

<sup>32</sup> Basado en: (i) «Mujeres líderes: Por un futuro igualitario en el mundo de la COVID-19», Naciones Unidas, <https://www.un.org/es/observances/womens-day>; y (ii) «Día Internacional de la Niña, 11 de octubre», Naciones Unidas, <https://www.un.org/es/observances/girl-child-day>

continúa detrás de países vecinos en cuanto a ciertos indicadores importantes, por ejemplo, es el segundo país más desigual en América Latina. Al analizar los distintos segmentos demográficos por separado, es fácil comprobar que ser indígena y ser rural complican aún más el ejercicio de los derechos.

A pesar de que Guatemala tuvo un inicio tardío a las políticas que abordan la exclusión (durante la década de los noventa), algunos indicadores demuestran que, cuando hay acceso a servicios, la desigualdad disminuye. Por ejemplo, los esfuerzos para hacer que la educación primaria sea accesible y gratuita para todos, han logrado que las familias envíen a hijos e hijas casi por igual. Otro ejemplo concreto son los cambios en la tasa global de fecundidad:

si hay acceso a la educación, la decisión es espaciar y reducir. Aunque Guatemala aún es uno de los países de Latinoamérica con una de las tasas más altas de fecundidad, también ha visto rápidos cambios desde que las leyes de acceso universal se aprobaron.

Una cuarta parte de los hogares es liderada por una mujer, por lo que las consecuencias de la desigualdad tienen repercusiones no sólo para ellas, sino que también para las familias que sostienen.

En el **Recuadro 12** se presenta una síntesis sobre dos visiones complementarias relacionadas a la igualdad de género, que pueden enriquecer el debate nacional.

### Recuadro 12: Visiones sobre la igualdad de género con relación al ODS 5

- Respecto a los desafíos y propuestas, la gran pregunta es: ¿por qué debería importarnos reducir la desigualdad de género? Cada persona y organización comprometida con la concreción de la igualdad de oportunidades y el ejercicio pleno de derechos para todos, necesita reflexionar sobre esta interrogante, y así, hacer sostenibles y coherentes las políticas internas y principios que busquen alcanzar el ODS 5. Aquí se priorizan dos visiones complementarias que deben iluminar las respuestas institucionales sobre el ODS 5.
  - **Visión de derechos humanos**, que quiere decir que se aborda el desafío de las diferencias desde el principio moral de la igualdad. En otras palabras, existe el compromiso de erradicar las barreras a la participación y acceso pleno, porque hay convencimiento de que hombres y mujeres tienen los mismos derechos. Esto quiere decir que se halla un valor intrínseco a la igualdad.
  - **Visión económica**, que suele ser más específica y parte del reconocimiento de que si las mujeres constituyen un poco más de la mitad de la población, es conveniente para el desarrollo económico que puedan participar en el mercado de la misma manera que los hombres. Por ejemplo, al erradicar las barreras al empleo, las empresas cuentan con el doble de candidatas para puestos, aumentando la posibilidad de contar con un recurso humano de calidad. El argumento del talento humano puede ser un punto de partida para reflexionar sobre las metas de cada empresa e institución y tomar decisiones sobre la reducción de la desigualdad interna.
- Ambas visiones pueden coexistir y transformarse. Empresas e instituciones con una cultura laboral con barreras explícitas o implícitas a la participación equitativa pueden iniciar cambios en función del mercado y del talento humano, para luego convencerse del valor intrínseco de la participación equitativa. Independientemente de cuál sea la visión que predomine en la cultura laboral de las instituciones o empresas, el abordaje de las barreras debe partir de un análisis interno, honesto y realista. Un enfoque centrado en la persona permite partir de la experiencia vivida de manera individual e irse ampliando hacia otras escalas. Por ejemplo, uno de los puntos donde existe más consenso es la importancia de la educación.

## Recuadro 12: Visiones sobre la igualdad de género con relación al ODS 5

- ¿Por qué la brecha casi ha desaparecido a nivel primario, pero persiste en educación secundaria y universitaria? Si se analizan únicamente las condiciones a nivel de la persona, será difícil encontrar una causa. Si se analiza en la escala del hogar, se hallarán barreras económicas (las escuelas secundarias están en las cabeceras municipales y esto implica un costo de traslado, alimentación, etc., además de la colegiatura, materiales, etc.) y barreras asociadas a la inseguridad (los padres temen que sus hijas viajen solas, las escuelas toleran el acoso sexual, etc.). Esto se ve reforzado por creencias culturales (es mejor que la adolescente se quede en su casa y aprenda a trabajar, así conseguirá un esposo que la sostenga económicamente). Al resolver las barreras económicas y de seguridad, se aprecia cómo la cultura se transforma para darle más valor a la educación superior de hombres y mujeres por igual. Al ampliar el acceso a la educación secundaria y superior, la presión por unirse o casarse a temprana edad disminuye. De la misma manera, se puede hacer un análisis en cuanto al acceso a servicios de salud y justicia, participación política y libertad de expresión, entre otros.
- La multicausalidad de las barreras es, ciertamente, intimidante. Por esta razón, el análisis de lo que es posible lograr a nivel de empresa o institución es relevante. Escuchar a los y las colaboradoras desde metodologías participativas es un paso importante para identificar las barreras específicas y decidir por dónde comenzar. Escuchar en ámbitos internos de las organizaciones también permite conocer prioridades e ideas innovadoras respecto a elementos que recurrentemente se identifican con la igualdad de oportunidades, como la flexibilidad de horarios, los permisos de maternidad y paternidad, las políticas formales o normas informales sobre el acoso y la violencia, los perfiles de recursos humanos, etc. Algunas modificaciones requerirán inversiones, pero otras únicamente dependerán de decisiones ejecutivas y de voluntad de aquellas personas en puestos de decisión.





## ODS 10: REDUCIR LA DESIGUALDAD EN Y ENTRE LOS PAÍSES<sup>33</sup>

### A. Importancia y enfoque<sup>34</sup>

Las desigualdades basadas en los ingresos, el género, la edad, la discapacidad, la orientación sexual, la raza, la clase social, el origen étnico, la religión y la oportunidad, siguen persistiendo en todo el mundo, dentro de los países y entre ellos. Las desigualdades amenazan el desarrollo social y económico a largo plazo, afectan a la reducción de la pobreza y destruyen el sentimiento de plenitud y valía de las personas.

La desigualdad de ingresos está en aumento. El 10 % más rico de la población se queda hasta con el 40 % del ingreso mundial total, mientras que el 10 % más pobre obtiene solo entre el 2 y el 7 % del ingreso total. En los países en desarrollo, la desigualdad ha aumentado un 11 %, si se considera el aumento de la población.

Sin embargo, hay avances que se puedan estudiar e imitar con las adecuaciones correspondientes a cada contexto. En la actualidad, el ingreso per cápita de 60 de los 94 países de los que se tienen datos ha aumentado más rápidamente que el promedio nacional. También se han logrado algunos progresos en la creación de condiciones de acceso favorables para las exportaciones de los países menos adelantados.

El crecimiento económico es la vía para reducir desigualdades en los ingresos. Pero se requiere de un esquema de crecimiento económico inclusivo, con políticas públicas distributivas (impuestos, salarios), y que al mismo tiempo desemboque en beneficios individuales y colectivos en materia económica, social y ambiental.

En ámbitos internacionales también se ha recomendado la aplicación de políticas universales que presten especial atención a las necesidades de las poblaciones desfavorecidas y marginadas. Es necesario que haya un aumento en el trato libre de aranceles y que se continúen favoreciendo las exportaciones de los países en desarrollo, además de aumentar la participación del voto de los países en desarrollo dentro del Fondo Monetario Internacional (FMI). Finalmente, las innovaciones en tecnología pueden ayudar a reducir el elevado costo de transferir dinero para los trabajadores migrantes.

El enfoque de este ODS es el siguiente:

- Lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40 % más pobre de la población.
- Potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas.
- Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias, y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.
- Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social.

<sup>33</sup> El equipo técnico del CES formuló este resumen a partir del documento del especialista invitado Rubén Morales Monroy, denominado "Objetivo de Desarrollo Sostenible 10: Reducción de desigualdades", del año 2021. Fuentes diferentes a esta, y que complementan el contenido, se señalan explícitamente.

<sup>34</sup> Con elementos adicionales de: (i) «Objetivos de Desarrollo Sostenible», *el Ágora*, <https://www.elagoradiario.com/objetivos-de-desarrollo-sostenible> y (ii) «Objetivo 10: Reducción de las desigualdades», Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-10-reduced-inequalities.html>



- Mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros.
- Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas.
- Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.
- Fomentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa.
- Reducir a menos del 3 % los costos de transacción de las remesas de los migrantes.

Algunos datos de interés global se consignan en el **Recuadro 13**.

### Recuadro 13: Datos de interés global del ODS 10: Reducción de las desigualdades<sup>35</sup>

- En 2016, el 22 % del ingreso global fue recibido por el 1 % superior de la población, mientras que el 10 % del ingreso fue recibido por el 50 % inferior. En 1980, el 1 % superior de la población tenía el 16 % de los ingresos globales, mientras que el 50 % inferior de la población poseía el 8 %.
- La desigualdad económica es impulsada en gran medida por la propiedad desigual del capital. Desde 1980, se produjeron grandes transferencias de la riqueza pública a la privada en casi todos los países. La repartición de la riqueza global del 1 % superior fue del 33 % en 2016.
- Si las cosas siguen "como de costumbre", el 1 % más rico del mundo alcanzará el 39 % del ingreso global para 2050.
- Las mujeres pasan, en promedio, el doble de tiempo en el trabajo doméstico no remunerado que los hombres.
- Las mujeres tienen el mismo acceso a los servicios financieros que los hombres en solo el 60 % de los países evaluados, y a la propiedad de la tierra en solo el 42 % de dichos países.

<sup>35</sup> Basado en: «Objetivo 10: Reducción de las desigualdades», Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## B. Síntesis del estado de situación, desafíos, propuestas

Existen suficientes bases académicas para recordar que la pobreza y otras realidades que hacen vulnerables a las personas -como el hambre, la falta de medios de vida, la imposibilidad de estudiar, incluso el acceso al agua potable en un país con un alto potencial físico de ese recurso-, son hijas de la desigualdad. Guatemala exhibe los mayores niveles de desigualdad del continente en términos del ingreso, y la movilidad social es muy limitada.

La debilidad institucional y la opacidad en el uso de recursos públicos, la conducción corporativa de los asuntos de Estado y la discriminación estructural, son elementos que están en la base de las persistentes desigualdades en todos los órdenes:

- Como se indicó anteriormente, la desigualdad en la distribución del ingreso alcanzó el valor de 0.54 en el coeficiente de Gini para 2017.
- La pobreza afecta a indígenas o afrodescendientes en mayor medida que al resto de la población. De acuerdo con los últimos datos disponibles sobre Guatemala, en el 2014 la pobreza afectaba al 70 % del primer grupo, mientras que solo el 38 % de la población del segundo grupo era pobre<sup>36</sup>.
- En el 2020, el índice de desarrollo humano (IDH) de Guatemala fue de 0.663, que lo situó en el puesto 127 del *ranking* internacional de 189 países evaluados, que corresponde a una categoría media de desarrollo, muy por debajo de países de la región como Panamá y Costa Rica<sup>37</sup>. A nivel regional, los muni-

<sup>36</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la Cepal. Plan de desarrollo integral El Salvador, Guatemala, Honduras, México* (México: Naciones Unidas, 2019). [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final\\_fi\\_nal\\_cepapresentacion\\_palacio\\_nacional\\_20-05-2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final_fi_nal_cepapresentacion_palacio_nacional_20-05-2019.pdf)

<sup>37</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno* (Estados Unidos: PNUD, 2020), [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_es.pdf)

cipios con IDH más bajo corresponden a poblaciones indígenas.

- La tasa de mortalidad en la niñez es 250 % mayor en el quintil 1, respecto al valor del quintil 5 (56 y 20 muertes por 100 000 nacidos respectivamente); en tanto que la comparación entre zonas de residencia muestra un valor 50 % mayor en las zonas rurales con respecto al valor en áreas urbanas<sup>38</sup>.
- Se estima que en el país se cuenta con menos de 1 médico por cada 1000 habitantes y tiene la densidad de trabajadores de la salud más baja a nivel centroamericano, con 12.5 por 10 000 habitantes<sup>39</sup>.
- En el caso del acceso a internet, el último censo realizado en el 2018 reveló que el 21.3 % de los hogares en el país tiene acceso a una computadora, el 21 % de las personas mayores de 7 años utiliza una computadora, el 29 % accede a internet, 1 de cada 1000 habitantes tiene una suscripción a internet por fibra óptica y 3 de cada 100 personas tiene una suscripción a internet de banda ancha. En el departamento de Guatemala, el porcentaje de computadoras en las viviendas es del 46 %. Estos recursos son más limitados en otros departamentos, donde hasta el 90 % de las viviendas no cuenta con una computadora<sup>40</sup>.

En el **Recuadro 14** se consignan algunas de las propuestas que pueden apuntalar este ODS en el ámbito nacional, y en el **Recuadro 15** se presenta una síntesis teórico-conceptual aplicable al ODS 5 (igualdad de género) y al ODS-10 (reducción de desigualdades).

#### Recuadro 14: Algunas propuestas para el ODS 10: Reducción de las desigualdades

- Impulsar una reforma fiscal integral que permita financiar las acciones dirigidas a disminuir la desigualdad, especialmente, inversiones para generar empleo digno.
- Mejorar la priorización de presupuestos y sanear la ejecución del gasto público.
- Fortalecer el programa de transferencias monetarias condicionadas con la actualización de los criterios técnicos de condicionalidad.
- Establecer un mecanismo de seguimiento de la inversión presupuestaria con enfoque de derechos humanos, en especial para la educación pública y gratuita.
- Mejorar y ampliar la capacitación para el empleo.
- Fortalecer la educación bilingüe intercultural.
- Ampliar y mejorar los mecanismos de protección al trabajador.
- Fortalecer y crear nuevos programas de estudio y becas para grupos poblacionales que presentan mayores exclusiones y discriminaciones en el acceso a la educación por origen étnico, de género, residencia, situación de pobreza, con capacidades diferenciadas, entre otros.
- Enfrentar sistemáticamente las causas de la migración forzada, incluyendo mecanismos efectivos de prevención, atención humanitaria, emergencia y soluciones para la reubicación, el retorno o la integración local.
- Generar conocimiento y debates sobre la desigualdad.

**38** MSPAS, INE y Segeplan, *VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015*.

**39** MSPAS, INE y Segeplan, *VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015*.

**40** Instituto Nacional de Estadística, *XII Censo de población y VII de Vivienda 2018* (Guatemala: INE, 2019), <https://www.cen-sopoblacion.gt/>

## Recuadro 15: ODS 5: Igualdad de género y ODS 10: Reducción de desigualdades <sup>41</sup>

### La cuestión de la equidad e igualdad

Existe una confusión común entre *equidad* e *igualdad*. Aspirar a la equidad implica voluntad y esfuerzos para eliminar las barreras explícitas y los techos y paredes de cristal.

La **igualdad** de oportunidades debería acercar hacia la equidad y permitir que la persona idónea ocupe el mejor lugar posible en cada empresa o institución, sin que su sexo la excluya de participar. El que ciertas tareas hayan sido exclusivas de hombres y mujeres debe de analizarse a la luz de las capacidades reales: ¿es este rol uno para el cual el sexo no representa un impedimento?

Un ejemplo concreto y cercano es la medicina. Hace cien años, en Guatemala no había mujeres médicas. Hoy en día, más de la mitad de los estudiantes de medicina son mujeres. Estos cambios no quieren decir que algo se modificó biológicamente para que las mujeres pudieran acceder a esta profesión. Lo que cambió fue la cultura, y con esto las barreras para acceder a esta carrera. Esto tampoco significa que a las mujeres se les evalúe de manera distinta. En las escuelas de medicina, la evaluación se aplica por igual.

La **equidad**, por su lado, se percibe al notar que cuando desaparecen las barreras al acceso, se balancea la participación, permitiendo el ejercicio de los talentos y la vocación.

Enfocarse en la igualdad de oportunidades más que en la igualdad de resultados permite, a su vez, encontrar esas barreras multidimensionales con más facilidad.

### La terminología es importante

Gran parte de los desencuentros entre personas y grupos respecto a la igualdad de género parten de la ausencia de puestas en común sobre terminologías. Además, algunos términos asociados a este ODS han sido estigmatizados por desconocimiento o temor. Por esta razón, es recomendable partir de los conocimientos internos y proveer herramientas para la reflexión y toma de decisiones.

Un error frecuente es pensar que “igualdad” es equivalente a cuotas. En otras palabras, existe un rechazo a promover la igualdad porque se piensa que en todos los espacios tendrá que participar el mismo número de hombres que de mujeres.

Aunque los números concretos de participación sean útiles, probablemente sea más importante plantearse preguntas como: ¿por qué hay más candidatos hombres que mujeres para ciertos puestos? ¿Por qué las mujeres renuncian a cierto puesto laboral? ¿Existen sesgos en los términos de referencia que desaniman a las mujeres calificadas para postularse?, etc.

Preguntas como estas permiten comprender en qué consisten las barreras específicas de cada organización. Estas pueden ser, tanto explícitas (puestos de trabajo exclusivos para hombres o mujeres), o implícitas (no está escrito, pero existe), también conocidas como paredes y techos de cristal: no los vemos, pero nos topamos con ellos.

<sup>41</sup> Basado en el documento de la especialista invitada Alejandra Colom Bickford, denominado “Objetivo de Desarrollo Sostenible 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Implicaciones para el desarrollo de políticas públicas y privadas en Guatemala”.

## 3.2 SEGUNDO BLOQUE: OBJETIVOS DE CONDICIONES Y CONDICIONANTES DE DERECHOS



Este bloque de objetivos se enfoca en varias dimensiones esenciales. El agua, el saneamiento y la energía son insumos clave para asegurar niveles básicos de prosperidad en las comunidades, independientemente del tamaño de estas. Es ampliamente aceptado que los alimentos y el agua garantizan la vida saludable. Difícilmente esta se pueda explicar sin aquellos factores. El agua viabiliza las necesidades productivas relacionadas con la familia y empresas. La energía, por su lado, dinamiza la economía y los hogares.

Ambos elementos -agua y energía-, son esenciales para mejorar la vida de todos los habitantes, las comunidades y las grandes ciudades; y se constituyen en apuestas estratégicas indiscutibles para la vida en sociedad. Y no hay mejor momento para reflexionar sobre este carácter estratégico ahora que el cambio climático figura como el gran condicionante de los nuevos escenarios de disponibilidad de agua y energía.



## ODS 6: GARANTIZAR LA DISPONIBILIDAD DE AGUA Y SU GESTIÓN SOSTENIBLE Y EL SANEAMIENTO PARA TODOS<sup>42</sup>

### A. Importancia y enfoque

El 70 % de la superficie del planeta está ocupada por mares y océanos, el resto es el espacio continental. El 97.5 % del total del agua es salada y solamente el 2.5 % es dulce. Del total del agua dulce, el 68.9 % son glaciares y nieve, el 29.9 % agua subterránea, el 0.3 % lagos y ríos, y el 0.9 % corresponde a otros humedales, humedad del suelo y permafrost (Unesco, 2009)<sup>43</sup>. El agua es el elemento vital del planeta, pues sin este líquido no se puede generar, sostener y acoger la vida. Ofrece una amplia gama de servicios, siendo los principales: consumo humano directo, aseo e higiene, uso productivo (agricultura, industria, generación de energía, pesca), actividades culturales y recreativas, así como el transporte de personas y mercancías. En los países en vías de desarrollo, entre el 70 % y el 80 % del agua se usa en la agricultura y agroindustria.

Su deficiente gestión puede traducirse en limitaciones, o bien, en excesos. En ambos casos, esto se traduce en riesgo, y puede derivar en desastres en la forma de sequías o inundaciones que afectan a las personas vulnerables y sus medios de vida. Su manejo deficiente también puede derivar en enfermedades y problemas de salud, cuando no reúne condiciones mínimas de calidad. La salinización y la contaminación por vertidos de productos químicos y aguas residuales que conducen a la eutrofización de los cuerpos de agua, son

solo algunos de los impactos que las actividades humanas pueden ocasionar. Evitar la alteración de la calidad y ampliar la disponibilidad neta y el acceso seguro al agua, son los propósitos centrales de las iniciativas de gestión responsable del agua.

Hay suficiente agua dulce en el planeta para lograr este sueño. Sin embargo, actualmente no está repartida adecuadamente y, para el año 2050, se espera que al menos 25 % de la población mundial viva en un país con escasez crónica y reiterada de agua dulce. La sequía afecta a algunos de los países más pobres del mundo, recrudeciendo el hambre y la desnutrición. Esa escasez de recursos hídricos, junto con la mala calidad del agua y el saneamiento inadecuado, repercuten en la seguridad alimentaria, los medios de subsistencia y la oportunidad de educación para las familias pobres en todo el mundo<sup>44</sup>.

El enfoque de este ODS es el siguiente:

- Lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible.
- Lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos.
- Mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos.

<sup>42</sup> El equipo técnico del CES formuló este resumen a partir del documento del especialista invitado de la URL Raúl Maas, denominado "El agua en la concreción del país", del año 2021. Fuentes diferentes a esta, y que complementan el contenido, se señalan explícitamente.

<sup>43</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Manual de educación para la sostenibilidad* (París: Unesco, 2009).

<sup>44</sup> «ODS 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos», *el Ágora* (2019), <https://www.elagoradiario.com/general/ods-6-garantizar-la-disponibilidad-de-agua-y-su-gestion-sostenible-y-el-saneamiento-para-todos/>

- Aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores, y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce.
- Reducir el número de personas que sufren falta de agua.
- Implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles.
- Proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua.
- Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

Algunos datos de interés global se consignan en el **Recuadro 16**.

### B. Síntesis del estado de situación, desafíos, propuestas

La disponibilidad de agua se resume en el **Cuadro 1**. El balance hídrico nacional que ahí se expone se construyó a nivel de microcuenca, agregado a nivel de subcuenca. Esta estimación permite hacer una presentación, tanto a nivel de vertiente, como a nivel nacional.

Conforme al modelo utilizado para su elaboración, la principal entrada de agua es la precipitación pluvial, la cual se estimó en un promedio anual de 213 062 millones de m<sup>3</sup>, tomando como referencia datos de lluvia del periodo 1950-2000. De este volumen hay que descontar la cantidad de agua que se pierde por evapotranspiración, estimado en un 56 % de la cantidad de agua que precipita sobre el país, es decir, 119 407 millones de m<sup>3</sup>.

El agua disponible para la sociedad es la que queda como agua superficial (escorrentía), como flujo subsuperficial (flujos horizontales que ocurren debajo de la superficie y alimentan la escorrentía superficial) y como agua subterránea (al infiltrarse y alimentar acuíferos), o bien queda disponible en el suelo (humedad en el suelo). De esa cuenta, el volumen de agua disponible en el país es de 93 658 millones de m<sup>3</sup>.

### Recuadro 16: Datos de interés global del ODS 6: Agua limpia y saneamiento<sup>45</sup>

- Tres de cada diez personas carecen de acceso a servicios de agua potable seguros, y 6 de cada 10 carecen de acceso a instalaciones de saneamiento gestionadas de forma segura.
- Al menos 892 millones de personas continúan con la práctica insalubre de la defecación al aire libre.
- Las mujeres y las niñas son las encargadas de recolectar agua en el 80 % de los hogares sin acceso a agua corriente.
- Entre 1990 y 2015, la proporción de población mundial que utilizaba una fuente mejorada de agua potable pasó del 76 % al 90 %.
- La escasez de agua afecta a más del 40 % de la población mundial, y se prevé que esta proporción aumente. Más de 1700 millones de personas viven actualmente en cuencas fluviales en las que el consumo de agua supera la recarga.
- 4 billones de personas carecen de acceso a servicios básicos de saneamiento, como retretes o letrinas.
- Más del 80 % de las aguas residuales resultantes de actividades humanas se vierten en los ríos o el mar sin ningún tratamiento, lo que provoca su contaminación.
- Cada día, alrededor de 1000 niños mueren debido a enfermedades diarreicas asociadas a la falta de higiene.
- Aproximadamente el 70 % de todas las aguas extraídas de los ríos, lagos y acuíferos se utilizan para el riego.
- Las inundaciones y otros desastres relacionados con el agua representan el 70 % de todas las muertes relacionadas con desastres naturales.

<sup>45</sup> «ODS 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos», *el Ágora*.



Cuadro 1. Balance hídrico nacional (datos promedio para el periodo 1950-2000)<sup>46</sup>

Rubro	Nacional	Vertiente		
	(millones de m <sup>3</sup> /año)	Caribe (millones de m <sup>3</sup> /año)	Golfo de México (millones de m <sup>3</sup> /año)	Pacífico (millones de m <sup>3</sup> /año)
A. Precipitación	213 062	62 304	101 832	48 926
B. Evapotranspiración	119 407	36 249	60 429	22 728
C. Escorrentía superficial	70 193	20 047	33 899	16 247
D. Flujo subsuperficial	3520	901	1126	1493
E. Recarga subterránea	19 946	5108	6379	8459
F. Humedad en suelo (almacenada)*	16 682	4385	7322	4975
<b>Disponibilidad (C+D+E+F) = (A+F-B)</b>	<b>110 340</b>	<b>30 441</b>	<b>48 725</b>	<b>31 174</b>

\*El modelo considera el agua almacenada en el suelo del año anterior como un flujo de entrada en el balance hídrico, además de la precipitación. Dados los datos utilizados, el valor de este flujo equivale al agua almacenada en el suelo en el año siguiente, por lo que queda disponible para ser utilizada.

A nivel nacional, el 64 % de la disponibilidad total de agua es escorrentía superficial, el 18 % es recarga subterránea, el 3 % es flujo subsuperficial y un 15 % se queda almacenado en el suelo (humedad).

La planificación de las cuencas y la gestión del agua tienen una correlación directa con la disponibilidad del recurso. Así, la disponibilidad a nivel de las distintas cuencas no es uniforme en el país. En las cuencas ubicadas en la Franja Transversal del Norte y en el sur del Petén, al menos el 60 % del agua disponible corresponde a la escorrentía superficial y, en buena parte de estas cuencas, el valor supera el 75 %.

Las cuencas con mayor recarga subterránea (entre el 30 y el 45 % de la disponibilidad) se encuentran principalmente en la vertiente del Pacífico (cuencas de los ríos Nahualate, Madre Vieja, Coyolate, Acomé, Achiguate, Naranjo y

Lago de Atitlán). El potencial de recarga subterránea es también relativamente importante para el resto de cuencas de la vertiente del Pacífico, las cuencas ubicadas en la cadena volcánica y las cuencas que conforman el denominado río Motagua.

Se debe tomar en cuenta también, que la precipitación pluvial tiene una distribución heterogénea, tanto en el tiempo como en el espacio. Aproximadamente el 80 % de las lluvias ocurre entre los meses de mayo a octubre, indistintamente de la vertiente que se considere. En ese contexto, se afirma que durante los meses de "época lluviosa" casi ningún territorio del país enfrenta serios problemas de abastecimiento del recurso; mientras que, en la época seca, alrededor del 50 % del territorio nacional exhibe dificultades para atender las demandas de los distintos usuarios.

La precipitación pluvial anual acumulada a nivel de vertiente hidrográfica presenta extremos. Por ejemplo, en las depresiones orográficas de los ríos Cuilco, Chixoy y Motagua, alcanzan entre 500 y 750 mm de lluvia anualmente en promedio. Por el contrario, los territorios

<sup>46</sup> Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, *Balance hidrológico de las subcuencas de la República de Guatemala. Bases fundamentales para la gestión del agua con visión a largo plazo* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2015).

con mayor precipitación promedio anual (entre 4000 y 5600 mm anuales) se encuentran en las partes montañosas del país, en particular en zonas de la Boca Costa y las cordilleras montañosas del norte.

A partir de los datos analizados para el periodo 1950-2000, se puede afirmar que la precipitación pluvial promedio anual acumulada por vertiente superó los 2000 mm/año, con valores ligeramente mayores en la vertiente del Caribe. Sin embargo, es relevante mencionar que Cepal (2011)<sup>47</sup> reporta una disminución en la precipitación promedio anual a nivel nacional para Guatemala desde 1950, la cual habría pasado de 2795 mm para el periodo 1950-1979 a 2719 mm para 1980-2006, lo cual representa una reducción del 2.7 %.

Respecto a la calidad de agua, el Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad (Iarna) de la Universidad Rafael Landívar, ha desarrollado el “índice simplificado de calidad del agua” (ISQA), que informa sobre una calidad de referencia en un cuerpo de agua en condiciones naturales, y ha sido elaborado con base en datos de 31 ríos de 19 cuencas del país y 39 puntos de muestreo.

El ISQA se ha estimado con base en cinco parámetros fisicoquímicos registrados periódicamente por el Insivumeh entre los años 2002 y 2016, los cuales valoran la cantidad de materia orgánica degradable presente en el agua (DQO, mg/l), conductividad (mg/l), turbiedad (NTU), oxígeno (mg/l) y temperatura (°C). Este índice adquiere valores de 0 a 100<sup>48</sup>, y permite separar la calidad del agua en cuatro categorías (buena, regular, mala, pésima).

Los resultados del ISQA muestran que el 74 % de los ríos considerados posee una calidad de

agua clasificada como “regular”, lo que implica que no debería destinarse para el consumo humano sin tratamiento previo. El restante 26 % de los ríos se encuentra en la categoría de calidad “mala”, por lo que ya no es apta para el consumo de las personas, aunque podría emplearse en la agricultura y la industria luego del tratamiento correspondiente. De acuerdo al ISQA, ninguno de los ríos evaluados tiene agua de calidad “buena”.

Es importante subrayar que los resultados presentados a través del ISQA no toman en cuenta la contaminación microbiológica ni por metales pesados. En el caso de la primera, se estima que existe presencia de contaminación microbiológica en por lo menos el 90 % de las aguas superficiales, por lo que su consumo humano sin tratamiento previo supone riesgos asociados a enfermedades gastrointestinales<sup>49</sup>. El tratamiento, es pues, una condición ineludible.

En el caso de los metales pesados, no existe información a nivel nacional. En 2003, no obstante, se encontraron concentraciones de plomo en tejidos de peces del río Motagua que superaban los valores recomendados por el *Codex Alimentarius* para productos marinos de la FAO (León, 2003)<sup>50</sup>. Esta es una alarma que requiere de un seguimiento serio por parte de las autoridades responsables de estos ámbitos, toda vez que el plomo es un metal bioacumulable, biomagnificable y altamente dañino para la salud de los seres vivos.

Con respecto al uso de agua, y de acuerdo con INE, Banguat y Iarna-URL (2013)<sup>51</sup>, las actividades económicas y los hogares utilizaron 20 374 millones de m<sup>3</sup> de agua en 2010. Si se resta el uso “no consuntivo” del agua de las hi-

<sup>47</sup> Comisión Económica para América Latina y El Caribe, *La economía del cambio climático en Centroamérica. Reporte 2011* (México: Cepal, 2011).

<sup>48</sup> Dentro de estos rangos se definen las siguientes categorías: buena (76-100), regular (51-75), mala (26-50) y pésima (0-25).

<sup>49</sup> Jaime Carrera y Virginia Mosquera, «Bienes hídricos», *Módulo del Perfil Ambiental* (Guatemala: Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad de la Universidad Rafael Landívar, 2020), manuscrito no publicado.

<sup>50</sup> Citado en Raúl Maas, *El agua en la concreción del país* (ver nota al pie 42).

<sup>51</sup> Citado en Maas, *El agua en la concreción del país* (ver nota al pie 42).



droeléctricas, el uso total nacional del agua es de 15 307 millones de m<sup>3</sup>. Este nivel de uso equivale al 16 % de la disponibilidad total.

Del total de usos consuntivos (15 307 millones de m<sup>3</sup>), el 39 % es para agricultura, el 50 % para la industria (pero el 84 % de este total es para el beneficiado de café), el 0.5 % para servicios, el 3 % para los hogares, y el resto es para otras actividades. Del uso agrícola, cerca del 90 % es para riego. Del total de agua usada para riego, la caña de azúcar utiliza el 36 %, la palma africana el 25 %, el banano el 15 % y el resto se emplea para otros cultivos. Los primeros tres cultivos utilizan el 76 % del total de agua para riego en el país <sup>52</sup>. En síntesis, respecto al uso, la agricultura (principalmente riego) y la agroindustria (beneficiado de café), utilizan el 81 % del agua azul del país (agua que se almacena en la capa superficial del suelo).

Una de las dinámicas que ha intensificado la presión ejercida sobre el agua en los últimos años es la expansión de los principales culti-

vos con riego en el país, principalmente caña de azúcar y palma africana. En el periodo 2003-2010 se incorporaron 62 500 ha nuevas de producción de palma africana, sumando en total 93 500 para 2010 (Iarna/URL, 2012)<sup>53</sup>; para 2017 la Gremial de Palmicultores reportó poco más de 145 000 ha establecidas.

En el caso de la caña de azúcar, la superficie en “producción efectiva” se ha ampliado progresivamente de 180 000 ha en 2001, a 200 000 ha en 2005, 235 000 en 2010, y 270 000 ha en 2017. Las estimaciones hechas en el marco de la Cuenta Ambiental de Agricultura proyectan que la demanda de agua para riego se duplicó entre 2001 y 2014, pasando de un consumo de 3228 millones de m<sup>3</sup> en 2001 a 6928 millones de m<sup>3</sup> en 2014. Estos dos cultivos representan el 62 % del total del agua utilizada para riego.

Una síntesis de datos nacionales se presenta en el [Recuadro 17](#).

### Recuadro 17

#### Síntesis de datos nacionales del ODS 6: Agua limpia y saneamiento<sup>54</sup>

- Se estima que en el país llueven 2164 milímetros anuales, en promedio nacional, con rangos entre 635 y 6255 milímetros. De este total, el 80 % precipita entre los meses de mayo a octubre de cada año.
- Se estima que la precipitación pluvial neta de agua en el país puede alcanzar 110 340 millones de m<sup>3</sup>. Esta resulta de restar a las entradas totales de agua de lluvia (213 062 millones m<sup>3</sup>, según análisis del periodo 1950-2000), las pérdidas por evaporación y transpiración de las plantas (poco más del 55 % de la lluvia).
- Se estima una disminución de las lluvias de casi 3 % desde 1980 a la actualidad.
- Durante la época seca, alrededor del 50 % del territorio nacional exhibe dificultades para atender las demandas de los distintos usuarios, y ello genera tensiones entre estos.
- El agua que se almacena en la capa superficial del suelo (agua azul), que sostiene la agricultura de autoconsumo, corresponde a unos 93 569 millones de m<sup>3</sup>.

<sup>52</sup> El crecimiento en la demanda de agua fue, no obstante, diferenciado entre estos tres cultivos: entre 2001 y 2014 esta creció en un 44 % en el caso de la caña de azúcar, en un 82 % en el caso del banano y en 466 % en el caso de la palma africana.

<sup>53</sup> Citado en Maas, *El agua en la concreción del país* (ver nota al pie 42).

<sup>54</sup> Basado en: (i) Juventino Gálvez, «Crisis del agua, riesgo vital y ley de aguas», *Boletín socioambiental Día Mundial del Agua* (Guatemala: Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad, Vicerrectoría de Investigación y Proyección, Universidad Rafael Landívar, 2021) y (ii) Jaime Carrera y Virginia Mosquera, «Bienes hídricos». Las citas incluidas en este recuadro pueden consultarse en estos dos documentos originales.

## Recuadro 17

### Síntesis de datos nacionales del ODS 6: Agua limpia y saneamiento<sup>54</sup>

- A nivel nacional, el 64 % de la disponibilidad física de agua corresponde a cuerpos de agua superficial (ríos, lagos, embalses), el 18 % es agua subterránea (mantos de agua contenidos por los acuíferos), el 3% es flujo subsuperficial y un 15 % se queda almacenado en el suelo (humedad derivada también de la escorrentía superficial). Esta última se denomina agua verde.
- En Guatemala, el agua se distribuye en 32 cuencas hidrográficas y 3 vertientes (Caribe, Golfo de México y Pacífico).
- Según el índice de calidad de agua (parámetros físico-químicos), el 74 % de los ríos (principales cuencas) poseen una calidad de agua clasificada como "regular", lo que implica que no debería destinarse para el consumo humano sin tratamiento previo. El restante 26 % de los ríos se encuentra en la categoría de calidad "mala", por lo que ya no es apta para el consumo de las personas, aunque podría emplearse en la agricultura y la industria luego del tratamiento correspondiente. Ninguno de los ríos evaluados tiene agua de calidad "buena".
- Con respecto a la contaminación microbiológica, y de acuerdo con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS, 2013), por lo menos el 90 % de las aguas superficiales está contaminada, por lo que su consumo humano, sin tratamiento previo, supone riesgos asociados a enfermedades gastrointestinales.
- Se reporta<sup>55</sup> que la cobertura del servicio de abastecimiento de agua alcanza al 58.9 % de hogares con red de tuberías dentro la vivienda y al 14.8 % con red de tubería fuera de la vivienda. El 12.2 % se abastece de agua por pozo perforado (público o privado); el 10.9 % por medio de ríos, lagos, manantiales, camiones, toneles u otros; y el 3.2 % por chorro público. La cobertura no ha variado significativamente en los últimos 10 años, en tanto que las brechas entre las áreas rurales y urbanas se mantienen. Se estima además<sup>56</sup>, que el 54 % de los sistemas de agua potable registrados en la base de datos nacional de agua potable, analizados durante 2016, constituyen un riesgo inminente y grave para la salud humana.
- En 2010, las actividades económicas y los hogares utilizaron 20 374 millones de m<sup>3</sup> de agua azul (INE, Banguat y Iarna-URL, 2013). Esto incluye agricultura (riego y ganadería), industria (incluyendo agroindustria), servicios, hidroeléctricas, hogares y otras actividades.
- Contabilizando solamente la extracción<sup>57</sup> para usos consuntivos (excluyendo las hidroeléctricas), el uso fue de 15 307 millones de m<sup>3</sup> en 2010, lo que representó alrededor del 16 % de la disponibilidad. El promedio de este indicador a nivel mundial es del 13 % (FAO, 2018).
- Del total de usos consuntivos (15 307 millones de m<sup>3</sup>), el 39 % del agua se destina para agricultura, el 50 % para la industria (pero el 84 % de este total es para el beneficiado de café), el 0.5 % para servicios, el 3 % para los hogares y el resto para otras actividades.
- Del uso agrícola, cerca del 90 % se emplea para riego, y de este porcentaje, la caña de azúcar utiliza el 36 %, la palma africana, el 25 %, el banano 15 % y el resto otros cultivos. Los primeros tres cultivos utilizan el 76 % del total de agua para riego en el país.
- En síntesis, la agricultura (principalmente riego) y la agroindustria (beneficiado de café), utilizan el 81 % del agua azul del país.

<sup>55</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Resultados del censo 2018* (Guatemala: INE, 2019).

<sup>56</sup> Banco Mundial, *Diagnóstico de agua, saneamiento e higiene y su relación con la pobreza y nutrición en Guatemala* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2017).

<sup>57</sup> Al uso total de agua (20 374 millones de m<sup>3</sup> de agua azul) se le resta la utilización de las hidroeléctricas, pues este se considera un uso no consuntivo del recurso hídrico.

En el **Recuadro 18** se consignan algunas de las propuestas que puede apuntalar este ODS en el ámbito nacional.

### Recuadro 18: Algunas propuestas para el ODS 6: Agua limpia y saneamiento

Formalmente, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) se constituye en el garante de las precauciones de orden ambiental, o bien de la mitigación de perjuicios. La debilidad institucional de ese ministerio reduce sus actuaciones a simbolismos de bajo impacto. Así, el actual esquema de gestión del agua termina consolidando, en términos formales y reales, una jerarquía de usos que refleja la subordinación del bien general de los hogares a los intereses de la economía. La ambigüedad legal y la discrecionalidad administrativa (inconsistentes con una verdadera planificación hidrológica enfocada en una jerarquía de usos que dignifique derechos humanos), son los elementos que caracterizan la utilización del agua en el país.

- Desde ya hace 15 años se analizaba la anarquía imperante en el uso del agua. Se señalaba<sup>58</sup> “que los hechos han trascendido al régimen legal e institucional del agua; y que la política pública ha sido, durante los últimos 50 años, no regular de manera especial el recurso, dejando especialmente su aprovechamiento, de hecho, a la libre disposición de todos y de nadie, y permitiendo el surgimiento de situaciones hídricas, social y económicamente críticas en abono de comportamientos anárquicos y en detrimento del fortalecimiento del Estado de Derecho y de la consecución de la paz social”. Padilla<sup>59</sup> sostiene que “un rasgo propio [de] la configuración extractiva del Estado...es la reproducción de un modelo que, al no abarcar todo el territorio, vuelve funcional su ausencia/beligerancia a favor de las empresas extractivas”. La ley del más fuerte sigue imperando. Este escenario, y la amalgama de intereses que lo sustentan, en su versión más perversa, se reflejan en ese 3 % del total del agua que se gestiona para atender las demandas poblacionales.
- Una correlación de fuerzas desfavorable al interés de los hogares, no solo niega o socava los derechos vitales ligados al agua y conexos, sino que también explica los reiterados fracasos de las intenciones de aprobar una ley de aguas que haga eco de los preceptos constitucionales en esa materia. Durante el periodo 1991-2017 se reportan<sup>60</sup> 14 iniciativas de ley con pretensiones de atender el artículo 127 de la Constitución Política de la República, aunque solamente dos de estas avanzaron conforme a lo que establece el proceso legislativo.
- La ley de aguas puede ser una ruta instrumental útil para dar un salto cualitativamente significativo en la gestión del agua en el país, en la medida en que múltiples necesidades de uso se gestionen simultáneamente, sin afectar el privilegio que debe tener, en la jerarquización de usos y el derecho humano al agua.

**58** Juventino Gálvez (coord.), *Situación del recurso hídrico en Guatemala* (Guatemala: Facultad de Ciencias Ambientales y Agrícolas e Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar e Instituto de Incidencia Ambiental, 2005).

**59** Diego Padilla, *Política del Agua en Guatemala: una radiografía crítica del Estado* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2019).

**60** Lisa Santos y Ana García, «La ley de aguas, un mandato constitucional sin cumplir», *Pensamiento Jurídico* No. 3 (Guatemala: Instituto de Investigación y Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar, 2019).



## ODS 7: GARANTIZAR EL ACCESO A UNA ENERGÍA ASEQUIBLE, SEGURA, SOSTENIBLE Y MODERNA PARA TODOS<sup>61</sup>

### A. Importancia y enfoque

La energía es fundamental para casi todos los grandes desafíos y oportunidades a los que hace frente el mundo actualmente. Ya sea para el empleo, la seguridad, el cambio climático, la producción de alimentos o para aumentar los ingresos, el acceso universal a la energía es esencial<sup>62</sup>.

Desde una perspectiva antropocéntrica, las propiedades y el aprovechamiento de la energía son imprescindibles para garantizar la sobrevivencia y el desarrollo de una sociedad moderna. Los usos de la energía son numerosos; entre ellos puede mencionarse la generación de calor en el hogar, la preparación de alimentos, el transporte y la construcción, la iluminación de ciudades y el funcionamiento de escuelas, hospitales, centros poblados, etc. Es decir, trabajar para alcanzar las metas de este objetivo es especialmente importante, ya que afecta directamente en la consecución de otros objetivos de desarrollo sostenible.

Los estándares en la calidad de vida que ha alcanzado la humanidad en el último siglo no hubieran sido posibles sin la optimización del aprovechamiento de diversas formas de energía, especialmente la que se deriva de los denominados combustibles fósiles. Sin embargo, esta evolución energética ha provocado una significativa emisión de gases que se liberan hacia la atmósfera, modificando su proporción,

cuestión que explica el calentamiento global. Este hecho obliga a los seres humanos a afrontar nuevamente el reto de la adaptación como mecanismo para asegurar su sobrevivencia.

Las afectaciones al entorno natural y las desigualdades sociales que ha generado la intensificación de la generación y consumo de energía, son los aspectos que se pretenden abordar con la puesta en marcha de este objetivo de desarrollo sostenible, para apuntalar hacia la construcción de sociedades con mayor cohesión y justicia social, con un crecimiento económico inclusivo y un horizonte medioambiental sostenible.

En Guatemala, es necesario profundizar en el conocimiento sobre el funcionamiento del sector energético, reconociendo que el avance en todos los ámbitos de la energía sostenible no está a la altura de lo que se necesita para lograr su acceso universal y alcanzar las metas de este objetivo.

Se debe aumentar el uso de energía renovable en sectores como el de la calefacción y el transporte. Asimismo, son necesarias las inversiones públicas y privadas en energía; así como mayores niveles de financiación y políticas con compromisos más audaces, además de la buena disposición de los países para adoptar nuevas tecnologías en una escala mucho más amplia.

El enfoque de este ODS es el siguiente:

- Acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.
- Aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas.

<sup>61</sup> El equipo técnico del CES formuló este resumen a partir del documento del especialista invitado de la URL Raúl Maas, denominado “La energía en la concreción del país”, del año 2021. Fuentes diferentes a esta, y que complementan el contenido, se señalan explícitamente.

<sup>62</sup> «ODS 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos», *el Ágora*, <https://www.elagoradiario.com/general/ods-7-garantizar-el-acceso-a-una-energia-asequible-segura-sostenible-y-moderna-para-todos/>

- Duplicar la tasa mundial de eficiencia energética.
- Facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles.
- Promover la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias.
- Ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles.

Algunos datos de interés global se consignan en el **Recuadro 19**.

**Recuadro 19:**  
**Datos de interés global del ODS 7:**  
**Energía asequible y no contaminante<sup>63</sup>**

- El acceso a tecnologías y combustibles menos contaminantes para cocinar aumentó a 57.4 % en 2014, poco más que el 56.5 % registrado en 2012.
- Más de 3000 millones de personas, la mayoría de Asia y África subsahariana, todavía cocinan con combustibles muy contaminantes y tecnologías poco eficientes.
- 1 de cada 7 personas aún no tiene acceso a la electricidad, la mayoría de ellos vive en áreas rurales del mundo en desarrollo.
- La energía es uno de los grandes contribuyentes al cambio climático, y representa alrededor del 60 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero.
- Estándares de energía más eficientes podrían reducir el consumo de electricidad de los edificios y la industria en un 14 %.
- Más del 40 % de la población mundial, 3 mil millones de personas, dependen de combustibles contaminantes e insalubres para cocinar.
- A 2015, más del 20 % de la energía se generaba a través de fuentes renovables.
- El sector de energías renovables empleó a un récord de 10.3 millones de personas en 2017.

**B. Síntesis del estado de situación, desafíos, propuestas**

El país cuenta con un significativo potencial de recursos para satisfacer las demandas energéticas a través de diferentes fuentes (eólica, solar, geotérmica e hidráulica). Las estimaciones señalan la disponibilidad de un potencial hidroeléctrico de 6000 MW, del cual, actualmente se aprovecha el 24 %. A ello se suman los más de 1000 MW de potencial geotérmico y los 5.3 kWh/m<sup>2</sup>/día de energía solar, pero de lo cual se aprovecha menos del 20 %<sup>64</sup>.

Los flujos energéticos<sup>65</sup> para el año 2017 se resumen en la **Figura 1**. Ese año, Guatemala reportó una demanda neta total de 506 311.4 TJ que fueron destinados para el consumo interno. Del total de esta demanda, alrededor del 59.5 % son requeridos por el sector residencial, 26.5 % por el sector transporte, 8.1 % por la industria, 3.7 % por el sector comercio y servicios, y el restante 1.0 % para consumo propio. La demanda para el año 2017 superó, por 82 025.5TJ, los registros reportados con respecto al año 2010 con un valor de 424 285.9TJ.

Para el año 2017, la oferta total de energía disponible para atender la demanda para el consumo interno fue de 616 549.8 TJ, de los cuales 70 % provenía de fuentes de generación primaria, siendo los insumos que mayor aporte presentaron. Esta oferta energética fue cubierta en un 46 % por la leña, la cual contribuyó con 283 965.4 TJ, valor que incrementó

<sup>63</sup> Basado en: (i) «ODS 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos», *el Ágora* y (ii) «Objetivo 7: Energía asequible y no contaminante», Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-7-affordable-and-clean-energy.html>.

<sup>64</sup> Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, *Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012. Vulnerabilidad local y creciente construcción de riesgo* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2012).

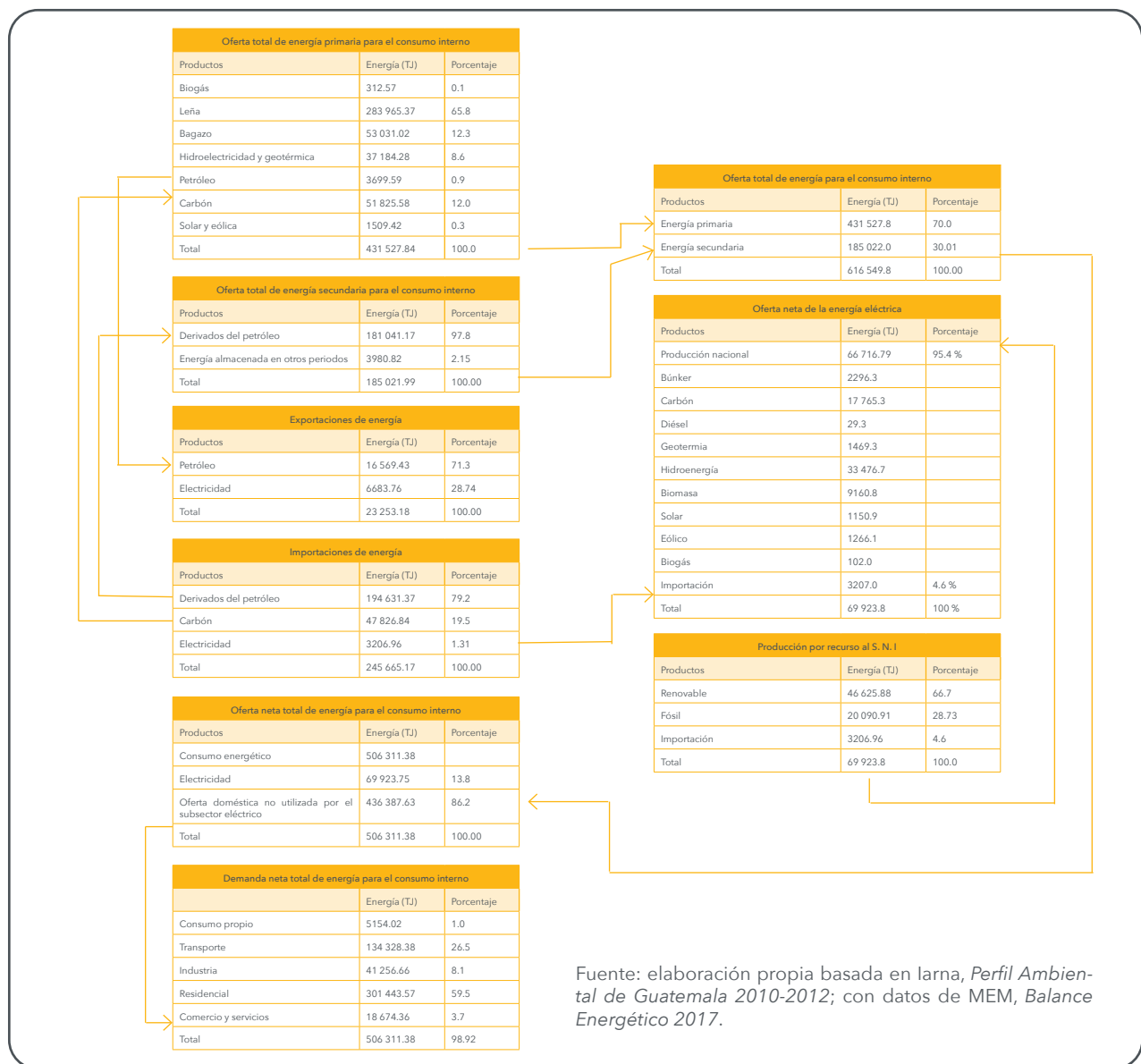
<sup>65</sup> Todo lo relacionado a flujos está basado en: Ministerio de Energía y Minas, *Balance energético 2017* (Guatemala: MEM, 2017).

en un 14.78 % en comparación al año 2010, donde se reportó 247 381.9 TJ. No obstante, se evidenció una disminución considerable de su participación en la oferta total primaria respecto a la registrada en el año 2010. Este comportamiento se ve reflejado por el incremento en la participación del bagazo de caña, carbón mineral, hidroelectricidad y el inicio de operaciones de los generadores solares y eólicos en el año 2014.

Para el año 2017, el aporte de las fuentes secundarias fue de 185 022 TJ, representando

un 30 % de oferta total de energía para el consumo interno. El aporte proviene, en su mayoría, de los derivados del petróleo (con 97.8 %), que son principalmente importados. Se evidenció que el país aumentó en 37 112.2TJ respecto a lo reportado en el año 2010, el cual fue de 147 909.7 TJ, dado que Guatemala es netamente importador de combustibles fósiles. En consecuencia, el país depende del precio de la importación, el cual se ve influido por las variaciones que presenta el mercado internacional.

Figura 1. Flujos energéticos en Guatemala para el año 2017



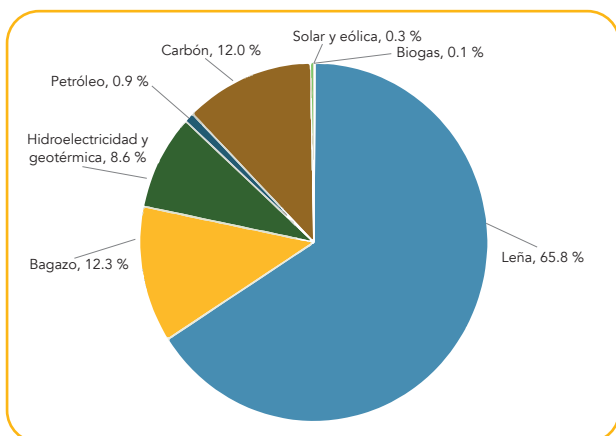
Fuente: elaboración propia basada en Iarna, *Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012*; con datos de MEM, *Balance Energético 2017*.



Para el año 2017, la oferta de energía eléctrica se estimó en 69 923.8 TJ, de lo cual 4.6 % provenía de importaciones. Es importante mencionar que la parte de las importaciones incrementó considerablemente (más del doble), de 1304.3 TJ en 2010 a 3207 TJ en 2017. Este comportamiento indica una reducción en la participación en cuanto a la producción nacional en torno a la oferta neta de la energía eléctrica y clara dependencia de las importaciones.

Respecto a las fuentes energéticas<sup>66</sup>, la Figura 2 muestra una síntesis de la distribución porcentual de las fuentes energéticas primarias en el país para el año 2017. Nótese que la principal fuente utilizada en Guatemala es la leña. El suministro anual de leña para el periodo 2010-2017 ha estado entre 247 381.9 a 283 965.4 TJ, representando entre un 65-70 % del suministro de fuentes energéticas primarias del país. Por otro lado, el suministro del petróleo es muy bajo, debido a que más del 80 % se exporta a otros países. La mayor parte del petróleo que se queda en el territorio nacional se utiliza para la elaboración de asfalto. El suministro de carbón se importa en su totalidad, y se incrementó en 52 % durante el periodo 2010 al 2017.

**Figura 2. Fuentes de energéticas primarias usadas en Guatemala (año 2017)**



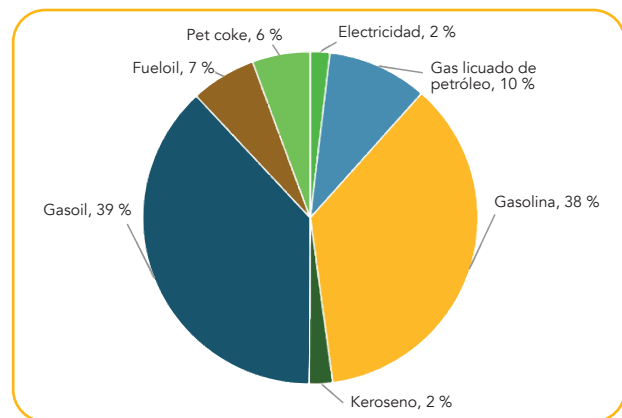
Fuente: elaboración propia con datos de MEM, Balance Energético 2017.

<sup>66</sup> Todo lo concerniente a fuentes basado en: MEM, Balance energético 2017.

La oferta total de energía derivada de fuentes secundarias se muestra en la Figura 3. Nótese que, de la totalidad de combustibles utilizados en el país, el gasoil presenta el mayor aporte con 39 %, seguido de la gasolina con 38 %. La oferta total de energía secundaria aumentó de 147 909.7 TJ en 2010 a 185 022 TJ del año 2017, lo cual representa un incremento del 25.1 %.

La mayor parte de los hidrocarburos utilizados en el país son importados, y su consumo ha sido incremental en los últimos tres lustros. Los sectores más demandantes son el de transporte y, en menor proporción, el sector residencial, la industria y los comercios.

**Figura 3. Fuentes energéticas secundarias usadas en Guatemala para el año 2017**



Fuente: elaboración propia con datos de MEM, Balance Energético 2017.

Con respecto a la generación eléctrica<sup>67</sup>, para el año 2017 se alcanzó un nivel de 11 500 GWh. Los principales generadores fueron las hidroeléctricas con un 50.2 %, el carbón con 26.6 %<sup>68</sup>, el bagazo de caña con 13.7 % y el fueloil con 3.4 %. Véanse las tendencias en la generación total y la importancia relativa de cada fuente a lo largo del periodo 2010-2017 en el Cuadro 2 y la Figura 4.

<sup>67</sup> Todo lo concerniente a generación basado en: MEM, Balance energético 2017.

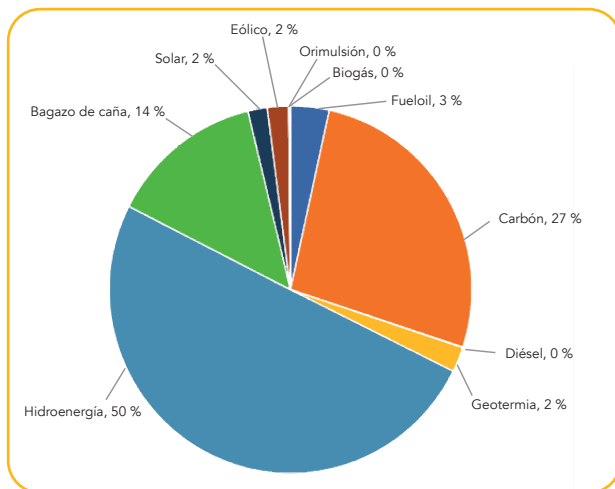
<sup>68</sup> Este tipo de combustible presentó un incremento en un 30 % durante el periodo 2015-2017 debido al ingreso de Jaguar Energy.

**Cuadro 2. Evolución de la generación de electricidad (Gwh), por tipo de recurso energético (2010-2017)**

Tipo energético	Año							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fueloil	2039.3	2042.8	1858.2	1498.0	1380.2	1971.6	981.3	395.5
Carbón	1169.9	1189.9	1237.9	1633.9	1854.7	2361.8	2489.1	3059.5
Diésel	5.6	32.3	8.9	4.7	1.2	1.1	5.4	5.0
Geotermia	271.0	245.7	245.6	212.3	246.6	251.5	289.1	253.0
Hidroenergía	3849.1	4175.6	4458.4	4654.3	4825.2	3851.8	3724.2	5765.3
Bagazo de caña	1558.1	1493.6	1593.9	1768.7	2487.1	1602.4	2746.1	1577.7
Solar	0.0	0.0	0.0	0.0	7.1	149.3	179.4	198.2
Eólico	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	107.3	215.1	218.1
Orimulsión	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Biogás	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.2	4.9	17.6
<b>Total</b>	<b>8893.0</b>	<b>9179.9</b>	<b>9402.9</b>	<b>9771.8</b>	<b>10 802.1</b>	<b>10 301.9</b>	<b>10 634.6</b>	<b>11 489.9</b>

Fuente: elaboración propia con datos de MEM, *Balance Energético 2017*.

**Figura 4. Generación de electricidad por tipo energético en Guatemala para el año 2017**



Fuente: elaboración propia con datos de MEM, *Balance Energético 2017*.

Con respecto al consumo energético<sup>69</sup> (que no incluye la energía que se utiliza en la transformación y usos no energéticos), se registró un incremento de 47 % para el periodo 2001-2017. El aumento promedio fue de un 2 % anual a partir del 2001 al 2013. Sin embargo,

<sup>69</sup> Todo lo concerniente a consumo fue basado en: MEM, *Balance Energético 2017*.

en los últimos tres años (2015-2017), el incremento anual fue del 6 %. El combustible más utilizado en Guatemala fue la leña. El dato más reciente señala que el 54 % de los hogares en el país utiliza este combustible como la principal fuente de energía para cocinar (MEM, 2018, p.8; INE, 2019<sup>70</sup>). En algunos años durante el periodo 2001-2017, la leña llegó a ocupar hasta el 65 % del consumo total de combustibles. La dependencia de este tipo de combustible es una de las más altas de la región<sup>71</sup>.

Respecto al uso sectorial de la energía, la mayor demanda energética en el país viene del sector residencial, seguido por el de transporte. Por el contrario, los sectores industria, comercio y servicios son los que tienen menor demanda. Estos datos son consistentes con los bajos niveles de desarrollo industrial en el país.

En el **Recuadro 20** se consignan algunas propuestas e información sobre la institucionalidad energética para el ODS 7.

<sup>70</sup> Citados en Raúl Maas, *La energía en la concreción del país* (ver nota al pie 61).

<sup>71</sup> Organización Latinoamericana de Energía, *Acceso a mercados energéticos, Fase 2* (Guatemala: Olade, 2014).



## Recuadro 20:

### Algunas propuestas e institucionalidad energética para el ODS 7: Energía asequible y no contaminante

#### Propuestas:

- Internalizar en los instrumentos de política, la lógica de una mayor eficiencia energética, esto es, producir más por unidad de energía y disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero. Para eso, es necesario el monitoreo sistemático de la matriz energética y de la economía, siguiendo los marcos analíticos de la contabilidad ambiental y económica disponibles.
- Promover la diversificación, eficiencia y sostenibilidad de la matriz energética del país.
- Promover la actualización y revisión de políticas públicas para transformar progresivamente la matriz energética hacia estadios de mayor eficiencia nacional.
- Promover activamente los incentivos previstos en la legislación nacional para el fomento de la energía renovable.
- Asegurar el acceso universal de energía moderna renovable para todos los hogares, con miras a reducir la presión sobre los bosques.
- Conceptualizar, diseñar y poner en marcha una estrategia de modernización del parque vehicular, con énfasis en vehículos de bajas emisiones, híbridos y eléctricos.
- Promover el mejoramiento del sistema de transporte público, dando énfasis al transporte masivo de personas a través de trenes y buses modernos, al rediseño y ampliación de rutas y a la realización de alianzas público privadas pertinentes orientadas a favorecer el bien general.
- Un hecho clave es el consumo generalizado de leña en el país, lo que hace imperativo el desarrollo e implementación de estrategias que permitan reducir las presiones sobre los remanentes boscosos del país, al tiempo que se ofrecen opciones energéticas modernas y accesibles para el grueso de la población rural o periurbana.

#### Institucionalidad energética:

- La *Política Energética 2013-2027* es el instrumento de gestión pública que se ha trazado el objetivo de conseguir un desarrollo energético sostenible, con equidad social y respeto al medio ambiente. Dentro de la política, se han identificado cinco líneas estratégicas o ejes de intervención: 1) Asegurar el abastecimiento de electricidad; 2) Asegurar el abastecimiento de combustibles a precios competitivos; 3) Explorar y explotar las reservas nacionales de petróleo con miras al autoabastecimiento nacional, 4) Ahorrar y usar eficientemente la energía y 5) Reducir el uso de leña en el país. Estas líneas estratégicas cuentan con objetivos operativos y acciones que pretenden alcanzar metas a largo plazo.
- Recientemente, el Ministerio de Energía y Minas, en conjunto con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), publicó el *Plan Nacional de Energía 2017-2032*, el cual responde a una serie de compromisos y acuerdos globales<sup>72</sup>, al marco regulatorio sobre cambio climático<sup>73</sup>, a las políticas energéticas<sup>74</sup> y a los instrumentos nacionales de planificación<sup>75</sup>. En síntesis, el plan plantea tres ejes estratégicos para asegurar el abastecimiento de los recursos energéticos de una manera sostenible: 1) aprovechamiento sostenible de los recursos energéticos renovables, 2) medidas de eficiencia energética y 3) reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

<sup>72</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, Acuerdos de París y Contribución Nacional Determinada.

<sup>73</sup> Ley Marco de Cambio Climático, Política General de Gobierno 2016-2022 y Política Nacional de Cambio Climático.

<sup>74</sup> Ley General de Electricidad, Ley de Incentivos para el Desarrollo de Energía Renovable y Política Energética 2013-2027.

<sup>75</sup> Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032, objetivos de desarrollo sostenible, Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (PANCC) y Estrategia de Desarrollo con Bajas Emisiones.

## A. Importancia y enfoque

Las personas se agrupan en las ciudades para cohesionarse, hacer más efectiva la prestación de servicios básicos, fortalecer sus capacidades y mejorar su calidad de vida. También lo hacen para innovar, aumentar su productividad, darles valor a sus productos e intercambiar servicios de manera eficiente.

El desarrollo urbano planificado y ordenado debe ser la aspiración de política con miras a atender de manera más eficiente los servicios públicos de sus habitantes. Este enfoque implica definir criterios nacionales para articular la relación entre esas ciudades y regiones metropolitanas entre sí, y hacia adentro de cada una de ellas con sus barrios. También implica construir la infraestructura urbana necesaria en esas ciudades y la conectividad entre ellas para generar competitividad local.

Sin duda, son muchos los problemas que existen para mantener ciudades de manera que se sigan generando empleos y siendo prósperas, sin ejercer presión degradante e irreversible sobre la tierra y otros recursos naturales. Los problemas comunes de las ciudades son la congestión, la falta de fondos para prestar servicios básicos, la falta de políticas apropiadas en materia de tierras y vivienda y el deterioro de la infraestructura.

Los problemas que enfrentan las ciudades, tales como la gestión integral de los desechos sólidos, pueden constituirse en vías con

propósitos variados. Por ejemplo, mientras se puede generar empleo con obras públicas en la materia, también se pueden aprovechar mejor los recursos y reducir la contaminación y la pobreza. La aspiración es construir ciudades de oportunidades, con acceso a servicios básicos, energía, vivienda, transporte y más facilidades para todos.

La migración pone presión a centros urbanos con mala infraestructura, sin planes de uso de suelo y sin institucionalidad para atender una población en búsqueda de oportunidades. Por estas razones, se deben gestionar esos territorios para convertirlos en ciudades ordenadas, incluyentes, competitivas y resilientes. Esto implica limitar la expansión urbana y cuidar los ecosistemas.

Sin embargo, no se puede ignorar que siempre habrá población rural. Probablemente bajará del 45 % en la actualidad hasta, quizá, un 20 % del total, lo cual equivale a unos 8 millones de habitantes. En consecuencia, se debe invertir en educación, salud y capacidades en esos territorios para asegurar el desarrollo humano integral de su población. Planificar inadecuadamente, o no hacerlo, condenará a millones de personas a cinturones de pobreza urbana.

El enfoque de este ODS es el siguiente:

- Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.
- Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos (mediante la ampliación del transporte público).

<sup>76</sup> El equipo técnico del CES formuló este resumen a partir del documento del especialista invitado Enrique Godoy García-Granados, denominado "La agenda urbana de Guatemala y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 9", del año 2021. Fuentes diferentes a esta, y que complementan el contenido, se señalan explícitamente.

- Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible, y la capacidad para la planificación y la gestión participativa.
- Proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.
- Reducir el número de muertes causadas por desastres.
- Reducir el impacto ambiental negativo en las ciudades (agua, aire y suelos).
- Proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros.
- Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.
- Aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan la gestión integral de los riesgos a desastre.
- Construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.

Algunos datos de interés global se consignan en el **Recuadro 21**.

## B. Síntesis del estado de situación, desafíos, propuestas

Desde el inicio del siglo XXI, Guatemala ha entrado a una fase de crecimiento acelerado de la población urbana, debido a dos factores que se combinan: a) el crecimiento de la población, como resultado de tasas de fecundidad todavía muy altas y b) la transición rural-urbana, marcada por una emigración del campo hacia la ciudad.

Según proyecciones de INE-Celade<sup>78</sup>, en los próximos 20 años el país pasará de contar con una población predominante rural (57 % rural en el año 2000) a una predominantemente urbana (más del 75 % urbano proyectado al año 2032); debiendo incorporar entre 6 y 7 millones de personas adicionales a las ciudades en ese período de tiempo. La incorporación de una población muy joven (17 años promedio en la actualidad, 22 años de edad promedio estimados para el año 2030) moldea las prioridades de políticas públicas para los próximos veinte años en el país (Figura 5).

### Recuadro 21:

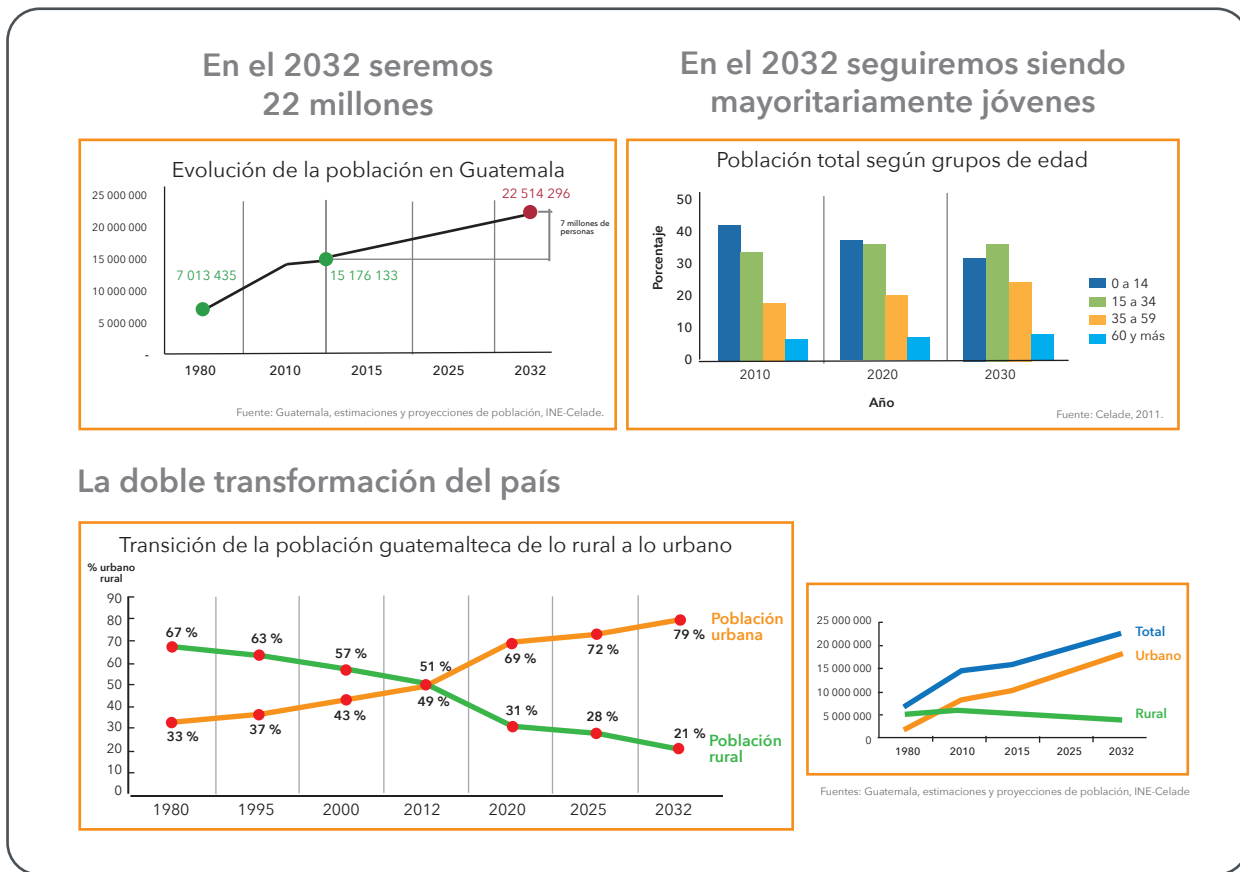
#### Datos de interés global del ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles<sup>77</sup>

- En 2015, cerca de 4000 millones de personas vivían en ciudades, y para 2018 esta cifra alcanzó los 4500 millones, lo cual corresponde al 55 % de la población mundial. Para 2050 se espera un aumento a 6.5 mil millones.
- Las ciudades ocupan solo el 3 % de la Tierra, pero representan del 60 al 80 % del consumo de energía y, al menos, el 70 % de las emisiones de carbono.
- Se estima que 828 millones de personas viven en barrios marginales, y el número va en aumento.
- En 1990, existían 10 ciudades con 10 millones de habitantes o más; en 2014, el número de mega ciudades había llegado a 28, y se esperaba que alcanzara 33 en 2018. En el futuro, 9 de cada 10 mega ciudades se encontrarán en el mundo en desarrollo.
- En las próximas décadas, el 90 % de la expansión urbana tendrá lugar en el mundo en desarrollo.
- El rol económico de las ciudades es significativo, generando alrededor del 80 % del PIB global.

<sup>77</sup> Basado en: (i) «ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles», *el Agora*, <https://www.elagoradiario.com/general/ods-11-lograr-que-las-ciudades-y-los-asentamientos-humanos-sean-inclusivos-seguros-resilientes-y-sostenibles/> y (ii) «Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles», Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html>

<sup>78</sup> Citado por Enrique Godoy, *La agenda urbana de Guatemala y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 9* (Guatemala: 2021).

Figura 5. Proyecciones en materia de población y urbanización en Guatemala<sup>79</sup>



En las últimas décadas, el modelo de desarrollo territorial en Guatemala se ha caracterizado por ser concentrador, excluyente, desequilibrado, desordenado y contaminante. Se define por el centralismo exacerbado y la primacía de la ciudad de Guatemala, y a su vez una inmanejable dispersión territorial en centros poblados menores, diseminados en municipios y territorios extensos, dificultando el acceso a servicios básicos y alternativas de empleos que no sean agricultura (15 000 centros poblados con menos de 1000 habitantes). Este modelo de desarrollo territorial ha conllevado a una "rururbanización" paulatina del campo sin ordenamiento territorial, provocando una pérdida de los suelos rurales y forestales por

el avance del mercado del suelo urbano. Las ciudades principales han crecido sobre la base de condominios y áreas informales, sin construir "ciudad" ni ciudadanía.

La transición rural-urbana del país conlleva una serie de desafíos, tanto para el campo, como para los centros poblados:

- Los jóvenes están dejando las áreas rurales, pues no han encontrado en el campo las oportunidades de desarrollarse, ni las condiciones de vida a la que aspiran.
- Ante la migración hacia las urbes, se acentúa la necesidad de desarrollar y

<sup>79</sup> Godoy, *La agenda urbana de Guatemala y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 9*.

fortalecer capacidades en la población rural joven que les permita insertarse de manera satisfactoria en las dinámicas productivas de las ciudades.

- El reto de las ciudades receptoras de prepararse para atender a una población que crecerá exponencialmente, considerando las demandas vinculadas a la urbanización (energía, agua, servicios básicos, vivienda).
- La llegada de habitantes a las ciudades intermedias pone de manifiesto una de las mayores necesidades del país en materia de política pública: “la política habitacional”. Para las ciudades receptoras es un reto prepararse con oferta habitacional suficiente, segura, bien ubicada y articulada al entorno urbano; el reto consiste en construir en los próximos 20 años más de un millón de unidades habitacionales, principalmente para los estratos de población más pobre.
- Las capacidades de gestión municipal siguen siendo muy precarias: las municipalidades no han respondido a los desafíos actuales del desarrollo territorial (menos de 5 % de los centros poblados cuenta con plantas de tratamiento de aguas servidas) y menos se perfilan como capaces de asumir la recepción de los nuevos habitantes que ingresarán en los próximos 20 años. Desde el año 1985, la Constitución de la República ha encargado a las municipalidades la gestión de su territorio. Si bien las leyes vigentes asignan a la municipalidad la responsabilidad de formular, aprobar y ejecutar planes de ordenamiento territorial (POT), no determinan sanciones para quienes incumplan. De esa cuenta, solamente el municipio de Guatemala y el de Antigua han aprobado y gestionado su POT, mientras que los 338 municipios restantes carecen de este instrumento aprobado y en fase de implementación.

Otra de las manifestaciones más claras de la transición rural-urbana es la migración internacional. Según estadísticas de organizaciones nacionales e internacionales, se calcula que cada hora 20 guatemaltecos atraviesan las fronteras en busca de mejores oportunidades económicas, para ellos y sus familias. Eso conlleva múltiples consecuencias sociales, culturales y económicas; entre las que están la desintegración familiar, vidas en riesgo (incluso muchos menores de edad), pérdida de identidad y la vulnerabilidad de la dependencia, cada vez mayor, de los recursos generados en el extranjero (remesas). Además, la fuga de talento humano capacitado es otro aspecto que, poco a poco, va teniendo consecuencias más serias.

Si bien la vivienda es un derecho humano básico que el Estado debe garantizar, el desarrollo habitacional no debe medirse únicamente en términos de número de viviendas construidas. La urbanización del área metropolitana de Guatemala muestra cómo, el permitir un libre mercado de suelo sin ningún tipo de intervención, tiene como consecuencia un déficit de vivienda de más de un millón de unidades habitacionales que va creciendo cada año.

En el área metropolitana, alrededor de un millón de personas viven en condominios cerrados, con problemas de transporte y de calidad de vida; mientras que un millón más (la mayoría en situación de pobreza) se ubican en los barrancos de la ciudad y sus pendientes como la única solución para acceder a su vivienda. Estos problemas actuales son el precio de dos décadas de “laissez-faire” (dejar hacer) en materia de desarrollo urbano, y del aprovechamiento por parte del mercado de la extrema debilidad regulatoria de los gobiernos locales vecinos del municipio de Guatemala, producto de una descentralización cuestionable en los resultados que ha traído hasta el momento.

Por la dinámica de urbanización, esa situación se está replicando con la misma tendencia en

las ciudades intermedias del país, construyendo un escenario perfecto para que, dentro de diez años, y con el exacerbamiento de los fenómenos climáticos, puedan ocurrir catástrofes similares a la ocurrida en el Cambray II en el año 2015.

Para el país, la transición a una vida urbana conlleva un enorme reto en materia de financiamiento de la infraestructura. Partiendo del hecho de que la acumulación de capital físico ha sido lenta históricamente, la formación bruta de capital fijo (FBCF) ha sido baja y con tendencia decreciente, lo que ha redundado en unos indicadores de infraestructura bajos comparados con otros países de la región, además de que su distribución ha sido desigual en el territorio.

Añadido al déficit crónico en materia de infraestructura, el fenómeno de urbanización supone la necesidad de una serie de inversio-

nes estratégicas en materia de gestión de la ciudad (proyectos de agua, periféricos, desechos, infraestructura verde, electricidad, suelo urbano, espacios públicos y sistemas de transporte público); lo cual requiere de una política y mecanismos adecuados de financiamiento por parte del Estado. Algunas primeras estimaciones giran a una necesidad de inversión de más de 3000 millones de dólares para las ciudades del país en los próximos 20 años.

Finalmente, los desafíos urbanos en materia social son muy grandes si no se toman a tiempo y no se impulsan políticas públicas contundentes orientadas hacia los jóvenes urbanos. Segregación, violencia e ingobernabilidad, son las manifestaciones de un proceso de urbanización mal llevado.

En el **Recuadro 22** se consignan algunas propuestas e información sobre la institucionalidad energética para el ODS 11.

#### Recuadro 22: Algunas propuestas para el ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles

- La transición a un país predominantemente urbano es también una enorme oportunidad. Los efectos del proceso de urbanización en el crecimiento económico y en la prestación de los servicios básicos, en consecuencia de la aglomeración, han sido demostrados<sup>80</sup>. Las ciudades y su economía de escala son extraordinarias en productividad y emprendimiento, ya que en ellas se aglutinan las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), base de la innovación y generadoras de empleo masivo. La generación de empleo es una tarea gigantesca para Guatemala, debido a nuestra demografía pujante.
- El impulso del desarrollo económico en los nodos urbanos permitirá a cada región especializarse en su vocación productiva -con lo cual debería generar oportunidades de trabajo para todos los guatemaltecos con potencial-, además de una época de bonanza económica que permitirá un impulso al emprendedurismo y, por ende, a las Mipyme. El desarrollo económico de las ciudades pasa por ciertas apuestas económicas que se pueden impulsar desde el Estado, en combinación con el fomento a la estructuración de cadenas de valor endógenas y la atracción de inversión privada en los nodos urbanos. Una estrategia de industrialización puede ser el perfecto complemento de una agenda de desarrollo urbano.
- La urbanización ofrece también, una enorme oportunidad para mejorar la prestación de servicios sociales. El efecto de aglomeración permite una atención más eficiente de la población y mejorar la cobertura, siempre y cuando se acompañe de la inversión social necesaria en los centros urbanos. La estructuración de un sistema de ciudades permite también, jerarquizar los servicios de atención a la población en educación y salud, reparando de manera más equilibrada la infraestructura social en el territorio.

<sup>80</sup> Un estudio realizado por *Central American Business Intelligence (CABI)* en 2012 mostró que, por cada punto de urbanización, sin hacer nada, los países pueden crecer en 0.7 % de su PIB.

## Recuadro 22:

## Algunas propuestas para el ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles

- Se necesita construir la Agenda Urbana de Guatemala para los próximos cincuenta años, como un acercamiento al problema del desarrollo para garantizar el máximo aprovechamiento del potencial de crecimiento de las ciudades y para afrontar con éxito los retos sociales que conlleva la urbanización. Realizar esto en apego al ODS11 asegura hacerlo de manera sostenible e incluyente. Debe ser un compromiso de Estado indispensable para sentar las bases del desarrollo urbano y territorial para el futuro. Dicha agenda se estructura alrededor de cuatro grandes ejes que se articulan entre sí, y que permitirán dar sostenibilidad a los procesos de desarrollo urbano a lo largo del tiempo:
  - Reforma del marco legal y creación de la institucionalidad rectora del desarrollo urbano y vivienda: la propuesta más importante para lograr el desarrollo urbano sostenible y la implementación de una agenda urbana gira en torno a una institucionalidad capaz de impulsar políticas pertinentes. El proceso de urbanización va más allá de las capacidades municipales y de las instituciones existentes. Se necesita un Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda que implemente políticas públicas para construir vivienda en barrios y ciudades.
  - Impulso de políticas públicas y cambios de modelos de ciudad y territorio: centradas en nuevos modelos habitacionales y de desarrollo urbano y rural.
  - Fortalecimiento de la institucionalidad nacional y local. Incluye la depuración de la institucionalidad existente y la adecuación a las nuevas necesidades del siglo XXI.
  - Estrategia de financiamiento del desarrollo urbano: incluye el diseño de instrumentos de política de orden financiero a tono con los ejes anteriores.
- Sobre esta base, y en sintonía con el ODS 11, se deben privilegiar los siguientes mecanismos:
  - Creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
  - Impulso de la Ley de Desarrollo Urbano y Gestión Territorial.
  - Definición e implementación de la Agenda Municipalista.
  - Aprobación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano.
  - Definición del Plan Nacional de Infraestructura Urbana.
  - Establecimiento de cinco planes de ordenamiento y desarrollo territorial para ciudades metropolitanas.
  - Definición de nuevos modelos de financiamiento de la vivienda.
  - Gestión de un programa para financiamiento de vivienda en riesgo en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala.
  - Gestión de operaciones crediticias para las inversiones urbanas.
  - Puesta en marcha de un sistema de información de vivienda basada en el nuevo censo.
  - Definición del Plan de Movilidad Metropolitana AMCG.
  - Impulso de la Ley de Regiones Metropolitanas.
  - Iniciativa de Ley de Carrera de Funcionarios Territoriales.



## Recuadro 22: Algunas propuestas para el ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles

- La puesta en marcha de la Agenda Urbana requiere de un abordaje distinto, según el tipo de ciudades que se encuentran en el país:
  - **El municipio de Guatemala**, es el único a la fecha en contar con un plan de ordenamiento territorial de carácter vinculante, principalmente para los aspectos constructivos y la edificabilidad, y en donde los instrumentos de planeamiento y gestión del uso del suelo se aplican en buena medida. El municipio ha avanzado en la aplicación de planes locales de uso del suelo, aunque cabe resaltar que la mayoría son en ámbito consolidado y que los equipos municipales han dejado de lado la aplicación de instrumentos regulatorios en la zona de expansión del municipio.
  - **Los municipios de Mixco, Villanueva y otros conurbados de la ciudad de Guatemala**, han iniciado procesos de ordenamiento territorial y tienen mayores capacidades de control de la construcción, pero a la fecha no cuentan con ningún instrumento de gestión del suelo o en los sitios donde ocurren las mayores dinámicas de crecimiento urbano, sea por la vía formal (condominios cerrados) o informal (asentamientos precarios). Existe una reciente y paulatina especialización de los equipos municipales de esos municipios.
  - **Las ciudades intermedias** tienen una dinámica de urbanización importante, se han convertido en centros regionales de sus territorios y presentan servicios para la mayoría de la población de sus ciudades. Están empezando con los procesos de gestión territorial y de desarrollo de capacidades de sus cuadros técnicos.
  - **Las ciudades pequeñas y dispersas** tienen poca capacidad instalada y no cuentan con ningún instrumento de ordenamiento territorial ni procesos en marcha. En esos municipios, el control de las construcciones se vincula más a un aspecto de cobro, que de control del territorio.



### 3.3 TERCER BLOQUE: OBJETIVOS DE ORDEN ECONÓMICO



Este bloque se enfoca en la dimensión económica, incluyendo los aspectos de producción, distribución y consumo, y los respectivos vínculos con la dimensión sociocultural ya tratada anteriormente y la dimensión relacionada a los condicionantes, especialmente lo que se refiere a la energía y el agua, también abordadas en la sección previa.

Hay consenso global respecto a que la falta de empleo, el subempleo, la falta de inversiones privadas, la ausencia de condiciones desde el ámbito público para favorecer un clima adecuado de negocios y emprendimientos de todas las escalas, la ausencia de valor agregado en la producción, la baja productividad, entre otros, son factores que frenan la inclusión laboral y generan desestabilidad social, alimentando fenómenos como el de la migración. Algunos de estos elementos se abordan en este bloque.

## A. Importancia y enfoque<sup>82</sup>

Este objetivo se centra en promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos. Alienta a los Estados a movilizar medios necesarios para su implementación con alianzas y colaboración, teniendo como sujetos principales las necesidades de los más pobres y vulnerables. Una de las premisas que subyacen en este ODS es que la erradicación de la pobreza será posible mediante empleos estables y bien remunerados. Así también, mejorando las condiciones de trabajo a mujeres y grupos vulnerables, incluyendo jóvenes y poblaciones en las áreas rurales, y considerando la urgente necesidad de cuidar y restaurar el ambiente natural.

El aumento de la productividad laboral, la reducción de la tasa de desempleo -especialmente entre los jóvenes-, la mejora del acceso a los servicios financieros para gestionar los ingresos, la acumulación de activos y la realización de inversiones productivas, son componentes esenciales de un crecimiento económico sostenido e inclusivo. El aumento de los compromisos con el comercio, la banca y la infraestructura agrícola, también ayudará a aumentar la productividad y a reducir los niveles

de desempleo en las regiones más empobrecidas del mundo.

Al crear nuevas oportunidades laborales, que estén dentro del marco de “empleo digno”, toda la sociedad se ve beneficiada con personas más productivas que contribuyen al desarrollo del país. El empleo productivo y el trabajo decente serán elementos clave para alcanzar una globalización más justa; protegiendo, a su vez, el desarrollo pacífico de las naciones, ya que la poca inversión, los empleos precarios y el bajo consumo causan un desgaste en el contrato social básico presente en las sociedades democráticas.

El enfoque de este ODS es el siguiente:

- Alentar el crecimiento económico *per cápita*, de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7 % anual en los países menos adelantados.
- Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas, centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra.
- Promover políticas orientadas al desarrollo, que apoyen las actividades productivas; la creación de puestos de trabajo decentes; el emprendimiento, la creatividad y la innovación; y fomenten la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

<sup>81</sup> El equipo técnico del CES formuló este resumen a partir del documento del especialista invitado Rubén Morales Monroy, denominado “Objetivo de Desarrollo Sostenible 8: Trabajo Decente y Crecimiento Económico”, del año 2021. Fuentes diferentes a esta, y que complementan el contenido, se señalan explícitamente.

<sup>82</sup> Con elementos adicionales de: «ODS 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos», *el Ágora*, <https://www.elagoradiario.com/general/ods-8-promover-el-crecimiento-economico-sostenido-inclusivo-y-sostenible-el-empleo-pleno-y-productivo-y-el-trabajo-decente-para-todos/>

- Mejorar la producción y el consumo eficientes y desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente.
- Lograr el empleo pleno y productivo, así como el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres.
- Reducir la proporción de jóvenes que no están empleados.
- Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas, y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil.
- Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro.
- Elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.
- Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios.
- Promover el comercio justo.

Algunos datos de interés global se consignan en el **Recuadro 23**.

## B. Síntesis del estado de situación, desafíos, propuestas

El país tuvo una actividad económica de crecimiento moderado y estable, con una tasa promedio de 3.5 % durante el período 2000-2019. Los expertos consideran que ese es un crecimiento insuficiente. Con ese ritmo anual promedio, el PIB de Guatemala se duplicaría cada 20 años. Aunque el crecimiento del país está levemente por debajo del de la región centroamericana (3.8 %) y mundial (3.8 %), en ambos casos para el período 2000-2019 las metas de los Acuerdos de Paz apuntaban a un crecimiento promedio de 6 % anual, cuestión que demanda condiciones políticas, institucionales y capacidades que no se han logrado concretar.

### Recuadro 23: Datos de interés global del ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico<sup>83</sup>

- Aproximadamente la mitad de la población mundial todavía vive con el equivalente a unos USD 2 diarios.
- Unos 700 millones de trabajadores vivieron en la pobreza extrema o moderada en 2018, con menos de USD 3.20 por día. En muchos lugares, el hecho de tener un empleo no garantiza la capacidad para escapar de la pobreza.
- Se estima que 172 millones de personas en todo el mundo estuvieron sin trabajo en 2018, una tasa de desempleo del 5 %.
- En total, 2 mil millones de trabajadores tuvieron empleos informales en 2016, lo que representa el 61 % de la fuerza laboral mundial.
- Muchas más mujeres que hombres están subutilizadas en la fuerza laboral: 85 millones en comparación con 55 millones de hombres.
- Aunque la tasa media de crecimiento anual del PIB real per cápita en todo el mundo va en aumento año tras año, todavía hay muchos países menos adelantados en los que las tasas de crecimiento están desacelerando y se encuentran lejos de alcanzar la tasa del 7 % establecida para 2030. La pandemia de COVID19 ha recrudecido las crisis en todos los países y ralentizado aún más estos ritmos.
- A nivel mundial, el número de empleos necesarios para cubrir aquellas personas que ingresan al mercado laboral es de aproximadamente 30 millones de empleos nuevos por año.
- Los hombres ganan 12.5 % más que las mujeres en 40 países evaluados.
- La tasa de participación de la mujer en la fuerza laboral llega al 63 %, mientras que la tasa masculina es del 94 %.

<sup>83</sup> Con elementos adicionales de: (i) «Objetivos de Desarrollo Sostenible», *el Ágora*, (ii) «Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento», Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-8-decent-work-and-economic-growth.html>

De acuerdo a los datos del INE<sup>84</sup>, hacia 2019 en el país habían 12.5 millones de personas en edad de trabajar (casi 6 millones en el ámbito urbano, el resto en el rural). De este total, casi el 59 % equivale a la población económicamente activa (PEA). Con respecto a la PEA, el 97.5 % de la población estaba ocupada. De este porcentaje, el 61.3 % eran asalariados, el 25.8 % trabajaban por cuenta propia, el 2.9 % eran empleadores y el resto no recibían un pago explícitamente. Siempre, con relación a la población ocupada, el 71 % se desempeñaba en una condición de informalidad. Es decir, la persona carece de seguridad social, sin derecho al pago de prestaciones legalmente reconocidas y, frecuentemente, percibiendo ingresos más bajos.

Con respecto a la actividad económica en el sector primario<sup>85</sup>, hacia 2018 alcanzó una contribución al PIB del orden de 10.6 %. Las actividades ligadas a la agricultura emplean a casi un tercio de la población ocupada, hecho que le asigna una relevancia especial en materia económica, especialmente de las áreas rurales<sup>86</sup>.

El sector secundario comprende las actividades de producción de bienes industriales, manufactura y construcción; e incluye el suministro de electricidad, agua y saneamiento. La industria manufacturera representa el 14.2 % del PIB y emplea al 10 % de la población ocupada (tercera actividad económica que más trabajadores emplea en el país). El sector terciario genera el 49 % del empleo en Guatemala.

Con respecto al comercio, este representa el 18 % del PIB y concentra el 19.6 % del empleo total en el país. Se caracteriza por tener bajas

barreras de entrada y salida, y por ser un importante generador de empleo informal. De hecho, el 60 % de los trabajadores independientes del sector terciario se dedican al comercio.

En términos globales, a pesar de que en los últimos 25 años la cantidad de trabajadores que viven en pobreza ha disminuido, aún hay brechas importantes que deben cerrarse, las cuales suelen ser más pronunciadas en países en vías de desarrollo, y Guatemala no es la excepción. Estas brechas están ligadas a la desigualdad y al consecuente déficit de empleos, pues la actividad económica no los puede absorber. En este sentido, el ODS 8 apunta a estimular el crecimiento económico sostenible, teniendo como pilares, los altos niveles de productividad y la investigación tecnológica.

En el caso específico de Guatemala, la transición a la democracia permitió al país optar por una nueva institucionalidad orientada al bien común. No obstante, el arreglo vigente no parece que alcance niveles de respuesta acordes a la realidad imperante.

En términos generales, el desempeño actual de algunos indicadores ligados al ODS 8 no está en sintonía con el desempeño esperado. Algunos de esos indicadores se destacan en el **Cuadro 3**.

Por otro lado, para aumentar las inversiones y mejorar la calidad del empleo en el país, se han impulsado diversas políticas públicas y programas como la *Política Nacional "Guatemala Emprende"*, el Fideicomiso para la Pequeña y Mediana Empresa a cargo del Ministerio de Economía, y la *Política Nacional de Competitividad*, implementada a través de un diálogo nacional.

Estas tres políticas, junto con muchas otras, están relacionadas al *Plan Nacional de Desarrollo "K'atun, Nuestra Guatemala 2032"*, en el cual se establecen cinco ejes prioritarios, siendo estos: (i) Guatemala urbana y rural, (ii) Bienestar para la gente, (iii) Riquezas para

<sup>84</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI-1)*, base de datos en formato SPSS (Guatemala: INE, mayo de 2019).

<sup>85</sup> Banco de Guatemala, *Estadísticas macroeconómicas* (Guatemala: Banguat, 2020), <https://www.banguat.gob.gt/es/page/>

<sup>86</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI-1)*.

todos y todas, (iv) Recursos naturales para hoy y el futuro, y (v) Estado garante de los derechos humanos y persecución del desarrollo.

Varios objetivos de este plan tienen relación directa con el ODS 8, siendo estos: (i) Desarrollo rural integral, (ii) Aceleración del crecimiento económico con transformación productiva, (iii) Estabilidad macroeconómica en un marco amplio de desarrollo, (iv) Generación de em-

pleo decente y de calidad, (v) Democratización del crédito y (vi) Garantizar el derecho a vivir una vida libre de pobreza.

En el **Recuadro 24** se resume el énfasis de las principales políticas públicas ligadas al ODS 8. Así mismo, en el **Recuadro 25** se presenta una síntesis de propuestas relacionadas a este ODS.

**Cuadro 3. Desempeño de algunos indicadores ligados al ODS 8 (año 2020)**

Indicador	Desempeño esperado	Desempeño de Guatemala
Crecimiento del PIB	Al menos 6 %	3.1 % (tendencia promedio)
Índice de Gini de ingreso	---	0.54
Tasa de desempleo	No más de 2.4 %	2.6 %
Disminución de la informalidad	---	71 %
Población indígena en pobreza	Erradicar	Más de 75 %

**Recuadro 24:**  
Énfasis de algunas políticas públicas emblemáticas ligadas al ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico

**Política económica 2016-2032**

- Incrementar el crecimiento económico sostenido.
- Cerrar brechas de desigualdad de oportunidades para jóvenes y otros grupos vulnerables.
- Mejorar la inclusión en términos laborales y económicos.
- Reducción de la pobreza.
- Crear una fuerza de trabajo más capacitada.

**Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032**

- Reducción sustancial de la cantidad de jóvenes que no están empleados.
- Protección de los derechos laborales.
- Creación de fuentes de empleo digno.
- Reducción de la pobreza.

**Política Nacional de Competitividad 2018-2032**

- Mejorar la capacitación de la fuerza laboral para optar a mejores salarios.
- Mejorar el ambiente para empresas y emprendedores.
- Mejorar el crecimiento económico de Guatemala.
- Lograr mejores niveles de productividad económica mediante la diversificación, modernización e innovación.
- Reducción de la pobreza.



## Recuadro 25: Algunas propuestas para el ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico

- Simplificar y automatizar los trámites para el inicio y seguimiento de emprendimientos empresariales, especialmente de pequeña y mediana escala.
- Otorgar asistencia técnica pública para el análisis de mercados en ámbitos promisorios para el emprendimiento.
- Impulsar la Ley de Competencia.
- Incrementar la inversión para la investigación y el desarrollo de nuevos emprendimientos y la generación de empleo.
- Impulsar la inversión en capacidades estadísticas en materia laboral.
- Masificar y regionalizar la capacitación en habilidades técnicas por intermedio de mecanismos variados de becas.
- Generar una plataforma de capacidades que puedan dar asistencia profesional a los beneficiarios de remesas, con miras a asegurar el éxito de diversos emprendimientos locales.
- Fortalecer la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
- Promover marcos normativos y regulatorios que faciliten la articulación de esfuerzos interinstitucionales.
- Fortalecer el papel de los consejos de desarrollo departamentales.
- Avanzar en alianzas público-privadas, como infraestructura, transporte y energía.
- Alinear la cooperación internacional con las prioridades nacionales de desarrollo.
- Mantener y ampliar el apoyo internacional para el proceso nacional de implementación de la Agenda 2030.
- Reflexionar sobre este progreso lento y desigual, y revisar las políticas económicas y sociales nacionales destinadas a erradicar la pobreza.
- Enfrentar sistemática y sistemáticamente la falta de oportunidades de trabajo decente, la insuficiente inversión y el bajo consumo para evitar mayor erosión del contrato social básico expresado en la Constitución Política.
- Refundar instituciones para que la inspiración se enfoque en la creación de empleos de calidad en el marco de una economía adaptada a las nuevas necesidades post pandemia.
- Centrar el crecimiento anual del PIB real per cápita en la mejora de la productividad laboral, en sinergia con la necesidad de mejorar el nivel de vida y los salarios.

## A. Importancia y enfoque

El principal fin del objetivo es construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación. Se parte del hecho de que las inversiones en infraestructura (transporte, riego, energía, tecnología y comunicación), son importantes para lograr el bienestar general y empoderar a los países en vías de desarrollo. Para conseguir un incremento en la productividad y en los ingresos, así como fomentar una mayor estabilidad social y conseguir ciudades más resistentes al cambio climático de los ciudadanos, se necesitan las inversiones en infraestructura.

El progreso tecnológico<sup>88</sup> debe estar en la base de los esfuerzos para alcanzar los objetivos medioambientales, como el aumento de los recursos y la eficiencia energética. Sin tecnología e innovación, la industrialización no ocurrirá; y sin industrialización, no habrá desarrollo. Es necesario invertir más en productos de alta tecnología que dominen las producciones manufactureras para aumentar la eficiencia y mejorar los servicios celulares móviles para que las personas puedan estar conectadas.

Se tiene como máxima de acción que la industrialización inclusiva y sostenible, junto con la innovación y la infraestructura, provocan una explosión de las fuerzas económicas, las dinamizan, y las hacen competitivas para generar empleo y mejores ingresos. Así mismo,

desempeñan un papel vital a la hora de promover nuevas tecnologías, facilitando el comercio (local e internacional) y hacer un mejor uso de los recursos. La innovación y el progreso tecnológico serán pilares de trabajo para descubrir y usar soluciones duraderas y sostenibles, tanto para los desafíos económicos, como los medioambientales.

El enfoque de este ODS es el siguiente:

- Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad.
- Promover una industrialización inclusiva y sostenible, y aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto.
- Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados.
- Modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles.
- Aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales.
- Apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales.
- Aumentar el número de personas que trabajan en investigación y desarrollo por millón de habitantes y los gastos de los sectores público y privado en investigación y desarrollo.
- Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones, y proporcionar acceso universal y asequible a internet.

<sup>87</sup> El equipo técnico del CES formuló este resumen a partir del documento del especialista invitado Rubén Morales Monroy, denominado "Objetivo de Desarrollo Sostenible 9: Industria, innovación e infraestructura", del año 2021. Fuentes diferentes a esta, y que complementan el contenido, se señalan explícitamente.

<sup>88</sup> Con elementos adicionales de: «Objetivos de Desarrollo Sostenible», *el Ágora*.

Algunos datos de interés global sobre el ODS 9 se consignan en el **Recuadro 26**.

**Recuadro 26:**  
**Datos de interés global del ODS 9:**  
**Industria, innovación e infraestructura<sup>89</sup>**

- La infraestructura básica (como las carreteras, las tecnologías de la información y la comunicación, el saneamiento, la energía eléctrica y el agua), sigue siendo escasa en muchos países en desarrollo. Por ejemplo, más de 4 mil millones de personas aún no tienen acceso a internet, 90 % de ellos están en el mundo en desarrollo.
- En todo el mundo, 2300 millones de personas carecen de acceso a saneamiento básico, y casi 800 millones de personas carecen de acceso a agua potable.
- 2.6 mil millones de personas en países en desarrollo no tienen acceso permanente a electricidad.
- Los sectores de energía renovable actualmente emplean a más de 2.3 millones de personas, el número podría llegar a 20 millones para 2030.
- En los países en desarrollo, apenas el 30 % de los productos agrícolas se someten a procesamiento industrial, en comparación con el 98 % de los países de altos ingresos.
- El valor agregado de la industrialización *per cápita* es solo de 100 dólares en los países menos desarrollados, en comparación con más de 4500 dólares en Europa y América del Norte.
- Las limitaciones en materia de infraestructura afectan la productividad de las empresas en alrededor del 40 %.
- La proporción mundial del valor agregado manufacturero en el PIB aumentó del 15.2 % en 2005 al 16.3 % en 2017, impulsado por el rápido crecimiento de las industrializaciones en Asia.

<sup>89</sup> Basado en: (i) «Objetivo 9: Industria, innovación e infraestructura», Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-9-industry-innovation-and-infrastructure.html> y (ii) «Objetivos de Desarrollo Sostenible», *el Ágora*.

**B. Síntesis del estado de situación, desafíos, propuestas**

Guatemala -y América Latina en general, incluyendo el Caribe-, aún se enfrentan a retos relativos a las diferencias y brechas de acceso a internet entre las zonas rurales y urbanas. En promedio, la diferencia asciende a 27 puntos porcentuales, que es un fiel reflejo de las brechas en términos de ingresos; en donde al quintil más rico y el más pobre, están separados por brechas de más de 20 puntos porcentuales.

Específicamente, en el país se presentan fallos considerables en términos de inversión gubernamental (incluso desde la asignación de presupuesto) e inversión privada para el desarrollo (salud, educación, transporte y conectividad), aumentando las brechas entre las zonas rurales y las urbanas. Estas realidades impactan, por ejemplo, en la incidencia de la pobreza. Mientras que en el ámbito urbano alcanza bajos porcentajes, en las zonas rurales puede alcanzar hasta el 90 %. Esto también se refleja en el uso y aprovechamiento de la tecnología, que difiere entre el interior del país y la ciudad capital.

Por otro lado, la infraestructura de Guatemala para el año 2020, obtuvo una calificación de 58.3 sobre 100 en el índice de competitividad global; siendo su peor calificación la infraestructura de transporte, con 20 puntos sobre cien. En cuanto a conectividad vial, Guatemala es el penúltimo puesto de 132 países, con 15 puntos sobre 100. Sin embargo, en términos de infraestructura eléctrica, el país alcanzó los 95.5 de 100 y, si bien hay indicadores positivos y se logró un alza de 0.9 puntos porcentuales, esto no ha sido suficiente y los retos aún abundan, tomando en cuenta también los puertos, aduanas, carreteras, etc.

Los principales instrumentos de política de Guatemala ligados al ODS 9 son, principalmente, la *Política Económica 2016-2032*, la *Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032* y la *Política Nacional de Competitividad 2018-*

2032. Estas tres políticas están ligadas al *Plan Nacional de Desarrollo “K’atun, Nuestra Guatemala 2032”*, en el que se establecen cinco ejes prioritarios ligados al ODS 9, siendo estos: (i) Guatemala urbana y rural, (ii) Bienestar para la gente, (iii) Riquezas para todos y todas, (iv) Recursos naturales para hoy y el futuro, y (v) Estado garante de los derechos humanos y persecución del desarrollo. Los objetivos del Plan Nacional K’atun que tienen relación directa con el ODS 9, son los siguientes:

- Desarrollo rural integral.
- Garantizar a la población entre 0 y 18 años el acceso a todos los niveles del sistema educativo.
- Promover la ciencia y la tecnología articulada con las prioridades nacionales del desarrollo.
- Infraestructura para el desarrollo.
- Papel más activo del Estado en la consecución del crecimiento y la inclusión social.

Algunas propuestas ligadas al ODS 9 se consignan en el [Recuadro 27](#).

#### Recuadro 27:

#### Algunas propuestas para el ODS 9: Industria, innovación e infraestructura

- Incrementar la inversión pública en infraestructura, especialmente carreteras, puertos y aeropuertos.
- Invertir en una red de caminos rurales en zonas de alta densidad poblacional (altiplano central y occidental).
- Invertir en sistemas de riego para apoyar la producción de pequeña escala.
- Optimizar el uso de fuentes de energía renovable, y asegurar el acceso universal a precios asequibles.
- Regular monopolios y oligopolios de los servicios de televisión e internet.
- Impulsar la inversión en capacidades estadísticas, con el objeto de contar con indicadores clave para la mejor toma de decisiones en las políticas públicas.
- Implementar la vinculación entre la política general de gobierno con la Agenda 2030, para alinear los esfuerzos públicos nacionales hacia el alcance de los ODS.
- Fortalecer la Segeplan, a efectos de incidir en la inversión pública, especialmente la relacionada a infraestructura.
- Promover marcos normativos y regulatorios que faciliten la articulación de esfuerzos interinstitucionales, sobre todo los vinculados con la inversión en infraestructura de los consejos de desarrollo, que van de la mano con las acciones de las municipalidades; la inversión en educación y salud a nivel local/comunitario; la infraestructura crítica propuesta por el Estado, por medio de alianzas público- privadas; así como la inversión privada, por ejemplo, en el sector de energía eléctrica.
- Fortalecer el papel de los consejos de desarrollo, tanto departamental como municipal, especialmente en la definición de criterios para la priorización de la inversión, tomando en cuenta las necesidades de la población y las oportunidades existentes.
- Alineamiento de la cooperación internacional a las prioridades nacionales de desarrollo, particularmente aquellas orientadas al fortalecimiento de la industria, la infraestructura y la innovación.

## A. Importancia y enfoque

La importancia del ODS 12 está ligada, por un lado, a la evidencia de huella ecológica que impacta prácticamente los principales límites planetarios que son seguros para la vida. Por otro lado, está relacionada a la necesidad de producir sosteniblemente para atender crecientes necesidades de alimento mundial, priorizando pautas de consumo que se alejan del derroche.

Es un hecho que la producción y el consumo dinamizan la economía global y mundial, pero también se reconoce que los hábitos actuales están transgrediendo los límites planetarios y comprometiendo la salud del planeta.

La producción sostenible puede ser consistente, como lo demuestran países europeos, con la migración hacia la eficiencia en el uso de los recursos naturales y la energía, así como a la construcción de infraestructuras ambientalmente compatibles. El fomento de este tipo de infraestructura puede ser una buena fuente para mejorar el acceso a los servicios básicos, y también para la creación de más y mejores empleos.

Sin duda, una transición inteligente hacia nuevas prácticas de producción apuntala hacia los otros objetivos de desarrollo, en cuyo impulso se deberá buscar una disminución de costos económicos, ambientales y sociales, que aumenten la competitividad y que reduzcan la pobreza.

<sup>90</sup> El equipo técnico del CES formuló este resumen a partir del documento del especialista invitado Rubén Morales Monroy, denominado "Objetivo de Desarrollo Sostenible 12: Producción y Consumo Responsable", del año 2021. Fuentes diferentes a esta, y que complementan el contenido, se señalan explícitamente.

El reto<sup>91</sup> del consumo y la producción sostenibles es hacer más y mejores cosas con menos recursos. Se trata de crear ganancias netas de las actividades económicas mediante la reducción de la utilización de los recursos, la degradación y la contaminación; logrando, al mismo tiempo, una mejor calidad de vida. Se necesita, además, adoptar un enfoque sistémico y lograr la cooperación entre los participantes de la cadena de suministro, desde el productor, hasta el consumidor final. Consiste en sensibilizar a los consumidores mediante la educación sobre los modos de vida sostenibles, facilitándoles información adecuada a través del etiquetaje y las normas de uso, entre otros.

El enfoque de este ODS es el siguiente:

- Fomentar y aplicar medidas de consumo y producción sostenibles.
- Lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.
- Reducir el desperdicio de alimentos, así como las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, y evitar pérdidas posteriores a la cosecha.
- Lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida (reducir su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo).
- Reducir la generación de desechos (prevención, reducción, reciclado y reutilización).

<sup>91</sup> Con elementos adicionales de: «Objetivos de Desarrollo Sostenible», *el Ágora*.

- Alentar a las empresas, en especial las grandes, a que adopten prácticas sostenibles.
- Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles.
- Asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza.
- Fortalecer la capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles.
- Lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.
- Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado.

Algunos datos de interés global ligados al ODS 12 se consignan en el **Recuadro 28**.

**Recuadro 28:**  
**Datos de interés global del ODS 12:**  
**Producción y consumo responsables**

- Cada año se desperdician 1300 millones de toneladas de alimentos, mientras que casi 2000 millones de personas padecen hambre o desnutrición.
- El sector alimentario representa alrededor del 22 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero, en gran medida debido a la conversión de bosques en tierras de cultivo.
- A nivel mundial, 2 mil millones de personas tienen sobrepeso u obesidad.
- Solo el 3 % del agua del mundo es potable y los humanos la consumen más rápido de lo que la naturaleza demora en reponerla.
- Si todas las personas utilizaran bombillas de bajo consumo, el mundo ahorraría USD 120 mil millones anuales.
- Una quinta parte del consumo global de energía en 2013 provino de fuentes renovables.

## B. Síntesis del estado de situación, desafíos, propuestas

- El sector primario<sup>92</sup> -que incluye las actividades de producción de bienes agropecuarios, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, y la explotación de minas y canteras-, alcanzó una contribución al PIB del orden de 10.6 % en 2018.
- Las actividades ligadas a la agricultura emplean a casi un tercio de la población ocupada, hecho que le asigna una relevancia especial en materia económica, especialmente de las áreas rurales<sup>93</sup>.
- Actualmente se calcula que, a nivel nacional, hay aproximadamente 1 100 000 productores agropecuarios, quienes utilizan un tercio de la superficie cultivable del país y generan el 63 % del empleo dentro del sector agricultor. Además, producen entre el 60 % y el 70 % de los alimentos que consumimos a diario. El 45 % de ellos produce en superficies cultivadas menores a 0.71 hectáreas, mientras que el 47 % lo hace en superficies entre 1 y 10 hectáreas. La producción de alimentos provenientes de la agricultura familiar es extensa, e incluye principalmente maíz, frijol y arroz; pero también hortalizas, derivados lácteos y frutales<sup>94</sup>.
- Se estima<sup>95</sup> que el 80 % de la actividad de los agricultores es de pequeña

<sup>92</sup> Banguat, *Estadísticas macroeconómicas*.

<sup>93</sup> INE, *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI-1)*.

<sup>94</sup> Basado en: (i) Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, *Perfil del Agro y la Ruralidad de Guatemala 2014: Situación actual y tendencias* (Guatemala: Editorial Cara Parens, 2015) y (ii) Banguat, *Estadísticas macroeconómicas*.

<sup>95</sup> Con datos y algunas consideraciones de: Eduardo Baumeister, «Continuidad y cambios de las estructuras agrarias: Guatemala y los otros países de Centroamérica desde 1960», en Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales, *Perfil sobre dinámicas globales y territoriales. Desequilibrios* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2020).



y mediana escala, es dependiente estrictamente del agua de lluvia (los sistemas de riego son poco significativos en términos de cobertura), carecen de asistencia técnica y de adecuadas comunicaciones viales. En Guatemala se concentra cerca de la mitad de los agricultores centroamericanos. Aquí tiene lugar el denominado llamado “dualismo estructural”, donde se enfrentan un gran número de minifundistas, con un reducido número de grandes propietarios; los primeros en buena medida indígenas, y los segundos ladinos y criollos; las grandes fincas ubicadas en la costa sur, la boca costa y el Atlántico (las tierras con la mejor vocación agrícola del país) y los pequeños campesinos en el altiplano y el oriente (las tierras son, en su mayoría, de vocación forestal); los grandes productores generadores de divisas, y los pequeños productores brindando los alimentos para la subsistencia y la mano de obra complementaria para las grandes fincas dedicadas a los cultivos de exportación. Los grandes productores son los mayores usuarios del agua; mientras que los pequeños productores, como ya se indicó, dependen estrictamente de las lluvias. Hay que destacar el hecho de que la ocupación de tierras de vocación forestal por la mayoría de productores de pequeña escala conduce a la sobreutilización, erosión, pérdida de materia orgánica y degradación de la capacidad productiva. Solo en Guatemala se estima que al menos el 85 % de las tierras ocupadas por estos productores está sobre utilizada.

- Hasta finales de la década de los años ochenta, la mayoría de los países centroamericanos eran autosuficientes en la producción de granos básicos. Durante los años noventa se profundizaron las actividades agroexportadoras; se incrementaron las importaciones de alimentos (hacia 2016 el 31% de los granos básicos para consumo eran

importados); se ampliaron las migraciones del campo a la ciudad y hacia el exterior, mediante emigraciones temporales o permanentes; y se expandieron las actividades agrarias y pecuarias a zonas anteriormente no utilizadas, en situación de fronteras agrícolas<sup>96</sup>.

- El sector secundario<sup>97</sup> comprende las actividades de producción de bienes industriales, manufactura y construcción, e incluye el suministro de electricidad, agua y saneamiento. La industria manufacturera representa el 14.2 % del PIB y emplea al 10 % de la población ocupada, lo cual la coloca como la tercera actividad económica que más trabajadores emplea en Guatemala.
- El sector terciario<sup>98</sup> es el que más dinamismo ha registrado durante los últimos años. Está compuesto por una diversa gama de actividades heterogéneas, entre las cuales se encuentran el comercio al por mayor y al por menor, y todo tipo de servicios, incluidos los relacionados con el turismo y la administración pública. En total, este sector genera el 49 % del empleo en Guatemala. Con respecto al comercio, este representa el 18 % del PIB y concentra el 19.6 % del empleo total en el país. Se caracteriza por tener bajas barreras de entrada y salida, y por ser un importante generador de empleo informal. De hecho, el 60 % de los trabajadores independientes del sector terciario se dedican al comercio. Esta actividad muestra cambios en las últimas décadas como resultado de los avances tecnológicos y la globalización, que han modificado los patrones de consumo y favorecido el surgimiento del comercio electrónico.

<sup>96</sup> Con datos y algunas consideraciones de: Baumeister, «Continuidad y cambios de las estructuras agrarias».

<sup>97</sup> Banguat, *Estadísticas macroeconómicas*.

<sup>98</sup> Banguat, *Estadísticas macroeconómicas*.



Algunas propuestas sobre el ODS 12 se consiguen en el **Recuadro 29** y en el **Recuadro 30**

se resumen ideas accesibles para fomentar el consumo responsable.

#### Recuadro 29:

#### Algunas propuestas para el ODS 12: Producción y consumo responsables

Las soluciones a los desafíos de la producción y el consumo responsable se relacionan con prácticas institucionales y personales. En el primer caso, se trata de acciones implementadas por la autoridad pública, en alianza con los agentes económicos, con el objetivo de impulsar la producción, cuidando los espacios naturales que son clave para la vida y que tienden a reducir los impactos de las actividades productivas de cualquier tamaño. Para eso es importante reforzar las regulaciones públicas y los incentivos al respecto. En el segundo caso, se trata de un cambio de valores personales relativos al cuidado del ambiente y que pueden ejercitarse en casa, la oficina, el negocio, la parcela o cualquier otro lugar donde se desarrollan las actividades personales y laborales. Algunas acciones priorizadas son:

- Fortalecer la agricultura familiar.
- Impulsar cadenas agroalimentarias bajo control de agricultores de pequeña escala.
- Fortalecer el programa de extensión rural y de mercados financieros rurales.
- Invertir en una red de caminos rurales en zonas de alta densidad poblacional (altiplano central y occidental).
- Invertir en sistemas de riego para apoyar la producción de pequeña escala.
- Fortalecer estrategias de fomento de la economía circular y regenerativa.
- Apoyar el comercio de proximidad y dar prioridad a los productos que están más cerca. El transporte de mercancías a gran escala genera contaminación.
- Impulsar la formulación y puesta en marcha de políticas de responsabilidad ambiental y social en las grandes empresas.
- Impulsar la inversión en capacidades estadísticas.
- Asegurar la coherencia entre los entes participantes de la política pública en términos de planificación, programación y ejecución de las estrategias.
- Vincular la política general de gobierno con la Agenda 2030.
- Fortalecer la Segeplan.
- Alinear la cooperación internacional con las prioridades nacionales de desarrollo.
- Mejorar sustancialmente el manejo de desechos sólidos y líquidos en áreas rurales y urbanas.
- Desarrollar mecanismos de incentivos para empresas ambientalmente responsables.

#### Recuadro 30:

#### Ideas para el consumo responsable

- Llevar la sostenibilidad a casa (agua, energía, combustible).
- Reducir la huella de carbono, disminuyendo la carne de la dieta e incrementando vegetales.
- Comprar solo aquello que se necesita y analizar opciones de reutilización.
- Eliminar plásticos de un solo uso.
- Privilegiar el transporte colectivo (en todo caso, usar menos el automóvil).
- Consumir de la producción local y comprar en mercados cercanos.
- Hacer turismo local.
- Utilizar productos naturales.



### 3.4 CUARTO BLOQUE: OBJETIVOS DE ORDEN AMBIENTAL



Este bloque de objetivos se enfoca en la dimensión ambiental. Es clara la dependencia de los seres humanos respecto a la naturaleza, y en estos días de crisis acentuadas por la pandemia de COVID19 y de los acumulativos efectos del cambio climático, se reconoce con más claridad que los recursos naturales son un elemento esencial para el desarrollo sostenible.

La tierra, el agua o la biodiversidad son bienes que definen la posibilidad de sobrevivir cotidianamente en las comunidades, especialmente rurales. Es por esa razón que, cuando la administración de estos aspectos falla, la vulnerabilidad social se profundiza y la posibilidad de sucumbir frente a eventos extremos, se amplía.



## ODS 13: ADOPTAR MEDIDAS URGENTES PARA COMBATIR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y SUS EFECTOS<sup>99</sup>

### A. Importancia y enfoque<sup>100</sup>

El clima es una condición global que afecta el comportamiento de las especies y, en el caso de los humanos, también define ciertas pautas culturales que moldean la identidad de los pueblos. A diferencia de los recursos naturales propiamente dichos, el clima no se consume, solamente se modifica. Para efectos del ODS 13, el cambio del clima debe asumirse en el sentido que da la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, es decir, “el cambio del clima atribuido directa o indirectamente a actividades humanas que alteran la composición de la atmósfera mundial, y que viene a añadirse a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparable”.

El cambio climático afecta a todos los países en todos los continentes, produciendo un impacto negativo en su economía, la vida de las personas y las comunidades. En un futuro se prevé que las consecuencias serán peores. Los patrones climáticos están cambiando, los niveles del mar están aumentando, los eventos climáticos son cada vez más extremos y las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) están ahora en los niveles más altos de la historia. Si no se actúa, la temperatura media de la superficie del mundo podría aumentar unos 3 grados centígrados este siglo. Las personas más pobres y vulnerables serán las más perjudicadas.

Sin duda, no todas las metas priorizadas para el ODS 13 están concebidas para su aplicación por igual en todos los países. La atención que se les debe dar depende de la situación geográfica y climática, que es particular de las diferentes regiones. Es evidente que serán bastante diferentes las circunstancias dadas en una isla o en un territorio continental, en un país agrícola o en uno industrializado, en una región polar o en una ecuatorial. Consecuentemente, las acciones a realizar y los esfuerzos implicados pueden ser muy diferentes.

El Acuerdo de París adoptado en la COP21, cuya vigencia data de 2016, es un mecanismo alentador con el potencial para crear una correlación de fuerzas globales para frenar y revertir la emisión de gases con efecto invernadero, principal causa del calentamiento global. Este acuerdo hace sinergia con el ODS 12 en el sentido de que se posiciona en la base de las metas priorizadas y pone en perspectiva la importancia de asumirlas con seriedad.

En el caso de Guatemala, los efectos del cambio climático ya están ocurriendo y lo hacen, con más frecuencia, en la forma de desastres. Pese a que tan solo es responsable de menos del 1 % de las emisiones mundiales de GEI, el istmo centroamericano es la zona tropical del planeta más vulnerable frente a las amenazas inducidas por el cambio y la variabilidad climática.

Su posición geográfica favorece, por un lado, el riesgo a desastres. No es un hecho nuevo que el clima del istmo centroamericano se caracteriza por cambios atmosféricos, por ondas frías y calientes, ciclones tropicales o los fenómenos de El Niño y La Niña. No obstante, se prevé que el aumento en la temperatura de los

<sup>99</sup> El equipo técnico del CES formuló este resumen a partir del documento de la especialista invitada Alejandra Sobenes, denominado “Objetivo de Desarrollo Sostenible 13: Acción por el clima”, del año 2021. Fuentes diferentes a esta, y que complementan el contenido, se señalan explícitamente.

<sup>100</sup> Con elementos adicionales de: (i) Convenio Marco sobre el Cambio Climático, suscrita en New York el 09 de mayo de 1992, aprobada por el Decreto 15-95 del Congreso de la República de Guatemala; (ii) «Objetivos de Desarrollo Sostenible», *el Ágora*.

océanos con influencia en los trópicos intensificará los eventos climáticos extremos (huracanes, tormentas tropicales, épocas secas y lluviosas, épocas frías), lo que seguirá generando pérdida de cosechas debido a heladas o sequías, derrumbes o inundaciones, incluso incendios. La variabilidad climática, especialmente con respecto al régimen de lluvias inter e intra anual, también seguirá siendo incierta.

Por otro lado, la profunda vulnerabilidad que afecta al grueso de la población también favorece al riesgo, lo cual ya se ha puesto en evidencia, aunque sea de manera parcial, a lo largo de los contenidos previos.

El enfoque de este objetivo es el siguiente:

- Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relaciona-

dos con el clima y los desastres naturales.

- Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.
- Movilizar recursos internacionales y favorecer a países en desarrollo, especialmente a los más vulnerables.
- Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces ante el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.

Algunos datos de interés global sobre el ODS 13 se consignan en el **Recuadro 31**.

#### Recuadro 31: Datos de interés global del ODS 13: Acción por el clima<sup>101</sup>

- A abril de 2018, 175 partes habían ratificado el Acuerdo de París y 168 habían comunicado sus primeras contribuciones determinadas a nivel nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre la Secretaría del Cambio Climático.
- A partir de abril de 2018, 10 países en desarrollo completaron y presentaron con éxito la primera versión de sus planes nacionales de adaptación para responder al cambio climático.
- Los países desarrollados continuaron avanzando hacia el objetivo de movilizar conjuntamente USD 100 mil millones anuales para acciones de mitigación al 2020.
- Entre 1880 y 2012, la temperatura media mundial aumentó 0.85 grados centígrados. Esto quiere decir que, por cada grado que aumenta la temperatura, la producción de cereales se reduce un 5 % aproximadamente. Entre 1981 y 2002 se produjo una disminución significativa a nivel mundial en la producción de maíz, trigo y otros cultivos importantes, equivalente a 40 megatonnes anuales debido a un clima más cálido.
- Los océanos se han calentado, la cantidad de nieve y de hielo ha disminuido, y ha subido el nivel del mar. Entre 1901 y 2010, el nivel medio del mar aumentó 19 cm, pues los océanos se expandieron debido al calentamiento y al deshielo. La extensión del hielo marino del Ártico se ha reducido en los últimos decenios desde 1979, con una pérdida de hielo de 1.07 millones de km<sup>2</sup> cada decenio.
- Dada la actual concentración y las continuas emisiones de gases de efecto invernadero, es probable que a finales de siglo el incremento de la temperatura mundial supere los 1.5 grados centígrados en comparación con el período comprendido entre 1850 y 1900 en todos los escenarios futuros de cambio climático, menos en uno.

<sup>101</sup> Basado en: «ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos», *el Ágora*, <https://www.elagoradiario.com/general/ods-13-adaptar-medidas-urgentes-para-combatir-el-cambio-climatico-y-sus-efectos/>

### Recuadro 31: Datos de interés global del ODS 13: Acción por el clima<sup>101</sup>

- Los océanos del mundo seguirán calentándose y continuará el deshielo. Se prevé una elevación media del nivel del mar de entre 24 y 30 cm para el 2065, y de entre 40 y 63 cm para el 2100. La mayor parte de las cuestiones relacionadas con el cambio climático persistirán durante muchos siglos, a pesar de que se frenen las emisiones.
- Las emisiones mundiales de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) han aumentado casi un 50 % desde 1990.
- Entre 2000 y 2010 se produjo un incremento de las emisiones mayor que en las tres décadas anteriores.
- Si se adopta una amplia gama de medidas tecnológicas y cambios en el comportamiento, aún es posible limitar el aumento de la temperatura media mundial a 2 grados centígrados por encima de los niveles preindustriales.
- Gracias a los grandes cambios institucionales y tecnológicos, se prevé una oportunidad mayor que nunca, para que el calentamiento del planeta no supere este umbral.

#### B. Síntesis del estado de situación, desafíos, propuestas

La situación en el país se puede referir, tanto a los esfuerzos que se han hecho, como a los efectos que estos esfuerzos han tenido en la práctica. De manera general, y desde la perspectiva del conocimiento experto (el derecho ambiental y la aplicación de lo normado), se puede afirmar, a grandes rasgos, dos cosas. La primera, que en Guatemala se ha desarrollado un importante marco normativo y de política en materia de cambio climático que es pionero a nivel internacional, aunque quizá, poco comprendido en términos amplios.

La segunda es que, salvo situaciones y casos muy puntuales, las medidas prescritas en ese marco normativo -y que fueron concebidas con el propósito de combatir los efectos del cambio climático sobre el territorio nacional, sus habitantes, sus propiedades, los medios de producción y la infraestructura-, no se han realizado ni en cuanto al alcance, ni a la velocidad necesaria. Esto a decir que, pese a que el país cuenta con los marcos prescriptivo (una política), coercitivo (una ley) y operativo (un plan nacional) necesarios, coherentes entre sí y apropiados a las condiciones nacionales, no se puede reportar a la fecha una mejora na-

cional apreciable de su alarmante condición de encontrarse a merced del clima y en una situación de profunda vulnerabilidad (intrínseca) frente a las amenazas del cambio climático.

Para comprender la dimensión del esfuerzo, se revisan brevemente algunos datos generales respecto a las condiciones nacionales en materia de la mitigación y adaptación al cambio climático.

En materia de emisiones, con miras a su mitigación, las contribuciones nacionales son proporcionalmente muy pequeñas para la región centroamericana en conjunto. No obstante, en el ámbito local, el incremento de las emisiones puede ser un factor que afecte la calidad de vida de las personas, especialmente por los efectos derivados de la contaminación del aire en ciudades con las mayores densidades poblacionales o bien, por la pérdida de cobertura forestal que trae efectos en cadena, tanto en materia ambiental, como en términos de la pérdida de medios de vida. En efecto, los sectores con las emisiones más significativas en el país son la energía y el cambio de uso de la tierra y silvicultura.

Respecto a la necesidad de fortalecer las estrategias de adaptación y la relación de este

aspecto mandatorio (por la inminencia de los cambios e impactos) con la vulnerabilidad, el país enfrenta desafíos de enorme envergadura y urgencia. Desde 1998 a la fecha, Guatemala se ha ubicado dentro los diez países más vulnerables al cambio climático del planeta. Esa vulnerabilidad se explica por las particulares carencias del grueso de la población en materia económica, social, ambiental e institucional. Es decir, las carencias son multidimensionales y de ahí las desventajas frente a países, incluso, vecinos.

Los hallazgos del *Ranking Municipal 2018* elaborados por Segeplan, dan testimonio de las carencias en estas dimensiones. La mayoría de municipios, bajo la lógica de la semaforización, se encuentran en color rojo en los aspectos ligados a la cobertura y calidad del agua para uso domiciliario, el servicio de drenajes, la gestión de la basura o las mismas capacidades de gestión de las instituciones gubernamentales y municipales como impulsoras de las políticas públicas.

Frente a estas realidades poco alentadoras y con miras a recrudescer, los esfuerzos que se hacen aún son limitados. La misma revisión voluntaria de los ODS impulsada por Segeplan da cuenta de los escasos avances en general, y particularmente en el ODS 13. Si bien hay algunos progresos en elementos de proceso (especialmente documentos de política y estrategias e instancias de coordinación), en materia de impactos en el territorio, los progresos son escasos. Este precario avance se explica, entre otros aspectos que aquí no se analizan en detalle, por la falta de pertinencia y focalización de la inversión. El informe de la revisión concluye que el 80 % de los recursos financieros a cargo de las entidades vinculadas al ODS 13 no se utilizan en la consecución de la esencia de las metas correspondientes.

En el **Recuadro 32** se hace una síntesis de los principales instrumentos de política ligados al ODS 13 y en el **Recuadro 33** se hace un resumen de propuestas nacionales.

Recuadro 32: Principales instrumentos de política pública ligados al ODS 13: Acción por el clima	
<p><b>Política Nacional de Cambio Climático (PNCC)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Claro manifiesto de la autoridad que la enuncia.</li> <li>• Clara descripción de la situación que se desea mantener o cambiar.</li> <li>• Clara exposición de la conveniencia (beneficios) para la población.</li> <li>• Clara presentación de los objetivos que se pretende alcanzar.</li> <li>• Claro anuncio de las <i>pautas o modos</i> que todos los involucrados deben seguir al actuar en sus correspondientes ámbitos de competencia.</li> <li>• Clara referencia a las entidades, las organizaciones y/o las personas que deben seguir la política.</li> </ul>	<p><b>Ley Marco de Cambio Climático (LMCC)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Su fin es reducir la vulnerabilidad y apoyar la adaptación y la mitigación.</li> <li>• Crea el Consejo Nacional de Cambio Climático.</li> <li>• Preceptúa la obligación de elaborar y formalizar varios planes o instrumentos de planificación de importancia nacional, con presupuestos apropiados.</li> <li>• Identifica claramente a los principales encargados y responsables de la coordinación y de la ejecución en los diferentes temas contemplados. Sobresale el papel que juegan el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) y el Ministerio de Energía y Minas (MEM).</li> </ul>



### Recuadro 32: Principales instrumentos de política pública ligados al ODS 13: Acción por el clima

#### Plan de Acción Nacional en Cambio Climático (PANCC)

- Su objeto es la definición, de forma clara y ordenada, de las principales acciones y lineamientos que las instituciones de gobierno y demás sectores del Estado deberán seguir, a efecto de contribuir de manera efectiva a la reducción de la vulnerabilidad en que se encuentra la mayoría de la población del país, a ampliar la capacidad de adaptación del país y a reducir las emisiones de GEI, ante la amenaza de los efectos del fenómeno del cambio climático y la variabilidad del clima.
- En materia de adaptación, privilegia: salud humana; zonas marino-costeras; agricultura, ganadería y seguridad alimentaria; recursos forestales, ecosistemas y áreas protegidas; infraestructura; y gestión integrada de los recursos hídricos.
- En materia de mitigación, privilegia: energía; procesos industriales; sector agropecuario; uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura; y desechos.

### Recuadro 33: Algunas propuestas para el ODS 13: Acción por el clima

Junto al desafío de incrementar la capacidad de respuesta institucional, también se requiere contar con una población bien informada y dispuesta a accionar (lo que implica, que sepa demandar o exigir que las autoridades responsables actúen correspondientemente). Este elemento es de importancia primordial, puesto que, si no es con la anuencia, aceptación y decisión de la población, cualquier intento de cambio será infructuoso.

Desde una perspectiva técnica y formal, se considera que el instrumental con el que cuenta es apropiado y suficiente, en tanto que se diseñó en consideración de las características biofísicas del país y otras de carácter antropológico y social. No obstante, es necesario apuntar que no se puede esperar que ninguna normativa o planificación, por buena que se pueda considerar, sea suficiente para mantener o cambiar un determinado estado de cosas, si no se aplica en la práctica. Para eso, se necesitan intuiciones potentes y autoridades conocedoras y comprometidas con el país.

En este contexto, las principales propuestas y recomendaciones son:

- Operar el funcionamiento efectivo y permanente del Consejo Nacional de Cambio Climático como espacio para la participación y el seguimiento (no se convoca desde hace 3 años), garantizando la representatividad de los sectores y la legitimidad de sus representantes.
- Promover y fortalecer la coordinación y las alianzas interinstitucionales.
- Utilizar una visión sistémica de la gestión del Estado frente al cambio climático y direccionalidad.
- Fortalecer los mecanismos para concretar la cooperación internacional, en cumplimiento del Acuerdo de París.
- Poner en marcha el Fondo Nacional de Cambio Climático.
- Desarrollar las capacidades para la actualización quinquenal de la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC), de forma participativa.

Recuadro 33:  
Algunas propuestas para el ODS 13: Acción por el clima

- Concretar la adopción y apropiación institucional del *Plan de Acción Nacional de Cambio Climático* (PANCC), dentro del Sistema de Planificación Nacional.
- Fortalecer la capacidad para la gestión de información, y mejoramiento del SNIC.
- Fortalecer la capacidad para generar cambios de valores en la población vía la educación formal e informal.
- Fortalecer la capacidad de los gobiernos locales en la materia.
- Dar cumplimiento efectivo de las salvaguardas.
- Realizar una alineación de la *Estrategia de Desarrollo con Bajas Emisiones* y la *Estrategia de Reducción de Gases de Efecto Invernadero por Deforestación y Degradación Forestal, REDD+*, con el PANCC y otros planes de desarrollo.
- Concretar la participación multisectorial para alcanzar el ambicioso “0” emisiones netas de carbono para 2050 en todos los sectores de la economía.
- Fortalecer las capacidades para la gestión de desastres.
- Internalizar, dentro de las 10 prioridades nacionales de desarrollo, la variable del cambio climático y darle seguimiento.
- Diseñar y poner en marcha una reactivación económica considerando las secuelas de la pandemia de COVID 19 y los permanentes efectos del cambio climático.

## A. Importancia y enfoque

Los sistemas marinos, su relación con las costas y el continente, y el conjunto de propiedades físicas y químicas que les caracteriza, son esenciales para el mantenimiento de condiciones que posibilitan la vida en el planeta. El régimen de lluvias -y consecuentemente la disponibilidad de agua para consumo humano y de la economía, el clima, eventos atmosféricos en general, la provisión de oxígeno, la captura de gases con efecto de invernadero, la provisión de alimentos, el transporte y el comercio-; son eventos en los que los mares y océanos son centrales para la vida y los medios de vida.

En Guatemala ya se ha señalado el carácter estratégico que tienen las zonas marino costeras para el cumplimiento, especialmente, de propósitos ambientales, de seguridad, socioeconómicos, culturales y recreativos. La institucionalidad pública debe garantizar la polifuncionalidad de estos ecosistemas y el cumplimiento de dichos propósitos estratégicos.

En el primer caso, el ambiental, se debe privilegiar el enfoque de ecosistemas para garantizar la viabilidad de las poblaciones silvestres propias de estos espacios (refugio, reproducción, crecimiento) y las funciones de regulación de los ecosistemas, por ejemplo, la defensa contra eventos climáticos extremos. En el segundo caso, actúan aspectos ligados al control del tráfico de mercancías y personas; y en el tercer

caso, intervienen factores relacionados con la necesidad de garantizar el bienestar humano de las comunidades dependientes de esos ecosistemas, así como los aspectos logísticos que incrementan la competitividad comercial del país. Por último, en el cuarto caso, esos ecosistemas también deben ofrecer condiciones para que todos los ciudadanos puedan ejercer su derecho al ejercicio cultural y a la recreación.

La gestión inteligente de esos espacios naturales es, sin duda, esencial para el bienestar colectivo. Sin embargo, en la actualidad, una débil institucionalidad, unida a crecientes presiones sobre estos ecosistemas (contaminación, sobrepesca), ha permitido que se rebasen umbrales de estabilidad, afectando severamente, tanto sus propiedades físico-químicas (acidificación de los océanos) y sus poblaciones naturales de flora y fauna, como las estrategias alimentarias de los conglomerados sociales en todo el mundo.

El enfoque de este objetivo es el siguiente:

- Prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo.
- Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.
- Gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos.
- Minimizar y abordar los efectos de la acidificación de los océanos.

<sup>102</sup> El equipo técnico del CES formuló este resumen a partir del documento de la especialista invitada de la URL María M. López-Selva Quintana, denominado "Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: Vida submarina", del año 2021. Fuentes diferentes a esta, y que complementan el contenido, se señalan explícitamente.

- Reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, ilegal, no declarada y/o no reglamentada, así como las prácticas pesqueras destructivas.
- Aplicar planes de gestión con fundamento científico, a fin de restablecer las poblaciones de peces.
- Conservar al menos el 10 % de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional.
- Prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la pesca excesiva; eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada; y abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole.
- Aumentar los conocimientos científicos, desarrollar la capacidad de investigación y transferir tecnología marina.
- Aumentar los beneficios económicos locales, en particular mediante la gestión sostenible de la pesca, la acuicultura y el turismo.
- Facilitar el acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y los mercados.

Algunos datos de interés global se presentan en el [Recuadro 34](#).

## B. Síntesis del estado de situación, desafíos, propuestas

La zona marino costera de Guatemala incluye a los ecosistemas terrestres de la costa que están íntimamente relacionados a los ecosistemas marinos. Abarca la zona del océano Pacífico y la del Mar Caribe.

La [zona marino costera del Mar Caribe](#) se refiere a una franja de litoral de 166 kilómetros que incluye parte de las ecorregiones de bos-

### Recuadro 34: Algunos datos de interés global del ODS 14: Vida submarina

- Los océanos cubren las tres cuartas partes de la superficie de la Tierra, contienen el 97 % del agua del planeta y representan el 99 % de la superficie habitable del planeta en volumen.
- Más de tres mil millones de personas dependen de la biodiversidad marina y costera para su sustento.
- A nivel mundial, el valor de mercado de los recursos marinos y costeros, y su industria, se estima en USD 3 billones por año o alrededor del 5 % del PIB mundial.
- Los océanos contienen casi 200 000 especies identificadas, pero las cifras reales pueden ser de millones.
- Los océanos absorben alrededor del 30 % del dióxido de carbono producido por los humanos, amortiguando los impactos del calentamiento global.
- Los océanos sirven como la mayor fuente de proteínas del mundo, ya que de ellas dependen más de 3000 millones de personas.
- La pesca marina emplea directa o indirectamente a más de 200 millones de personas.
- Los subsidios a la pesca están contribuyendo al rápido agotamiento de muchas especies y están impidiendo los esfuerzos para salvar y restaurar la pesca mundial y los empleos asociados a esta, causando que la pesca oceánica genere USD 50 mil millones menos por año de lo que podrían.
- Los espacios de mar abierto muestran que los niveles actuales de acidez han aumentado en un 26 % desde el comienzo de la revolución industrial.
- Las aguas costeras se están deteriorando debido a la contaminación y la eutrofización. Sin esfuerzos coordinados, se espera que la eutrofización costera aumente en 20 % en los grandes ecosistemas marinos para el año 2050.

ques húmedos del Atlántico, manglares de la costa de Belice y manglares del norte de Honduras<sup>103</sup>. Abarca 9 284.89 km cuadrados<sup>104</sup> de aguas marinas que, junto con las zonas marinas de Quintana Roo, Belice y Honduras, forma parte del Sistema Arrecifal Mesoamericano (SAM), un conjunto de arrecifes de corales que constituyen la segunda barrera arrecifal de mayor tamaño en el mundo.

Es notable por su contribución como refugio de estadios tempranos de muchas especies de gran importancia comercial (langostas, camarones y caracol reina) y de otras especies significativas por su contribución al turismo y por su rareza y estatus de especies amenazadas (corales, tortugas marinas, caballitos de mar, manatíes) (Arrivillaga, et al. 2008, Arrivillaga y Arriola, 2016)<sup>105</sup>. Además del arrecife coralino, la zona marino costera del Mar Caribe de Guatemala también presenta pastos marinos, lechos y playas arenosas, estuarios, lagunas costeras, así como bosques de mangle y de otras especies latifoliadas.

La [zona marino costera del Pacífico](#), de 271 kilómetros de largo, incluye cuatro tipos de bosque (dos tipos de bosques de manglar, bosques húmedos y bosques secos): manglares de Tehuantepec-El Manchón, manglares del norte seco de la costa del Pacífico, bosques húmedos de la Sierra Madre Chiapas y bosques secos de Centro América. Además, contiene una plataforma marina que va, desde la costa, hasta los 200 metros de profundidad, y que a partir de allí se convierte en el talud

continental, un barranco submarino de gran profundidad y riqueza biológica.<sup>106</sup>

Al evaluar el estado de los ecosistemas terrestres de la zona con base en los mapas de dinámica de cobertura forestal, se observa que la misma tiende a desaparecer. El análisis de los cambios que han ocurrido desde 1991 hasta el mapa más reciente del 2016, muestra que la cobertura se redujo 15 % en dos décadas. La pérdida más notoria sucedió en la zona marino-costera del Atlántico, en donde el bosque disminuyó constantemente durante cada período evaluado. En cuanto al bosque de mangle, durante el periodo de 1950 a 2016, se perdió el 53 % del manglar de ambas costas.

El análisis de la salud del océano refleja hallazgos útiles. De acuerdo con el índice de salud del mar<sup>107</sup>, para el 2019 las aguas oceánicas de Guatemala obtuvieron una calificación de 59 dentro de un rango que va de a 1 a 100 (la calificación máxima la obtienen los océanos más saludables). El índice descendió 3 puntos en dos años, y la tendencia a mediano plazo es que se reduzca en 11 %.

El único ecosistema marino que se evalúa sistemáticamente en los mares del país es el arrecife coralino del Atlántico. El índice de salud arrecifal (calculado por la organización *Healthy Reefs* en el 2019) fue de 2, valor que corresponde a un “mal” estado de salud, y que se considera como tal, debido a los bajos nive-

**103** La presencia de ecorregiones fue estimada con base en la sobreposición de capas de información de mapas de uso de la tierra de MAGA, MARN, INAB, UVG, IGN y USAC (2014) y Eric Dinerstein et al., *A Conservation Assessment of the Terrestrial Ecoregions of Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C.: World Bank, 1995).

**104** Zona económica exclusiva de Guatemala en el mar Caribe. Ejercicio de estimación de área desde la costa hacia las 200 millas náuticas y respetando límites marinos con las ZEE de Honduras, Belice y México. Citado en López-Selva, Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: Vida submarina (ver nota al pie 102).

**105** Citado en López-Selva, *Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: Vida submarina* (ver nota al pie 102).

**106** Estimación hecha con base en la sobreposición de capas de información de mapas de uso de la tierra de MAGA, MARN, INAB, UVG, IGN, USAC (2014) y Dinerstein et al., *A Conservation Assessment of the Terrestrial Ecoregions of Latin America and the Caribbean*.

**107** El índice de salud del mar es la herramienta más recientemente desarrollada por la comunidad científica internacional para medir la salud de los océanos alrededor del mundo. Mide elementos biológicos, físicos, económicos y sociales; y se basa en 10 metas humanas que representan los beneficios clave que se obtienen de un océano saludable, el cual se define como el que puede proveer sosteniblemente una variedad de beneficios a las personas durante el presente y en el futuro. Se otorga la máxima calificación a la meta cuando se obtiene el máximo beneficio sostenible a través de métodos que no ponen en riesgo la habilidad del océano de proveer el beneficio en el futuro.

les de biomasa de peces arrecifales. Se calcula que dicha biomasa de peces ha decaído 95 % desde el 2006.

Por su lado, las poblaciones de especies marinas se pueden estudiar a partir del comportamiento de las actividades pesqueras y, en el caso de Guatemala, se utiliza para analizar la tendencia de las poblaciones en el área, debido a que se carece de estimaciones de biomasa para el Pacífico.

El análisis de capturas de peces, tiburones y crustáceos reportadas por los equipos de la Dirección de Normatividad de la Pesca y Acuicultura (Dipesca) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en el período del 2010-2016, muestra una reducción de 3432 toneladas en el 2010 a 1177 toneladas en el 2014 (cerca del 32 %), y luego se observa un leve incremento en 2015 y 2016.

La captura de crustáceos en el área también se redujo en el período evaluado, de un total de 288 toneladas métricas en el 2008 a 138 toneladas métricas en el 2015 (descenso de 48 % en siete años).

Al analizar algunas presiones que se ciernen sobre los ecosistemas marino-costeros, los hallazgos apuntan hacia los siguientes aspectos y circunstancias:

- El mapa oficial sobre uso de la tierra publicado en el año 2003 indicaba que alrededor del 20 % del área se destinaba a la *agricultura*. De acuerdo al mapa de bosques y uso de la tierra publicado en el 2014, el área agrícola dentro de la zona marino costera incrementó a 30.18 %. Sin embargo, la presión que más ha aumentado es la que ejerce la ganadería, ya que en diez años ha pasado de ocupar el 5 % al 39.39 % de la zona. El crecimiento de esta actividad ha sido mayor en la zona costera del Atlántico.

- Otros de los usos que tienden al incremento, presionando la cobertura boscosa, son los que corresponden a las *granjas camaroneras y salineras*. Para el año 2003, ocupaban el 2 % del área y, aunque los registros de unidades de producción patentizan su ampliación, los mapas disponibles no permiten una estimación confiable de la superficie actual, cuestión que representa un desafío para la gestión de la zona.
- Las descargas de aguas servidas sin tratamiento, desechos sólidos y agroquímicos que se vierten a través de las desembocaduras de los ríos al mar, se traduce en deterioro de los ecosistemas marinos, ya sea porque se modifican las características físico-químicas del agua que alteran la composición de las especies, o por la presencia de plásticos y otros desechos que provocan muerte por sofocamiento y amputación de miembros o por estrangulación en la fauna marina.
- El nitrógeno, el fósforo y el potasio que se adicionan a los cultivos agrícolas llegan hasta el mar a través de la escorrentía, y tienen el mismo efecto en el agua y en la tierra. Es decir, tales nutrientes facilitan el crecimiento de la vegetación marina que, al crecer desproporcionadamente, impide que los rayos del sol penetren al agua, limitando el crecimiento de especies como los corales, que son parte importante de los ecosistemas. El reporte más reciente, resultado del monitoreo de varios indicadores del SAM, reitera que existe abundancia de macroalgas en la desembocadura de los ríos Sarstún y Motagua y que la cobertura se ha duplicado desde el año 2006, confirmando que las aguas que desembocan en el mar están saturadas de nutrientes y que las poblaciones de peces herbívoros son cada vez menores (Healthy Reefs, 2015)<sup>108</sup>.

---

**108** Citado en López-Selva, *Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: Vida submarina* (ver nota al pie 103).

- La sobrepesca es una de las presiones centrales. Uno de los principales factores relacionados a esta presión es la utilización de artes de pesca que no son adecuados para que esta actividad sea sostenible, debido a que con ellas se capturan individuos por debajo de la talla mínima de reproducción. Este es el caso de la pesquería de tiburón, que se hace con artes de pesca que capturan incluso neonatos. Está bien documentado que los desembarques de tiburón solían ser principalmente de adultos, y en la actualidad la talla de los individuos se ha reducido. Otra evidencia de la degradación de las poblaciones de tiburón en el Pacífico guatemalteco es el hecho de que han aumentado las poblaciones de manta raya, que son presas naturales de los tiburones. Su captura es ahora abundante y pueden comercializarse, incluso su carne puede venderse como de tiburón, pues son muy similares.
- Una investigación detallada sobre artes de pesca que se hizo en el Parque Nacional Sipacate Naranjo reveló que los trasmallos y cimbras que usa la pesca artesanal en Guatemala capturan a individuos por debajo de la talla mínima de reproducción, lo que quiere decir que casi ninguna pesquería es sostenible, a excepción de la pesca con atarraya del camarón *Penaeus vannamei*.
- El cambio climático ejerce una presión sobre los ecosistemas costero marinos, primordialmente, en la forma de cambios abruptos en los patrones de preci-

pitación y en las corrientes marinas. La variabilidad del clima y la ocurrencia de eventos climáticos extremos (variación de intensidad, cantidad y frecuencia de lluvias, por ejemplo), tienden a modificar la composición, estructura y función de los ecosistemas boscosos, tanto en el corto como en el largo plazo. Así mismo, las tormentas intensas, derivadas del cambio y la variabilidad del clima, se acompañan de oleaje que remueve corales y vegetación marina.

- La acidificación de las aguas -como consecuencia de la producción de ácido carbónico-, también se incluye dentro de las presiones ejercidas por el cambio climático en el océano. El aumento de ácido carbónico en el agua provoca dificultades para formar exoesqueletos en los organismos como el coral, el plancton, los camarones y las langostas; y el resultado es la reducción de los índices de crecimiento, el debilitamiento de las especies y su pérdida de viabilidad en el largo plazo. Así mismo, el efecto del aumento de temperatura del agua pone bajo presión a los corales por el blanqueamiento de las colonias y a la fauna marina, pues debilita sus sistemas inmunes, haciéndolos más propensos a padecer enfermedades.

En el **Recuadro 35** se presenta una síntesis sobre los principales instrumentos de política relacionados al ODS 14. Por otro lado, en el **Recuadro 36** se consignan propuestas priorizadas para apoyar este objetivo.



**Recuadro 35:**  
**Principales instrumentos de política pública relacionados al**  
**ODS 14: Vida submarina**

El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) ostenta la designación de cabeza de sector y, en consecuencia, le corresponde liderar los esfuerzos relativos a la gestión de la biodiversidad del país y de impulsar la implementación de lo contemplado en varios instrumentos normativos y de gestión específicos para la zona marino-costera, tal como la *Política para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala*, la *Política Marco de Gestión Ambiental* y la *Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos*, entre otras.

El Ministerio de Agricultura y Alimentación (MAGA), a través de la Dirección de la Normatividad de Pesca y Acuicultura (Dipesca), tiene bajo su responsabilidad la implementación de la *Ley General de Pesca*, y con ella el ordenamiento de todas las actividades pesqueras a las escalas de subsistencia, artesanal e industrial. También bajo este ministerio se encuentra la Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado (Ocret), cuya responsabilidad es la implementación de la Ley ordinaria relativa a las reservas territoriales del Estado, la mayoría de las cuales se encuentran precisamente en las costas del país.

La Dipesca es la responsable del ordenamiento del sector pesquero, y tiene la obligación de velar por el cumplimiento de la *Ley General de Pesca y Acuicultura*. Desde su creación, y en la actualidad, es una institución sumamente débil que no tiene los recursos ni el nivel jerárquico necesario para cumplir con su mandato. Eventualmente ejecuta proyectos con financiamiento externo que se centran en cumplir con agendas internacionales. Por ejemplo, a través del Proyecto Marino Costero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) logró estudiar el impacto de las artes de pesca de uso común en el país, levantar datos sobre la pesca artesanal y estudiar las poblaciones de peces en la plataforma del Pacífico, que son insumos necesarios. Su principal función, la del manejo de las poblaciones con potencial pesquero, no se cumple, sino más bien, se limita a llevar algunos registros de datos de pesca y a hacer, eventualmente, algunas inspecciones para confiscar carne de especies protegidas.

El Instituto Nacional de Bosques (INAB), por su lado, tiene bajo su cargo la gestión de todas las áreas boscosas no protegidas del país, y tiene responsabilidades directas en la gestión de los manglares en todo el territorio nacional.

El Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap) tiene bajo su responsabilidad la gestión de un área protegida marino costera en el Atlántico, hasta la fecha la única con territorio marino protegido (Refugio de Vida Silvestre Punta de Manabique) y cuatro en el Pacífico que son: (i) Área de Protección Especial Manchón-Guamuchal en Retalhuleu y San Marcos, (ii) Parque Nacional Sipacate-Naranjo en Escuintla, (iii) Reserva Natural de Usos Múltiples Monterrico en Santa Rosa y (iv) Área de Usos Múltiples Hawaii en Santa Rosa. Para esta última, desde 2019 se ha diseñado y propuesto para aprobación una ampliación que pretende incluir espacio marino.

También dentro de estas zonas tienen responsabilidades otras instituciones, tales como la Dirección General de Asuntos Marítimos, que tiene bajo su mandato velar por la seguridad nacional, y es la única institución que cuenta con las embarcaciones necesarias para recorrer las áreas marinas. También el Ministerio de Finanzas Públicas, involucrado en el flujo de bienes y en la recaudación de aduanas. Es importante, además, citar al Instituto Guatemalteco de Turismo por el rol que tiene en el turismo nacional e internacional por el uso de las playas y la pesca deportiva. Finalmente, figuran las municipalidades, pues varias de estas están a cargo de la provisión de servicios de agua y saneamiento en las zonas costeras, así como de la gestión de los desechos y las playas.

### Recuadro 36:

#### Algunas propuestas para apoyar el ODS 14: Vida submarina

La principal propuesta es la del fortalecimiento institucional para que cada institución tenga la capacidad de cumplir con sus mandatos.

- **Manejo de pesquerías.** En un escenario ideal, las pesquerías deben administrarse de acuerdo a límites establecidos con base en la estimación de inventarios por especie, priorizando las más importantes como las de tiburón, manta rayas, pez sierra y otros. Conociendo la disponibilidad del recurso, se pueden calcular cuotas máximas de pesca sostenible que se otorgarían mediante licencias. Aun cuando estas estimaciones estén lejos de conseguirse, bastaría contar con una Dipescas fortalecida mediante recurso humano capacitado, recursos financieros, infraestructura y equipo en puntos estratégicos de ambas costas, con la capacidad de administrar adecuadamente el recurso pesquero mediante la aplicación de la Ley de Pesca y reglamento vigentes.
- **Planificación del uso de la tierra.** Para ordenar el desarrollo de actividades industriales, agrícolas-ganaderas y urbanísticas en las zonas marino-costeras, se requiere de planificación. La misma debe considerar los tres kilómetros desde el mar hacia tierra adentro como una zona de ecosistemas importantes para afrontar varias amenazas frente al cambio climático, y cuya conservación puede ser determinante para reducir la vulnerabilidad de los guatemaltecos. En las áreas con presencia de bosque de mangle, la planificación del uso de la tierra deberá abarcar la totalidad del área cubierta por el ecosistema de manglar.
- **Manejo de descargas sólidas y líquidas.** Una de las prioridades del gobierno central (a través del MARN) y las municipales debe ser la de mejorar el manejo de desechos sólidos y descargas líquidas hacia fuentes de agua y el mar. La inadecuada atención a este tema se traduce en la contaminación de agua y suelos, con el consecuente deterioro de los ecosistemas costeros y marinos. El rol de estos ecosistemas como fuente de proteína para las familias guatemaltecas más necesitadas del país es primordial para contribuir a reducir los niveles de desnutrición crónica infantil.
- **Restauración de bosques y playas.** En el marco del proceso de planificación del uso de la tierra de la zona marino costera, es preciso identificar las áreas que necesitan restauración urgente, y con mirada de largo plazo, para asegurar la funcionalidad de la zona en cuestión, así como el flujo de bienes y servicios ambientales que son clave para el resguardo de la vida en todas sus formas.
- **Establecimiento de reservas marinas,** tanto dentro de aguas nacionales a cargo de la institucionalidad del país, como dentro de aguas internacionales, en alianza con otros países y organismos de la cooperación bilateral o multilateral. Esa será una vía prioritaria en los años inmediatos para la restauración de la riqueza y la biodiversidad de las poblaciones marinas.

## A. Importancia y enfoque

Poco más del 30 % de la superficie terrestre del planeta está cubierta por bosques y estos, además de proporcionar alimento, agua y refugio, son esenciales para mitigar y fortalecer las estrategias de adaptación frente al cambio climático. A nivel global, se estima que la pérdida de bosques asciende a la cifra anual de 13 millones de hectáreas. La merma de los remanentes de bosque natural implica también la exposición a derrumbes e inundaciones, la alteración del ciclo hidrológico, la liberación de carbono, así como la pérdida de viabilidad de poblaciones naturales de fauna y flora, y de capacidades para la fijación de este gas con efecto invernadero (sumideros).

La deforestación en zonas áridas está provocando, además, la desertificación de 3600 millones de hectáreas. Aunque un 15 % de la tierra del mundo se encuentra actualmente bajo protección, la biodiversidad aún está en riesgo.

A nivel nacional, se estima que la cobertura forestal representa el 33 % del territorio. Las tasas de deforestación bruta se mantienen en niveles altos. En el último periodo de análisis (2010-2016) se expresó en un ritmo de pérdida de 123 066 ha anuales, que equivale a una tasa de más del 3 % anual. En las áreas protegidas se mantiene una deforestación de casi 40 000 ha anuales (que equivale al 32 % de la deforestación bruta nacional).

<sup>109</sup> El equipo técnico del CES formuló este resumen a partir del documento del especialista invitado de la URL Juven- tino Gálvez, denominado "Objetivo de Desarrollo Sostenible 15: Vida de ecosistemas terrestres", del año 2021. Fuentes diferentes a esta, y que complementan el contenido, se señalan explícitamente.

La deforestación inducida por la actividad humana y acentuada por el cambio climático (vía los incendios), suponen grandes retos para el desarrollo sostenible, pues afectan directamente la vida y los medios de vida de millones de personas que ya sufren de pobreza y una vulnerabilidad multidimensional.

El enfoque de este objetivo es el siguiente:

- Velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce; así como de los servicios que proporcionan.
- Promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación.
- Luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones.
- Velar por la conservación de los ecosistemas montañosos.
- Reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la diversidad biológica, y proteger y evitar la extinción de las especies amenazadas.
- Promover la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y promover el acceso adecuado a esos recursos.
- Poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna.
- Adoptar medidas para prevenir la introducción de especies exóticas.

- Integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad.
- Aumentar los recursos financieros para conservar y utilizar la diversidad biológica y los ecosistemas de forma sostenible.
- Financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados.
- Luchar contra la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas.

Algunos datos de interés global se presentan en el **Recuadro 37**.

### Recuadro 37: Algunos datos de interés global del ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres<sup>110</sup>

- Alrededor de 1600 millones de personas dependen de los bosques para su sustento, incluidos 70 millones de indígenas.
- Los bosques albergan a más del 80 % de todas las especies terrestres de animales, plantas e insectos.
- Entre 2010 y 2015, el mundo perdió 3.3 millones de hectáreas de áreas forestales. Las mujeres rurales pobres dependen de los recursos comunes y se ven especialmente afectadas por su agotamiento.
- 2600 millones de personas dependen directamente de la agricultura, pero el 52 % de la tierra utilizada para esta actividad se ve afectada moderada o severamente por la degradación del suelo.
- La pérdida de tierras cultivables se estima en 30 a 35 veces la tasa histórica debido a la sequía y la desertificación, perdiéndose 12 millones de hectáreas cada año (23 hectáreas por minuto). En un año, podrían haberse cultivado 20 millones de toneladas de grano.
- 74 % de los pobres son directamente afectados por la degradación de la tierra a nivel mundial.
- La caza furtiva y el tráfico ilícito de vida silvestre continúan frustrando los esfuerzos para su conservación, casi 7000 especies de animales y plantas fueron denunciadas como parte del comercio ilegal en 120 países.
- De las 8300 razas de animales conocidas, el 8 % está extinto y 22 % se encuentra en peligro de extinción.
- De las más de 80 000 especies de árboles, menos del 1 % se ha estudiado para su posible uso.
- Los peces proporcionan el 20 % de las proteínas animales a unos 3000 millones de personas. Solo diez especies proporcionan alrededor del 30 % de la pesca de captura marina y diez aproximadamente el 50 % de la producción acuícola.
- Más del 80 % de la dieta humana está compuesta por plantas. Solo tres cultivos de cereales (arroz, maíz y trigo) proporcionan el 60 % de la ingesta energética.
- Aproximadamente, el 80 % de las personas que viven en las zonas rurales de los países en desarrollo, dependen de medicamentos tradicionales basados en plantas para la atención básica de la salud.
- Los microorganismos e invertebrados son clave para los servicios de los ecosistemas, pero sus contribuciones aún son poco conocidas y raramente reconocidas.

**110** «ODS 15: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad», *el Ágora*, <https://www.elagoradiario.com/general/ods-15-vida-ecosistemas-terrestres/>

## B. Síntesis del estado de situación, desafíos, propuestas

Para fines del análisis de los ecosistemas del país es útil el reciente trabajo de Iarna/URL<sup>111</sup>, donde se actualiza su clasificación con base en el enfoque de zonas de vida. Así, se reportan 13 zonas de vida. Tan solo dos de estos ecosistemas alcanzan el 50 % del territorio. Se trata del bosque húmedo tropical y el bosque seco tropical. Con un tercer ecosistema (el bosque húmedo premontano tropical), se alcanza el 65 % del territorio. Los restantes ecosistemas son más pequeños.

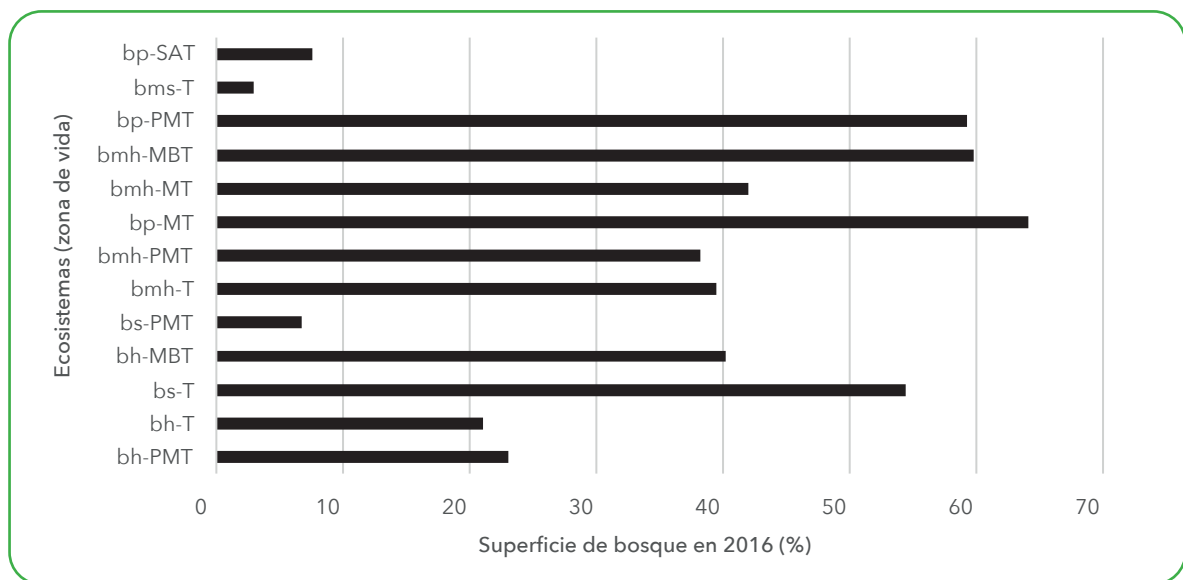
Junto a la representatividad y cobertura territorial, también es útil analizar el grado de conservación. Solo un ecosistema supera el 60 % de superficie con cobertura boscosa, aunque se trata de uno muy pequeño, que no pasa de las 3000 hectáreas; y se prevé que su cobertura característica no sobrepasará las 1500 ha.

También destaca la situación de ocho ecosistemas que tienen menos del 40 % de cobertura boscosa y tres tienen menos de 10 % (Figura 6).

Con esos niveles de cobertura se puede inferir un grado extremo de degradación de la estructura, composición y funciones de esos ecosistemas, con la consecuente exposición de los suelos a la erosión y la reducción del hábitat para poblaciones silvestres.

Lo que se debe recalcar, es que los usos ligados a la agricultura y ganadería a nivel nacional ya superaron a los usos boscosos en el lustro anterior. Mientras que el primero tiende al alza (se estima que a la fecha ya supera un 40 % de la superficie nacional); el segundo -el uso forestal-, tiende a la baja sostenida (menos de 33 %). Otros usos, como el urbano, se amplían y entran en conflicto, especialmente, en los lugares donde los remanentes forestales ya son casi relictos. La carencia de ordenamiento en

Figura 6. Superficie forestal a nivel de los ecosistemas de Guatemala (año 2016) <sup>112</sup>



Referencias: bms-T = bosque muy seco tropical, bs-T = bosque seco tropical, bh-T = bosque húmedo tropical, bmh-T = bosque muy húmedo tropical, bs-PMT = bosque seco premontano tropical, bh-PMT = bosque húmedo premontano tropical, bmh-PMT = bosque muy húmedo premontano tropical, bp-PMT = bosque pluvial premontano tropical, bh-MBT = bosque húmedo montano bajo tropical, bmh-MBT = bosque muy húmedo montano bajo tropical, bmh-MT = bosque muy húmedo montano tropical, bp-MT = bosque pluvial montano tropical, bp-SAT = bosque pluvial subandino tropical.

<sup>111</sup> Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad, *Ecosistemas de Guatemala basado en el sistema de clasificación de zonas de vida* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2018), 50-64.

<sup>112</sup> Pedro Pineda, «Biodiversidad de Guatemala», *Módulos del Perfil Ambiental de Guatemala* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2021), en prensa.

el uso del territorio que impide que se jerarquicen prioridades en cada caso particular, es una constante.

El estado del territorio nacional y de cada uno de los 13 ecosistemas se corresponde con los patrones y ritmos de deforestación, los cuales se configuran alrededor de la demanda por espacio y materiales (tierra y recursos maderables) y se manifiestan, ya sea por focos (atomizados en todo el territorio), o por frentes (áreas de penetración). Estos últimos explican la ampliación de la frontera «agropecuaria» en los grandes remanentes de bosque de la franja transversal del norte y de Petén.

La deforestación bruta se mantiene. En el último periodo de análisis (2010-2016) se expresó en un ritmo de pérdida de 123 066 ha anuales, que equivale a una tasa de más del 3 % anual. En las áreas protegidas se mantiene una deforestación de casi 40 000 ha anuales (que equivale al 32 % de la deforestación bruta nacional).

La pérdida de los últimos remanentes de bosque natural implica también la exposición a derrumbes e inundaciones, la alteración del ciclo hidrológico, la pérdida de viabilidad de poblaciones naturales de fauna y flora, la liberación de carbono y la pérdida de capacidades para la fijación de este gas con efecto invernadero (sumideros)<sup>113</sup>.

En cuanto a la reforestación (recuperación de la cubierta forestal vía plantaciones), entre los años 1998 a 2019, solamente se habían alcanzado niveles promedio de casi 7000 hectáreas anuales, con una inversión de más de 2000 millones de quetzales en el periodo señala-

do<sup>114</sup>. Si no se logra frenar la deforestación, los procesos de reforestación tendrán un impacto muy limitado en la pretensión global/integral de mantener una reserva socialmente deseable de ecosistemas arbolados. Aun cuando las plantaciones están destinadas a abastecer a la industria de transformación forestal, no tienen un impacto real en la reducción de la presión sobre los bosques naturales. Esta situación se ve exacerbada por un contexto en el que la ilegalidad en el flujo de productos forestales proveniente de los bosques naturales, florece sin tropiezos. Como resultado de estas dinámicas territoriales dominantes, la cobertura forestal se ha reducido, y los ecosistemas van quedando aislados sostenidamente.

Generalmente, la realidad de las dinámicas de la cobertura vegetal se refleja en el estado de conservación de las tierras. Al respecto, un 40 % del territorio nacional se usa adecuadamente, pero una proporción similar de 39 % está sobreutilizado. Se estima que un 17 % podría utilizarse mejor, más intensivamente, según jerarquías que las políticas públicas podrían establecer (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Intensidad de uso de la tierra en Guatemala<sup>115</sup>**

Intensidad de uso de la tierra	Superficie (millones de hectáreas)	Proporción del territorio nacional (%)
Uso adecuado	4.3	40
Subuso	1.8	17
Sobreuso	4.2	39
Otros	0.13	4
Total		100

**113** Estos aspectos reflejan más fielmente la importancia de los bosques, contrario a lo que se sugiere cuando se hace referencia a estos como «pulmones» en el sentido que producen oxígeno. No solo es incorrecta la analogía porque los pulmones consumen oxígeno, sino porque la mayoría del oxígeno (70 %) disponible en la Tierra es generado por los océanos. Solo un 30 % se atribuye a los bosques. Quizá se les puede considerar pulmones, de manera más pertinente, en el sentido que respiran.

**114** César Sandoval, «Bosques de Guatemala», *Módulos del Perfil Ambiental de Guatemala* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2021), en prensa.

**115** Con base en: Gerónimo Pérez y Juventino Gálvez, «Atributos territoriales y dinámicas socioambientales de Guatemala: síntesis gráfico-descriptiva», *Módulos del Perfil Ambiental de Guatemala* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2020), en prensa.



Al menos tres implicaciones se derivan de estos datos. Primero, se deduce que esos espacios sobreutilizados debiesen tener cobertura forestal o, al menos, usos arbolados, cuestión que no ocurre. Segundo, que ese 39 % del territorio sobreutilizado está en franco deterioro o en un estado de agotamiento<sup>116</sup> que hace poco viables las posibilidades productivas no arboladas, es decir, las actividades agrícolas, sin el uso de prácticas y obras físicas de conservación de suelos. Tercero, tanto la agricultura de granos básicos como la de exportación, están involucradas en el sobreuso de tierras.

Se estima que el 87 % de la agricultura anual de pequeña escala se desarrolla en tierras en categoría de sobreuso. Estos suelos son pobres en materia orgánica y su capacidad productiva es marginal. Aun así, esta actividad, desarrollada en condiciones bastante adversas, suple cerca del 90 % de la demanda de maíz que se consume en el país<sup>117</sup>.

Por otro lado, la agricultura de exportación -que incluye principalmente caña de azúcar, banano, café y palma africana; y ocupa el 31 % de la superficie agropecuaria nacional (equivalente a poco más del 11 % del territorio nacional, superando levemente la superficie de la agricultura de granos básicos)-, se ubica en las mejores tierras, utiliza intensamente agroquímicos sintéticos, induce cambios de uso de la tierra para su expansión y es la actividad productiva en el país que más utiliza agua superficial y subterránea. Se estima que el 86 % de la superficie de café y el 54 % de caña de

azúcar ocupan tierras en categoría de sobreuso<sup>118</sup>.

En cuanto a la actividad ganadera, al menos el 49 % de las tierras dedicadas a la producción de pastos o al pastoreo, está en sobreuso. Finalmente, hay que hacer notar que estas actividades son las principales fuentes de suelos erosionados y contaminantes químicos que alcanzan los cuerpos de agua continentales y las zonas marino costeras.

En cuanto al estado de los ríos y lagos, hay que recordar el efecto dominó que tiene la alteración de los ecosistemas en todos sus componentes. Esos procesos de degradación, en una de muchas aristas negativas, se reflejan en los cuerpos de agua y explican, en buena medida, la dinámica natural dentro de una cuenca determinada.

Tal como se indicó en la página 55, un análisis realizado a una muestra de 31 ríos bajo la metodología propuesta por Iarna-URL, mostró una calidad general entre 'mala' y 'regular' en cuanto a características fisicoquímicas. Los resultados sugieren que ninguno de los principales ríos analizados puede utilizarse para necesidades humanas (higiene personal, riego, recreación) sin que tenga algún tipo de tratamiento previo, según el tipo de demanda. El 74 % de los ríos tiene una calidad del agua regular y en el 26 % es mala. Con respecto a la contaminación microbiológica, reportes del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social señalan que el 90 % de las fuentes superficiales de agua está contaminada.

En el caso de los lagos, su estado trófico está ligado a la carga de nutrientes, aspecto que hace sinergia con otros parámetros que afectan la calidad y las posibilidades de la vida acuática característica. En esta síntesis, se hace referencia a tres estados y las transiciones según el valor que adquieren cinco paráme-

---

**116** En algunas zonas, técnicamente se puede indicar que las tierras están en un proceso de desertificación, término aplicable a la degradación en áreas áridas, semiáridas y subhúmedas secas (zonas en las que la proporción entre la precipitación anual y la evapotranspiración potencial está comprendida entre 0.05 y 0.65) como resultado de varios factores, incluidos las variaciones climáticas y las actividades humanas. En ningún caso se refiere a la desertización, es decir, a la expansión natural de los desiertos existentes por causas naturales, y por un proceso que requiere miles de años.

**117** Marvin García, «Tierras de Guatemala», *Módulos del Perfil Ambiental de Guatemala* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2021), en prensa.

---

**118** García, «Tierras de Guatemala».



tros<sup>119</sup>, desde un estado oligotrófico deseable hasta uno menos deseable, que es el eutrófico.

En este gradiente de estados, los parámetros van de menos a más nutrientes (principalmente fósforo y nitrógeno), de menos a más concentración de algas, de más a menos transparencia, de más a menos oxígeno y de más a menos especies propias del ecosistema. Bajo estos criterios, se ha documentado que el lago de Amatitlán tiene un estado eutrófico, Atitlán y Petén Itzá entre oligotrófico-mesotrófico, Izabal entre mesotrófico-eutrófico, Ayarza mesotrófico y Guija eutrófico (Cuadro 5).

En resumen, los ecosistemas con todos sus elementos materiales constitutivos y, por supuesto, los ciclos vitales, muestran *señales de agotamiento, degradación y contaminación*. Los ecólogos y los expertos en ciencias naturales, en general, pueden fácilmente entender las consecuencias de esta realidad. Pero la degradación de ecosistemas y el problema ambiental, en su sentido amplio, no se reduce a las señales.

Se requiere más bien, analizar las raíces para terminar de configurar el problema. Esto se logra analizando, tanto las *presiones directas* como las denominadas *fuerzas impulsoras* o causas estructurales que están detrás de esas presiones. Por ejemplo, el cultivo en laderas es una presión directa, pero la fuerza impulsora es la estructura agraria; la recolección de leña para fines domiciliarios es una

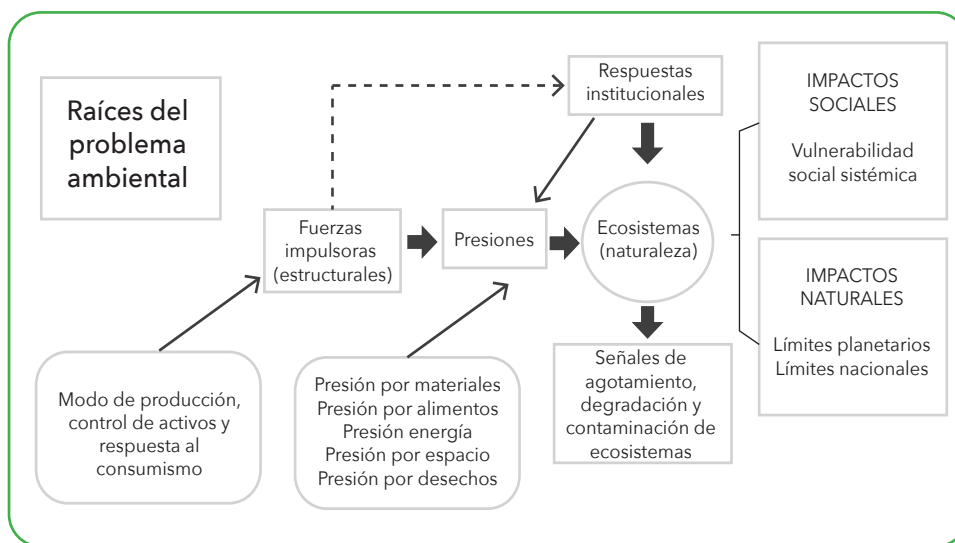
**Cuadro 5. Estado trófico de los lagos de Guatemala<sup>120</sup>**

Ecosistema de agua dulce (lago)	Estado trófico
Amatitlán	Eutrófico
Atitlán	Oligotrófico/Mesotrófico
Petén Itzá	Oligotrófico/Mesotrófico
Izabal	Mesotrófico/Eutrófico
Ayarza	Mesotrófico

presión directa, pero la fuerza impulsora es la marginalidad socioeconómica que impide el acceso a una alternativa energética moderna.

Estas relaciones se esquematizan en el marco analítico de la Figura 7. En síntesis, el problema de la degradación de los ecosistemas y del ambiente en general, tiene que ver con diversas fuentes de presión directa (derivadas, tanto de la extracción de materiales y energía, como de la devolución de todo tipo de resi-

**Figura 7. Causas y consecuencias sistémicas de la degradación de ecosistemas y el ambiente en general<sup>121</sup>**



**119** Los parámetros analizados son la concentración de nutrientes (fósforo y nitrógeno), la concentración de algas, la transparencia, la concentración de oxígeno a diferente profundidad y la vida acuática en general.

**120** Basado en: Carrera y Mosquera, «Bienes hídricos de Guatemala».

**121** Juventino Gálvez, «Una sola salud: ecosistemas, cambio climático y pandemia», *Revista de Análisis de la Realidad Nacional* (Guatemala: Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 2021).

duos y eventos contingentes) y diversas fuerzas impulsoras relacionadas con un “modo de organizar la producción, controlar los activos naturales y construidos, y responder al consumo o, más bien, consumismo” y que surge de una particular correlación de poder político-económico en un momento determinado, que también moldea las instituciones. Por lo tanto, el problema ambiental es esencialmente político-económico.

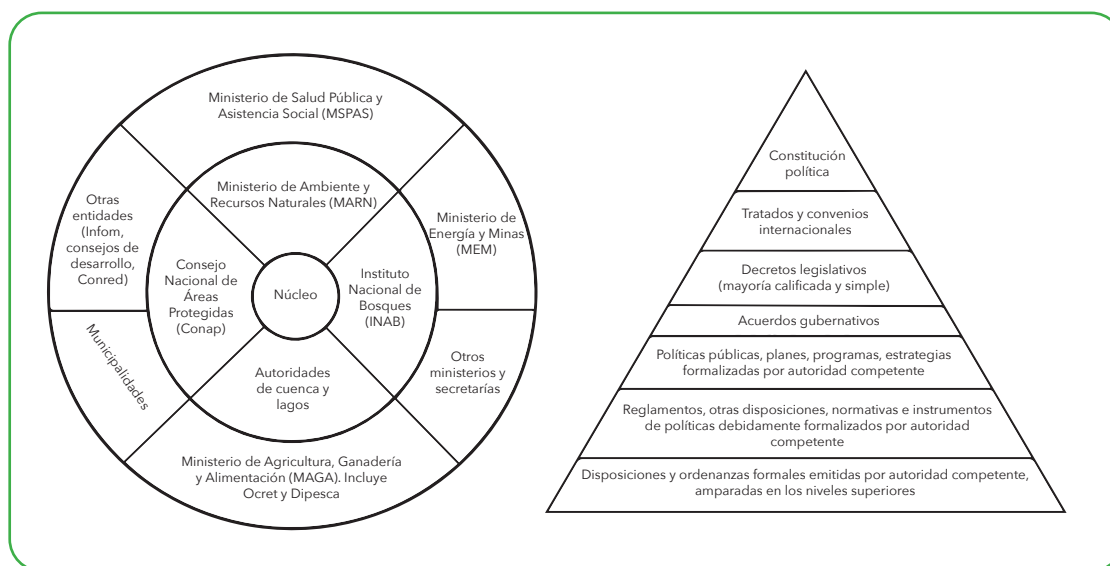
Los impactos derivados de estas relaciones (lado derecho de la Figura 7) afectan, de tal manera a los ecosistemas, que no solo explican las transgresión de límites planetarios (como el calentamiento global, la pérdida de biodiversidad, la degradación de las tierras, el agotamiento de fuentes de agua dulce o la acidificación de los océanos, por ejemplo), sino que también la profunda vulnerabilidad social (o indefensión generalizada) derivada de la reducción de los bienes naturales (que hace sinergia con otras carencias socioeconómicas e institucionales), que frecuentemente constituyen el único o último verdadero ca-

pital del que disponen las comunidades. Es decir, se trata de un círculo vicioso mediante el cual se aporta a esos impactos globales-regionales-locales, pero al mismo tiempo se padece frente a ellos en el ámbito comunitario concreto.

Con respecto a las instituciones, estas se concentran, bajo una lógica reactiva, en la pretensión de frenar las presiones, pero no dirigen sus esfuerzos hacia las fuerzas impulsoras. De ese modo, el problema ambiental y sus impactos, se amplía y profundiza.

La gestión ambiental en su sentido amplio (incluyendo los ecosistemas) tiene asidero, tanto en la Constitución y tratados internacionales, como en disposiciones derivadas del orden jurídico interno (Figura 8, triángulo del lado derecho). La dispersión es amplia, y en algunos ámbitos críticos; y la obsolescencia jurídica es de larga data, como se ha podido estudiar, por ejemplo, en el caso del agua, con lo cual se ha favorecido su uso anárquico.

**Figura 8. Marco institucional y jurídico general de la gestión ambiental en Guatemala**



En la misma Figura 8 (esquema del lado izquierdo), se puede notar que la gestión de los ecosistemas y todos los componentes que los integran (incluyendo bienes y servicios) están a cargo de un núcleo de instituciones con dedicación exclusiva (MARN, Conap, INAB y las autoridades de cuencas, estas últimas, en mayoría, con presencias casi simbólicas). En el segundo anillo del mismo esquema se ubican las entidades que tienen responsabilidad parcial en algunos aspectos de la gestión de ecosistemas y del ambiente en general. Por ejemplo, el MAGA, que tiene responsabilidades históricas directas en la gestión de la integridad de las tierras, incluyendo lo que concierne a su restauración frente a la degradación.

El punto que hay que destacar aquí, es que este núcleo de entidades ha operado repartiéndose, en promedio, un presupuesto

público del 0.6 % del PIB<sup>122</sup> para la primera década del siglo que corre, porcentaje que seguramente no ha variado en el último lustro. O bien, poco menos del 1 % del presupuesto público anual, en promedio, durante el último lustro<sup>123</sup>. En general, casi el 65 % de las asignaciones presupuestarias se utilizan para funcionamiento, de modo que las inversiones son prácticamente nulas.

Con esas restricciones y lógicas de gestión, la capacidad de respuesta es limitada, circunscribiéndose a acciones esencialmente de contención, sin éxito, a juzgar por el precario estado de los ecosistemas que se ha documentado aquí, tan solo en algunas dimensiones. En el **Recuadro 38** se presenta una descripción resumida de las principales entidades que conforman el núcleo de la gestión ambiental nacional.

#### Recuadro 38:

#### Breve descripción del núcleo institucional de la gestión ambiental nacional

Las capacidades ejecutivas del MARN son muy limitadas, a no ser por algunos proyectos auspiciados por las agencias de cooperación externa que están bajo su tutela, con tiempos y escalas acotados. Desde sus inicios, su rol rector ha sido limitado, pues no tiene el talante político ni las capacidades técnicas suficientes para delimitar las actuaciones, ni de otros ministerios, ni de actores económicos. Al igual que en la institucionalidad pública en general, sus niveles de degradación institucional han sido incrementales.

En lo que al Conap concierne, los datos de deforestación que se registran al interior del Sigap, son suficientes para cuestionar su labor. Muchas áreas están prácticamente fuera del control de la autoridad, es decir, a la deriva. Y no hay indicios que estas tendencias vayan a cambiar. En una reciente evaluación de la efectividad de manejo en 36 áreas protegidas, solamente 7 muestran un manejo satisfactorio<sup>124</sup>. Por eso, es preciso que se reevalúe seriamente el esquema de áreas protegidas para evitar que la tendencia actual termine consumándose, con todos sus vicios, en los remanentes que aún quedan.

El INAB, por su lado, recurre básicamente a dos instrumentos: las licencias y los incentivos forestales. Ciertamente ha mostrado eficiencia en la gestión, especialmente, de este último instrumento, pero como se señaló antes, la tasa de reforestación es sumamente modesta, sin descontar aquí las plantaciones que resultan fallidas por la falta de manejo silvicultural. Las altas tasas de deforestación y de flujo ilegal de madera, cuestionan el éxito de esta entidad.

<sup>122</sup> Iarna, *Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012*.

<sup>123</sup> Sandoval, «Bosques de Guatemala».

<sup>124</sup> Pedro Pineda, «Biodiversidad de Guatemala».

En el **Recuadro 39** se presenta una síntesis de las propuestas priorizadas para encarar algunos de los desafíos ligados al ODS 15. Por otro

lado, en el **Recuadro 40** se resume la relación entre disponibilidad y acceso al agua en el país.

### Recuadro 39

#### Algunas propuestas para el ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres

Es necesario un cambio de enfoque (¿cómo?), antes que volver a hacer un listado de temas con barniz de propuesta (¿qué?), porque tales listados se han hechos cientos de veces sin ningún efecto. Por eso, es necesario insistir en que se necesita de la acción social para inducir un acuerdo político nutrido con el conocimiento existente sobre la realidad de los ecosistemas y del ambiente en general. Hay que hacer valer el conocimiento y la práctica social en materia ambiental. Ese acuerdo debe identificar límites (por ejemplo, erradicar la deforestación en el siguiente quinquenio en espacios naturales priorizados socialmente), y para eso no solo hay que contener las presiones directas, sino ir a las causas estructurales. Algunas propuestas destacables son las siguientes:

- Mejorar los sistemas de producción, tanto de pequeños, como de grandes agricultores. En el caso de los productores de pequeña escala ubicados en tierras sobreutilizadas, hay que recordar que se trata de un considerable número de personas involucradas, así que las inversiones se justifican. En este caso, ya no se trata de un enfoque en el cual la meta es el estricto mejoramiento de la actividad agrícola. Esto porque las cadenas agroalimentarias han sido capturadas por pocas empresas que controlan los medios de producción y compra local, así como las redes de exportación e importación y distribución a los consumidores, dejando poco y cada vez menos, a los productores. Sustener la agricultura de pequeña y mediana escala bajo este sistema, no es posible. Por eso, el nuevo esquema sería el de cadenas agroalimentarias en manos de esos productores bajo una lógica de triple ganancia: superar la pobreza y fortalecer el arraigo de las personas, aportar alimentos a los mercados nacional y regional (Centroamérica) y restaurar/conservar las tierras. Para eso existe un núcleo básico de inversiones que han funcionado en otros países con desafíos similares, que incluye caminos rurales, riego, invernaderos y obras físicas de conservación de suelos, todo apuntado por investigación adaptativa y asistencia técnica de alto nivel.

¿Por qué se hace énfasis en esto si se habla de ecosistemas y de cambio del clima? Porque hay que priorizar las causas estructurales y girar el foco hacia este segmento de la población, ya que es el que más está sufriendo las consecuencias de la degradación de las tierras donde han sido confinados, dependen estrictamente de estas y del régimen de lluvias, y ya están sufriendo efectos aditivos derivados de las nuevas condiciones que impone el cambio y la variabilidad climática que tienden a recrudecer.

- Volcar recursos públicos para infraestructura favorable a la protección y restauración de ecosistemas como medio para generar empleo inmediato y opciones productivas más estables. Un buen ejemplo son las obras físicas de diferente tamaño en diferentes territorios para el almacenamiento masivo de agua y distribución. Por supuesto que es necesaria una ley de aguas, pero se habla tanto del instrumento como fin último de las cosas, olvidando que lo que importa es acometer los desafíos del agua con inversiones, que pueden hacerse inmediatamente en la medida que políticamente se prioricen. De igual manera, hay que priorizar la infraestructura turística para asegurar condiciones verdaderamente atractivas para que la gente se vuelque hacia la diversidad de opciones que tiene el país. Una gama de posibilidad de servicios turísticos puede estar bajo el control de pequeñas empresas familiares adecuadamente asistidas desde un aparato público prestigioso, en alianza con la banca de desarrollo.
- Priorizar la necesidad de ir a la fuente de contaminación de cuerpos de agua. Para ello, es necesario desarrollar verdaderos trenes de aseo en todos los municipios y asegurar que los sistemas de conducción de los efluentes no lleguen a los cauces de ríos y a los lagos.

### Recuadro 39

#### Algunas propuestas para el ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres

- Hacer inversiones extraordinarias para estabilizar y relanzar el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (Sigap), bajo la lógica que es más barato mantener que reponer (y esto se demuestra con la inversión en reforestación, cuya tasa no es mayor de 7000 ha anuales frente a las más de 120 000 ha perdidas anualmente). El Sigap debe gestionarse como la última reserva de ecosistemas que son necesarios para apuntalar una estrategia de adaptación al cambio climático. La estabilización solo será posible si se atienden las causas estructurales citadas y si se dota de capacidades razonables de gestión a los administradores de las áreas, quienes tendrán que revalorizar y ampliar los modelos colaborativos con las poblaciones que están dentro y alrededor de estas.
- Controlar la ilegalidad en el flujo de productos forestales, desmantelando las capacidades instaladas (infraestructura de depósitos de madera y aserraderos clandestinos o, aunque legales, procesando madera sin respaldo legal) que impulsa la oferta ilegal.
- Explicitar la estrategia nacional de adaptación al cambio climático, precisando el valor de los ecosistemas y priorizar inversiones en sitios estratégicos para reducir la vulnerabilidad social sistémica.

### Recuadro 40:

#### La relación entre disponibilidad y acceso al agua

Respecto al agua, la escasez real para el consumo humano y para fines de la producción de alimentos, se ha convertido en un problema estructural. El país muestra cifras de superávit hídrico con respecto a los umbrales internacionalmente reconocidos como garantes de la disponibilidad. Este umbral de 1700 m<sup>3</sup>/persona/año para cubrir las demandas para consumo humano y doméstico, así como para la producción de los alimentos que llegan a la mesa, es superado por un valor superior a los 5000 m<sup>3</sup>/persona/año.

Sin embargo, no existe infraestructura para el almacenamiento y la distribución del agua, situación que, unida a la pérdida de cobertura forestal, permite que el agua superficial vaya mayoritariamente al mar (arrastrando suelos, desechos y contaminantes sintéticos derivados de los fertilizantes agrícolas), en detrimento de la alimentación de los acuíferos subterráneos. El agua potencialmente disponible de las lluvias, en consecuencia, no se traduce en un acceso efectivo a nivel domiciliario y productivo.

La producción agrícola de pequeña escala, en esas condiciones, depende estrictamente del agua que queda almacenada en el suelo (agua verde). Por otro lado, la agricultura de exportación y la agroindustria figuran como los sectores que utilizan la mayor proporción de agua del total utilizado en el país.

### 3.5 QUINTO BLOQUE: OBJETIVOS QUE FOMENTAN LA PAZ Y LAS ALIANZAS



Este bloque se enfoca en el desafío que representa la búsqueda de estadios más pacíficos, inclusivos y justos para las sociedades. Un desenlace como este no solo es posible, sino necesario. Concretar progresivamente esas aspiraciones implica mayor disfrute de derechos y, consecuentemente, más institucionalidad con todo el instrumental normativo, financiero o de otra índole, funcionando adecuadamente.

También demanda una ciudadanía que participa activamente a través de diferentes modalidades de organización y construcción de alianzas entre diferentes sectores, las cuales deben consolidarse alrededor de objetivos comunes, renunciando a privilegios, priorizando la fraternidad y el bien general, aspectos que finalmente permitirían priorizar a las personas y sus medios de vida en un mundo cada vez más hostil y de muchas incertidumbres.

## A. Importancia y enfoque

Paz, justicia e instituciones sólidas. Aunque cada campo es un territorio extendido, este ODS apunta a un objetivo concreto, que es el de reducir hasta eliminar la violencia en todas sus manifestaciones: las agresiones y violaciones sexuales, la explotación y la tortura, y las muertes violentas. Se colocan sobre la balanza dos realidades distintas: regiones con una paz, gobernabilidad y prosperidad consolidadas, y lugares inmersos en ciclos permanentes de inestabilidad, conflicto y violencia. Su concreción dependerá de la capacidad de las naciones para establecer el respeto a los derechos humanos como la base para edificar estados de derecho que equilibran las relaciones entre los individuos.

En el caso de Guatemala, la sociedad padece constantemente de múltiples manifestaciones de violencia, hechos que impiden el tránsito hacia una sociedad pacífica e inclusiva. Evitar la violencia en contra de la niñez y asegurar un futuro más promisorio, es un desafío que debe unir a toda la sociedad guatemalteca. Una institucionalidad fuerte, libre de intereses sectarios, es el primer paso para asegurar que el país pueda encarar seriamente los desafíos de los derechos humanos como vía para consolidar la paz, la justicia y la democracia plena.

El ODS 16 aspira a fomentar una justicia, que no solo procure la solución a los conflictos, sino que encamine a las sociedades a convi-

vencias más pacíficas y prósperas. Esto solo se logra a través de una justicia que sea, a la vez que pedagógica, reconciliatoria. Un sistema incapaz de responder a la demanda de sus ciudadanos está lejos de cumplir su cometido y más cerca de generar climas de conflictos aún mayores.

El enfoque de este objetivo es el siguiente:

- Reducir todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.
- Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.
- Promover el estado de derecho y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
- Reducir las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.
- Reducir la corrupción y el soborno en todas sus formas.
- Crear instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas en todos los niveles.
- Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
- Proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos.
- Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales.
- Fortalecer la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

<sup>125</sup> El equipo técnico del CES formuló este resumen a partir del documento de la especialista invitada Claudia Méndez Arriaza, denominado “Análisis del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16: Paz, justicia e instituciones sólidas”, del año 2021. Fuentes diferentes a esta, y que complementan el contenido, se señalan explícitamente.



- Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

En el **Recuadro 41** se consignan algunos datos de interés global ligados a este ODS.

**Recuadro 41:**  
Algunos datos de interés global del ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas<sup>126</sup>

- Hacia fines de 2017, 68.5 millones de personas fueron forzosamente desplazadas como resultado de la persecución, el conflicto, la violencia o las violaciones de los derechos humanos.
- Hay al menos 10 millones de personas apátridas en todo el mundo a las que se les ha negado la nacionalidad y los derechos conexos.
- La corrupción, el soborno, el robo y la evasión impositiva le cuestan a los países en desarrollo USD 1.26 billones al año.
- 49 países carecen de leyes que protejan a las mujeres de la violencia doméstica.
- En 46 países, las mujeres ahora tienen más del 30 % de los escaños en al menos una cámara del parlamento nacional.
- 1000 millones de personas son legalmente "invisibles" porque no pueden probar quiénes son. Se estima que 625 millones de nacimientos de niños menores de 14 años nunca fueron registrados.

**B. Síntesis del estado de situación, desafíos, propuestas**

La pandemia COVID19 impactó la conducta de las personas en el planeta. Las cuarentenas impuestas y las medidas de contención para

frenar la propagación del coronavirus afectaron la vida de hombres y mujeres sin distinción ni diferencias, así se encontraron en Asia o en América Latina. Los índices reflejan un descenso en los crímenes con relación al año pre-pandemia, pero la incidencia no deja de ser crítica en Guatemala.

El reporte del Mirador Judicial del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales publicado en mayo 2021, incluye esta tasa de denuncias por 100 mil habitantes de 7 tipos de delitos en el Ministerio Público (MP), la cual refleja la baja en 2020 en comparación con los tres años precedentes (**Cuadro 6**).

**Cuadro 6. Denuncias en el Ministerio Público (por 100 000 habitantes) para diferentes delitos en Guatemala**

Delito	2017	2018	2019	2020
Violencia contra la mujer	354.56	342.36	358.98	339.84
Hurto	218.23	206.23	184.38	105.04
Robo	123.87	110.07	94.90	55.92
Maltrato a menores	62.82	63.33	61.12	44.73
Violación	54.00	52.23	51.83	42.10
Agresión sexual	26.88	28.19	29.34	23.32
Homicidio	43.59	39.17	34.77	22.94

Con respecto a los homicidios, los expertos en seguridad atribuyeron la reducción de violencias a los toques de queda impuestos para contener la pandemia. La baja es tangible particularmente en delitos que ocurren en la calle: hurtos y robos, por ejemplo, así como los homicidios. Sin embargo, a la vez que las grá-

<sup>126</sup> «Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas», Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>

ficas reflejan un declive, los mismos expertos advierten de un rebote cuando las restricciones fueron levantadas.

El descenso sostenido de las muertes violentas es, sin duda, el fenómeno más significativo durante la última década. La cifra ahora coloca al país por debajo del promedio de la región centroamericana, aunque aún se encuentra sobre la media de América Latina (Cuadro 7). Según el Estudio Global de Homicidios de la Oficina contra las Drogas y el Crimen de Naciones Unidas, Guatemala es el país con mayores probabilidades de una muerte violenta en el mundo.

**Cuadro 7. Homicidios (por 100 000 habitantes) en diferentes regiones (año 2020)**

Región	Homicidios (por 100 mil habitantes)
Global	6.1
América Latina	17.2
Centro América	25.9
Guatemala	22.9

Con una tasa de 1.8 mujeres asesinadas por cada 100 mil habitantes, Guatemala aún se encuentra en el grupo de países con alta incidencia de feminicidios en la región latinoamericana. El número de denuncias, no obstante, abarca un amplio catálogo de delitos que contemplan violencias de diferente índole: psicológica-emocional, económica, hasta llegar a la física.

Existen 58 mil denuncias: eso implica un promedio de 158 cada día. No pasa una hora sin levantar un caso nuevo en el cual exista la sospecha de que una mujer sufre cualquier manifestación de violencia, por lo que se presume que se trata de un mal endémico. A ese ritmo de denuncias, solo este renglón representa una quinta parte de los casos que ingresan al Ministerio Público en un año. Los expertos en violencia de género insisten en la necesidad de crear condiciones y capacidades legales

para castigar estas transgresiones, pero el trabajo resulta insuficiente. Con los resultados de la encuesta, todo indica que la necesidad imperante es la de erradicar una cultura de violencia hacia las mujeres para lograr un entorno pacífico y libre de conflictos.

Con respecto a la corrupción, los esfuerzos por erradicarla en todas sus formas también están rezagados, e incluso, retroceden. El retiro de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) afectó el camino hacia 2030. En el Cuadro 8 se presenta el resumen que el Mirador Judicial del IECCP<sup>127</sup> reporta sobre los procesos iniciados durante los últimos años en la Fiscalía contra la Corrupción.

**Cuadro 8. Situación de los procesos de corrupción en los últimos años en la Fiscalía contra la Corrupción**

Año	Casos ingresados	Casos resueltos
2017	2387	2.8 %
2018	1777	3.9 %
2019	1417	5.5 %
2020	1190	4.2 %

Los medios noticiosos reportan cotidianamente nuevos casos de corrupción que no necesariamente se convierten en denuncias legales. Por ello, según estudios de opinión pública, la percepción de los guatemaltecos suele ser negativa respecto a la erradicación de sobornos. Por ejemplo, durante el 2021 se decía que con el pago de USD 200, una persona podía saltar la fila de espera para recibir una cartilla nueva o renovada de pasaporte. Por otro lado, diputados de la oposición dan seguimiento a la instalación de un laboratorio en el aeropuerto dedicado a realizar pruebas para detectar COVID19, pero cuyo funcionamiento no fue autorizado por el MSPAS.

<sup>127</sup> «Mirador Judicial», Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales, 2021, <https://iccp.org.gt/mirador-judicial/>

Estos ejemplos explican la percepción ciudadana en torno a la corrupción. Al respecto, estudios de enero 2021 reportan que el 40 % de los guatemaltecos identificaban la corrupción como el principal problema del país. Solo después se anotaban la preocupación por el empleo y costo de la vida, por encima de la violencia y la falta de hospitales en año de pandemia (Cuadro 9).

**Cuadro 9. Percepción poblacional (% de los entrevistados) de los principales problemas nacionales**

Problema	Proporción de la población (%)
Corrupción en gobierno	40
Empleo y costo de la vida	27
Violencia y criminalidad	12
Falta de hospitales / mala salud	6

El reporte del Consejo para América Latina de la Sociedad Americana<sup>128</sup> que aborda el índice para medir la capacidad para el combate a la corrupción en 2021 es alarmante, ya que refleja un descenso en la calificación guatemalteca: cayó del puesto 11 al 13 en América Latina. El punto de interés de esta medición radica en lo siguiente: Guatemala califica mejor en sus capacidades legales ya desarrolladas y en la auditoría social, que en la independencia judicial y de sus instituciones políticas.

Los hechos que hicieron caer de puesto en el índice de combate a la corrupción fueron la designación de magistrados a la Corte de Constitucionalidad (CC) y la conformación de la Corte Suprema de Justicia y Corte de Apelaciones. Ambos procesos están marcados por injerencia de poderes externos, al punto que existe un proceso penal con personas sindicadas de coludir para inclinar la elección a favor

<sup>128</sup> Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción AS/COA 2021.

de determinados candidatos a las más altas cortes del país.

Con respecto a la impunidad, los indicadores para medir las instituciones y su capacidad de respuesta suelen recurrir a una fórmula simple que evalúa el ingreso de los casos contra la resolución de los mismos. Es una mirada básica, pero no deja de ser indicativa. El Mirador Judicial del IECCP<sup>129</sup> realiza varios ejercicios que miden esa capacidad a nivel macro, pero además a nivel de cada fiscalía específica.

Si estos se comparan con otra serie de parámetros, como el tipo de medida resolutive o el tiempo que toma la resolución de un proceso, se puede tomar una idea de qué pasa con las 58 mil denuncias de delitos contra la mujer o qué ocurre con las 8 mil denuncias de hurtos que cada año ingresan al escritorio de un fiscal (Cuadro 10).

La realidad muestra que las fiscalías se encuentran desbordadas ante el flujo de casos que ingresan año con año. Los casos no resueltos durante un año se convertirán en una presa que recibe las nuevas denuncias del año siguiente.

**Cuadro 10. Estado de denuncias ingresadas al Ministerio Público (2017-2020)<sup>130</sup>**

Año	Casos ingresados	Desestimaciones	Casos resueltos	Casos pendientes
2017	421 495	286 514	41 195	380 300
2018	414 131	291 839	41 078	373 053
2019	421 774	282 881	41 347	380 427
2020	308 947	221 129	22 441	286 506

<sup>129</sup> «Mirador Judicial», Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales.

<sup>130</sup> «Mirador Judicial», Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales.

De los miles de casos formados como causa judicial en la Fiscalía de Delitos contra la Mujer, los índices de resolución fueron menores de 10 % en su mejor momento (2017), pero con un retroceso a menos del 5% en el año de la pandemia (2020).

Cuando el análisis se expande hacia otras instituciones de justicia, la historia no es distinta. Nuevamente una comparación simple que coloca sobre una balanza el número de casos ingresados versus el de sentencias (tanto absolutorias, como condenatorias; y, tanto fallos a lugar, como sin lugar) refleja que la demanda sobrepasa la capacidad de procesamiento de los tribunales de justicia (Cuadro 11).

**Cuadro 11. Situación de procesos de carácter penal y civil, económico, familiar y laboral abordados en los tribunales de justicia (2017-2020)<sup>131</sup>**

Año	Casos ingresados	Sentencias	%
2020	232 454	27 425	11.8
2019	342 474	48 422	14.1
2018	328 037	46 246	14.0
2017	305 571	44 443	14.5

Estos hallazgos reflejan dos realidades contrapuestas: la demanda de los ciudadanos para la resolución de sus conflictos, contra una capacidad de respuesta mínima del aparato judicial en su conjunto. Aunque la resolución de los casos también se ve marcada por el tiempo, no se debe olvidar que la justicia por mandato constitucional debe ser pronta y cumplida. ¿Qué ocurre con los casos que no llegan a sentencia?, ¿esperan un largo proceso hasta llegar a una solución o quedan atrapados en una presa judicial sin opción de salida? Esta realidad se explica, de alguna manera, por la capacidad instalada de estas instancias (Cuadro 12).

<sup>131</sup> Cuadro elaborado con base en estadísticas e indicadores.

**Cuadro 12. Número de funcionarios de justicia por cada 100 mil habitantes (año 2020)<sup>132</sup>**

Funcionario	Número (por 100 mil habitantes)
Jueces y magistrados	4.43
Fiscales	4.5
Defensores públicos	26.5
Agentes de policías	224.8

En el Recuadro 42 se presenta una síntesis de las propuestas que se priorizan para encarar algunos de los desafíos ligados al ODS 16.

**Recuadro 42**  
**Algunas propuestas para el ODS 16:**  
**Paz, justicia e instituciones sólidas**

El anterior análisis refleja que Guatemala está lejos de cumplir las aspiraciones de este ODS. Si bien es cierto que el país da pasos para avanzar en metas concretas, es claro que no es suficiente. Las causas son evidentes: hacen falta recursos materiales y humanos para desarrollar las capacidades que puedan atender las demandas de justicia de los guatemaltecos. También falta voluntad política.

De esa cuenta, resulta imposible resolver el volumen de casos que ahora ingresa al sistema de justicia. En promedio, según los monitores especializados, toma 1.5 años para que un proceso, bien encaminado, llegue a una sentencia. Solo en el rubro de violencia contra la mujer, el MP registra 58 mil denuncias anuales: ¿qué fiscalía y juzgados serían capaces de atender semejante demanda?

Continúa

<sup>132</sup> Con base en: «Mirador Judicial», Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales.

## Recuadro 42

### Algunas propuestas para el ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas

Los desafíos y propuestas priorizados son:

- Cuestionar si el modelo de justicia del país es el único y eficiente para procurar una convivencia más pacífica y la fórmula exclusiva para dar salida a los conflictos.
- Incorporar al esquema del sistema de justicia de Guatemala nuevos canales de resolución de conflictos y aplicación de justicia. Aparte de los centros de mediación que ya funcionan en el Organismo Judicial (OJ), el sistema debe apuntar a modelos capaces de resolver conflictos complejos en el menor tiempo, pero que sobre todo lleven a una reconciliación más plena.
- Explorar la posibilidad de incorporar plenamente otros modelos de impartición de justicia. Hay dos modelos adicionales que existen y coexisten junto con el sistema tradicional de justicia. Son eficientes y eficaces en el sentido de dirimir controversias: el sistema de justicia indígena y el sistema de arbitraje. Es importante evaluar su funcionamiento, estudiar su modelo, revisar sus ventajas, así como sus desventajas; para así poder discernir qué tipo de causas y procesos pueden abordarse desde esos modelos.
- El sistema de alcaldías indígenas en Sololá en un año tipo (2016) fue capaz de resolver 1100 casos. La variedad es amplia: desde pensiones alimenticias, asuntos laborales, derechos de paso, accidentes vehiculares e incluso coordinaciones con justicia occidental. La capacidad a nivel está instalada en la medida en que cada región cuenta con un sistema.
- En el presente informe se podrían incluir anotaciones sobre casos reales, que solo deberían servir como estímulos para acercar al CES a indagar más sobre la posibilidad de proponer una reforma hacia la próxima década. Escuchar, por ejemplo, que el secretario de un Juzgado de Instancia, al momento de una colisión, opta por resolver el dilema con el tercero mediante el sistema de alcaldías indígenas porque "es más expedito y práctico", ilustra en alguna medida las grandes oportunidades que ofrece.
- Las universidades tienen un enorme desafío en el país: codificar académicamente estos sistemas en la medida de lo posible para educar, pero además para procurar esa incorporación. Un proceso bajo el título de "Reforma Penal de Reconciliación en casos de Pena de Muerte" en la República Popular de China ofrece referencias significativas de un intento de depurar al sistema judicial de penas de muerte. Los esfuerzos no estuvieron libres de controversia, pero las oportunidades fueron valiosas. Al final, los ciudadanos valoraron la enorme oportunidad de reconciliación que suponía encontrar a víctimas o sus familias con victimarios.
- El sistema de arbitraje es también un modelo abierto para incrementar, no solo la capacidad de resolución de conflictos, sino además abrir la puerta de oportunidades para soluciones más consensuadas. Su aplicación está ahora limitada al área mercantil, pero su modelo está dispuesto para resolver más conflictos.

## A. Importancia y enfoque

A nivel global existe la expectativa de establecer mecanismos financieros para enfrentar solidariamente los desafíos de los ODS. En términos de cantidad, se requiere que estos mecanismos sean proporcionales al tamaño de los retos globales. A nivel de los países se deben desarrollar o fortalecer las capacidades institucionales para acceder efectiva y oportunamente a estos objetivos.

No se debe, sin embargo, supeditar el cumplimiento de los ODS a los flujos de recursos internacionales. Los países deben alinear los recursos públicos disponibles a las prioridades de desarrollo sostenible que benefician a más personas.

Para transitar por ese enfoque y hacer efectiva a la aplicación de los recursos disponibles, que siempre son escasos, se deben revalidar las alianzas entre el gobierno central y el municipal, el sector privado, la sociedad civil y los grupos comunitarios. Para que estas alianzas sean confiables y útiles deben establecerse con base en principios básicos comunes, una visión compartida de desarrollo y unas metas factibles y cronológicamente bien delimitadas.

Nada será posible si no se instala y nutre un clima propicio para el trabajo basado en alianzas y, en buena medida, eso dependerá de la percepción sobre la independencia de poderes y la sobre determinación que tienen los poderes paralelos en los asuntos de interés públi-

co. Se necesita, en consecuencia, recuperar la confianza en las instituciones, y eso solo será posible en la medida que sean transparentes, efectivas y empeladas para el bien común.

El enfoque de este objetivo es el siguiente:

- Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional.
- Velar por que los países desarrollados cumplan plenamente los compromisos relacionados a la asistencia oficial para el desarrollo, incluido el de destinar el 0.7 % del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para los países en desarrollo, y entre el 0.15 % y el 0.20 % para los países menos adelantados.
- Movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo.
- Ayudar a los países en desarrollo a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.
- Aplicar sistemas de promoción de las inversiones en favor de los países menos adelantados.
- Mejorar la cooperación regional e internacional norte-sur, sur-sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a estas.
- Promover el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión a los países en desarrollo en condiciones favorables.
- Poner en pleno funcionamiento el banco de tecnología y el mecanismo de apoyo a la creación de capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación para los países menos adelantados.

**133** El equipo técnico del CES formuló este resumen a partir del documento de la especialista invitada Claudia Méndez Arriaza, denominado "Análisis del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17: Alianza para lograr los objetivos", del año 2021. Fuentes diferentes a esta, y que complementan el contenido, se señalan explícitamente.



- Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidades eficaces y específicas en los países en desarrollo, a fin de respaldar los planes.
- Promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio.
- Aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo.
- Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para todos los países menos adelantados.

En el **Recuadro 43** se consignan algunos datos de interés global para el ODS-17.

#### Recuadro 43 Algunos datos de interés global del ODS-17: Alianzas para lograr los objetivos<sup>134</sup>

- Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), alcanzar los ODS requerirá una inversión anual de entre USD 5 y USD 7 billones.
- La asistencia oficial para el desarrollo llegó a USD 147 200 millones en 2017.
- En 2017, las remesas internacionales totalizaron USD 613.000 millones, de los cuales el 76 % se envió a países en desarrollo.
- En 2016, seis países alcanzaron el objetivo internacional de mantener la asistencia oficial para el desarrollo en o por encima del 0.7 % del ingreso nacional bruto.
- Las inversiones sostenibles y responsables representan fuentes de capital de alto potencial para los ODS. Al 2016, se invirtieron USD 18.2 billones en esta clase de activos.
- El mercado de bonos para los negocios sostenibles está creciendo. En 2018, los bonos verdes globales alcanzaron los USD 155 500 millones, un 78 % más que el año anterior.

## B. Síntesis del estado de situación, desafíos, propuestas

El énfasis del análisis de este ODS gira en torno a las posibilidades de hacer alianzas partiendo de la lógica y funcionalidad de los diferentes mecanismos formales insaturados para apuntalar ciertos niveles de democracia y de desarrollo sostenible. A partir de un debate de diferentes actores<sup>135</sup> de la vida política nacional, se resumen las principales conclusiones.

- El país que queremos está definido en los primeros artículos de la Constitución Política de la República, pero no se concretan porque el sistema político actual está enfermo. Además, esos artículos se desarrollan, en buena medida, en los Acuerdos de Paz.
- Reformar los distritos electorales (actualmente municipios) para que el ciudadano elija sus candidatos y pueda tener mejores opciones de fiscalización. El cambio es posible con voluntad política.
- Abandonar la lógica de gastar tanta energía en la coyuntura y concentrar esfuerzos políticos en los asuntos estructurales que, siendo atendidos, van a permitir ir abandonando las crisis profundas en todos los niveles y ámbitos.
- Preparar las condiciones para debatir la vigencia del pacto social (la Constitución Política) y los mecanismos para implementarlo.
- Hacer un acuerdo nacional para debatir la relación entre el salario, su formalidad y la canasta de necesidades

<sup>134</sup> «Objetivo 17: Alianza para lograr los objetivos», Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-17-partnerships-for-the-goals.html>

<sup>135</sup> Se trata de Lizardo Sosa (economista y expresidente de Banguat), Peride Blind (jefe de la Oficina de Coordinación Residente de Naciones Unidas Guatemala), Ricardo Changala (consultor laboral de la Organización Internacional del Trabajo), Roberto Ardón (director ejecutivo del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras -Cacif-) y Raúl Bolaños (subsecretario de cooperación y alianzas de Segeplan).



familiares y asegurar su armonía. No se puede ser competitivos a partir de salarios que consolidan la pobreza.

- Pasar de una lógica de competitividad empresarial a una de competitividad del país como sistema.
- Revertir el modelo económico vigente, de manera que sea inclusivo y ambientalmente eficiente, para poder salir de las crisis actuales, que han sido acentuadas por la pandemia. Sin acuerdos políticos básicos, esta discusión no podrá tener lugar.
- Facilitar la concreción de alianzas, el multilateralismo y la coordinación entre actores a nivel mundial, especialmente dentro del contexto de la pandemia.
- Buscar condiciones de igualdad sin destruir la diversidad. Las propuestas de desarrollo son exitosas si se parte de su multiculturalidad.
- Cultivar el arraigo en el país a partir del desarrollo concreto y duradero. Se trata

de que las personas que van de un lugar a otro lo hagan porque quieren un mejor lugar, pero que no lo hagan por desesperación o porque son expulsadas de su entorno.

- Un buen marco de cooperación se debe basar en los principios de la sostenibilidad (ver las cosas a largo plazo con visión intergeneracional), triple nexo (ver las problemáticas de desarrollo sostenible, así como de paz sostenible y trabajo humanitario), derechos humanos, enfoque de género y, por último, la resiliencia.
- Revertir la prevalencia de una lógica clientelar en los mecanismos ligados a las políticas públicas, ya que de esta manera no tienen impacto en las crisis crónicas de la población y sus entornos.
- Hacer un acuerdo político de manera inmediata para implementar un servicio civil meritocrático y bien remunerado.

### 3.6 DISCUSIÓN DE RESULTADOS: Guatemala ¿qué país queremos? desde la perspectiva de los ODS y ámbitos de acción prioritarios

Como se ha indicado en varias secciones de este documento, los ODS ofrecen un marco de actuación informado y centrado en prioridades que pueden ayudar a cerrar brechas de desarrollo dentro y entre países. Dentro de los países, el liderazgo público y el dinamismo de la institucionalidad no pública son necesarios para organizar las capacidades disponibles y construir aquellas que hacen falta en torno a las prioridades que resultan más urgentes desde el punto de vista temático, territorial y de sujetos priorizados -y no solo en función de la coyuntura-, sino más bien con la perspectiva de resolver causas estructurales procurando que las soluciones sean progresivas.

A juzgar por los contenidos que abordan los ODS desde la perspectiva de diferentes especialistas nacionales, las metas de cada objetivo plantean escenarios en áreas que son determinantes para gestar el desarrollo integral y verdadero estado de derecho (Recuadro 44), que privilegia la justicia y el bien común. Difícilmente pueda erigirse una oposición importante respecto a los planteamientos de esas metas, y la mayoría de los desafíos que contienen, se revalidan entre personas y sectores que toman decisiones o que simplemente ejercen su derecho de petición desde el ámbito ciudadano.

#### Recuadro 44: Estado de derecho<sup>136</sup>

“Se trata de una organización política, cuyos principales mecanismos han sido diseñados para orientar, poner límites, dirigir a la administración para que reconozca, respete y garantice los derechos fundamentales de la ciudadanía y la población de su territorio, para lo cual, entre otros procedimientos, establece mecanismos de control de su propio poder”.

<sup>136</sup> Basado en Salvadó, <http://www.flacso.edu.gt/dialogo/?tag=luis-raul-salvado-c&print=pdf-search>

El país que queremos desde la perspectiva de los ODS está ahí, dentro de esas ideas y lógicas. Las brechas entre la realidad imperante y las metas son amplias y, en varios casos, crecientes, ampliadas, aún más, por los impactos de la pandemia de COVID19 (Anexo 1).

Quizá una manera breve de expresar la respuesta a la pregunta sobre el país que queremos, pensado más en un proceso que en una imagen momentánea, queda contenida en la definición que se esbozó en la propuesta de la URL sobre desarrollo y democracia<sup>137</sup> y que, con algunas adaptaciones relativas al propósito de este documento, puede asumirse como

“un proceso holístico e integral, que parte de la construcción colectiva de sujetos socioculturales para generar un espacio identitario plural que refleje una visión compartida de país. Es, además, un proceso multidimensional producto de profundas transformaciones de las estructuras sociales, de las actitudes de la gente y de las instituciones nacionales, así como de la aceleración del crecimiento económico inclusivo y no degradante de la naturaleza que tiende a la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza absoluta.

Es un proceso que, al perseguir constantemente el bienestar humano, evita minar la base natural al reconocer que es la fuente del bienestar de los pueblos, buscando a partir del sano balance socioeconómico y ambiental, fortalecer las capacidades nacionales para sostener en el tiempo los progresos alcanzados. En este proceso, el ejercicio de la política debe ser concebido como el espacio propicio para el debate de ideas sobre las mejores rutas para el desarrollo, procurando contrarrestar desbalances de poder que tienden a concentrar privilegios en detrimento del bien común”.

<sup>137</sup> Iarna, ISE y VRIP, *Determinantes estructurales del desarrollo y la democracia en Guatemala. Una propuesta para su abordaje*.

Agrega, además, que los esfuerzos por el desarrollo y la democracia en el país, deben tener en el centro algunos elementos distintivos<sup>138</sup> que podrían darle forma y contenido a un modelo de desarrollo<sup>139</sup>. Esos elementos son:

**Articular esfuerzos para la construcción de un lugar “bueno para vivir”** y para configurar una sociedad inclusiva<sup>140</sup>, que privilegie a las mayorías sociales del país, y que atienda especialmente a los grupos, sectores, clases sociales y pueblos más necesitados y olvidados. Que recurra a la emisión de políticas públicas, leyes y planes de acción justos, que promuevan la inclusión y la equidad social.

**Humanista.** Enfocado en la dignidad y la vida plena de las personas. Basado en la tolerancia, la justicia, la equidad, la satisfacción y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales y humanos, individuales y colectivos de las personas y grupos humanos, desde las diversas cosmovisiones, abordajes y perspectivas culturales.

**Democrático.** i) Que favorezca la construcción y reconstrucción del tejido social, la constitución de redes sociales y sujetos de transformación, el ejercicio de la democracia y los valores democráticos como principios y mecanismos esenciales en todos los ámbitos de la vida cotidiana, la acción colectiva, la cultura de paz, el diálogo y el consenso; para encontrar respuestas conjuntas a los principales problemas que

afronta la sociedad, frente a la fragmentación social, la cultura de violencia, la impunidad y la corrupción. ii) Que genere alianzas entre todos los sectores sociales para que sean capaces de evitar la imposición de poderes fácticos que distorsionan y corrompen la política y lo político en el país. iii) Que contemple el derecho a cuestionar y luchar para erradicar la desigualdad social, cultural, económica, política, y la discriminación y las distintas expresiones de violencia (estructural, delincuencia, criminal organizada, de género, racial, estatal, paraestatal).

**De economía inclusiva y verde.** Una economía que se revitaliza, a partir de un conjunto de instrumentos apropiados (incluyendo los incentivos) en favor de la inclusión y el control efectivo de impactos ambientales. Que permita la promoción de los más débiles, la subsidiaridad y la regulación, revisando los desbalances actuales entre el Estado y el mercado, entre lo público, lo comunitario y lo privado, entre el capital y el trabajo. Que privilegia el libre acceso de todos los actores económicos a mercados competitivos sin privilegios ni ventajas derivadas de la influencia política y de sujetos; y a leyes generales y aplicadas sectorialmente, emitidas por legisladores interesados en el bien general y bajo la tutela de jueces independientes e incorruptibles. Dicho de otra manera, una economía cuyo objetivo principal sea aumentar la productividad del país, logrando mejoras a la calificación del capital humano, mejorando el desempeño económico, y generando mayores oportunidades de desarrollo económico y social.

**Social y ambientalmente sostenible.** Enfocado en atender los principales problemas de la sociedad y sus riesgos (ambientales, crisis alimentarias, enfermedades, pauperización, desempleo, expulsiones de población y mercantilización de la vida humana, entre otros). Que promueva la armonización de las necesidades de conservación y uso equitativo y racional de los bienes naturales cruciales para la reproducción ampliada de la vida en todas sus formas.

<sup>138</sup> Iarna, ISE y VRIP, *Determinantes estructurales del desarrollo y la democracia en Guatemala. Una propuesta para su abordaje*.

<sup>139</sup> Manera en la que una sociedad se organiza para utilizar sus recursos e intercambiarlos entre sí y con otras sociedades, cómo responde a los cambios y procesos estructurales para lograr sus objetivos y cómo distribuye los resultados de su actividad” (Basado en Karin Slowing, «Desafíos estructurales que enfrenta el país en materia de desarrollo y democracia» (ensayo, *Seminario Permanente Democracia y desarrollo: Los desafíos de Guatemala*, Guatemala, Universidad Rafael Landívar, 2015).

<sup>140</sup> Se entiende por inclusión social al proceso que genera “las condiciones materiales, subjetivas (psicológicas, ideológicas, espirituales) y culturales para la reproducción social ampliada (reproducción y desarrollo) de los miembros de una sociedad.

Obviamente declaraciones de esta naturaleza pueden tener diferentes interpretaciones y varias de ellas requieren de un sustento legal y programático renovado; asimismo, deberán ser objeto de debate en los espacios institucionales correspondientes. Desde la otra cara de la moneda, que por explícita puede resultar más contundente, habrá menos dificultad para alcanzar consensos acerca de lo que no se quiere prolongar en este país:

- Los altos niveles de pobreza, incluso de indigencia, recrudescidos por la pandemia de la COVID19 y los efectos del cambio climático que ya se expresan violentamente en los territorios.
- Los altos niveles de desnutrición crónica en la niñez y las muertes por desnutrición aguda en todas las edades.
- Los bajos niveles de escolaridad en la niñez y la precariedad en la infraestructura escolar.
- La precariedad habitacional y el hacinamiento en ciudades no planificadas adecuadamente.
- La imposibilidad de acceder a servicios de salud por su lejanía o ausencia, y por la precariedad en la infraestructura y la falta de medicamentos.
- La falta de empleo o el subempleo.
- La informalidad en la ocupación.
- La recurrencia de desastres por la incapacidad de asimilar que Guatemala es un país de alto riesgo derivado de su posición geográfica, las amenazas climáticas y la vulnerabilidad sistémica.
- La migración forzada como última opción, paradójicamente, exponiendo la vida, por el impulso de la sobrevivencia.
- La degradación de los ecosistemas (bosques, suelos y agua) en los continentes y en las zonas marino costeras, en todo el territorio nacional.
- La violencia en todas sus formas.
- El racismo estructural.
- La destrucción de la diversidad en un marco de desigualdades.
- La prolongación de una economía mer-

cantilista basada en privilegios, en detrimento de un capitalismo moderno con igualdad de oportunidades.

- La prevalencia de contubernios entre grupos de interés para beneficiarse de recursos públicos y mantener privilegios derivados de la legislación, la orientación de las políticas o de los programas concretos, en detrimento del bien general.
- La corrupción generalizada de la política y el desfalco del erario nacional.
- La corrupción en situaciones de emergencia como la pandemia de la COVID19 o los desastres derivados de eventos naturales extremos.
- La degradación de las instituciones y del servicio público.
- La politización de la justicia y la judicialización de la política.
- El poco interés por la ciencia y el mérito.
- La falta de certeza jurídica y agilización para hacer negocios en Guatemala.
- La falta de mejora en la conectividad vial del país mediante redes de infraestructura nacional, regional y local.
- La falta de inversión en infraestructura social, tal como en salud, seguridad y educación.

La lista puede ampliarse, pero sobre esta base, es necesario pensar en el *¿cómo?* Ya se ha hablado suficientemente del *¿qué?* Los ODS recuerdan algunos de estos *¿qué?*, y los múltiples ejercicios de diagnóstico y propuesta disponibles en el ámbito nacional permiten acotarlos. Bajo esas premisas, en esta sección se priorizan algunas orientaciones en ámbitos que pueden abordar bloques de objetivos, tal como se hizo en la sección anterior. Algunos de estos se desarrollan brevemente a continuación.

Para lograr ese propósito, algunos elementos propositivos se agrupan en cuatro dimensiones que aglutinan, tanto sujetos, como posibilidades y respuestas para atender integralmente los desafíos del desarrollo sostenible,

tal como lo sugieren los contenidos del documento de trabajo relativo al ODS 15. Esas dimensiones se han asociado a los ODS siguiendo la lógica de la sección anterior (Figura 9).

Lo que debe destacarse en la lógica que subyace en esta figura es que los sujetos de los desaciertos y rezagos, y de las aspiraciones de corrección, transformación y concreción del bienestar son, finalmente, las personas. En segundo término, el ambiente y los ecosistemas proveedores de bienes y servicios son los beneficiarios de los impactos de las actividades económicas. Tanto las personas como el medio ambiente son parte de una misma crisis, pues claramente este último está degradándose constantemente y sus impactos ya se revierten en las personas, sobre todo en las más indefensas.

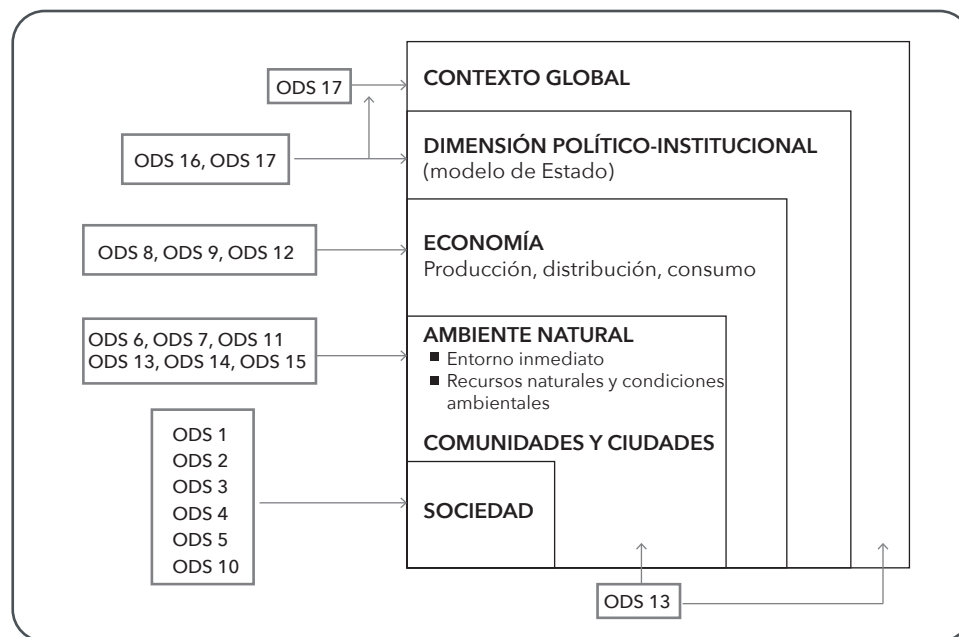
La degradación ambiental también explica la vulnerabilidad social, tal como se verá más adelante. Así mismo, a la degradación del medio natural se suman las condiciones climáticas globales que han alcanzado niveles de adversidad históricos. Tanto recursos, como

condiciones ambientales adversas, repercuten en el campo y en la ciudad, y son las personas y sus medios de vida los que sucumben.

La dimensión económica, por su lado, es la vía que permite asegurar los medios materiales necesarios para alcanzar una vida digna sin discriminación alguna de las personas. La economía debe ser inclusiva y debe ajustarse a los máximos impactos que puede soportar la naturaleza para evitar minar la sostenibilidad del desarrollo. También debe estar subordinada a los más altos acuerdos políticos y a las regulaciones o incentivos del conglomerado de instituciones públicas que se espera sean vigorosas y prestigiosas.

Finalmente, el contexto global resulta siendo un determinante en todos los otros ámbitos, y por eso es central la gestión de alianzas globales y la participación inteligente y dinámica en el concierto de naciones. Flujo de mercancías, de personas y compromisos climáticos y ambientales planetarios son parte de estas interacciones globales-locales.

**Figura 9. Ámbitos de interés en la gestión del desarrollo sostenible desde la perspectiva de los ODS<sup>141</sup>**



<sup>141</sup> Juventino Gálvez, «Objetivo de desarrollo 15: vida de ecosistemas terrestres» (presentación, CES, 2021).

### 3.6.1 Sobre la dimensión político-institucional y el modelo de Estado para el desarrollo sostenible

Todas las señales apuntan a una imposibilidad del actual modelo de Estado para encarar los desafíos relativos al bien común<sup>142</sup> establecidos en la Constitución Política de la República. La promoción del enfoque del desarrollo individualizado ha dejado fuera de los mínimos vitales (comida, agua, techo) a más de dos tercios de los habitantes del país. Y el modelo elegido también ha socavado una proporción de bienes naturales, especialmente los suelos, sobre los cuales se funda la estrategia alimentaria de la mayoría de la población.

Como resultado, aquellos que no han tenido opciones reales para insertarse en el modelo dominante, se han visto obligados a buscar opciones más allá de las fronteras del país; y quiénes no tienen los medios para explorar esa opción, se mantienen en profundos estados de indefensión económica, social, política y ambiental. Guatemala debe explorar vías alternativas y complementarias a las actuales estrategias de promoción del desarrollo.

Así mismo, la democracia se ha debilitado como consecuencia de un esquema de partidos políticos agotado y corrupto que no garantiza una autonomía real de poderes públicos y un ejercicio profesional de las instituciones (centrales, departamentales y municipales) enfocadas en el interés ciudadano.

Como respuesta a esta debilidad, se ha venido consolidado lo que se denomina un “Estado débil”. En síntesis, esta debilidad se trata, en el sentido que le dio Torres-Rivas y Aguilera<sup>143</sup>, “de la tendencia histórica del Estado de privilegiar intereses corporativos por encima de

otros (como el interés general), por la falta de control social que posee con relación a otras formas de organización social. Esta tendencia puede estar acompañada del uso de la fuerza o de otras formas coercitivas para asegurar el orden social”. Por ello, es necesario asegurar mayor participación ciudadana en los partidos políticos, propuestas que mejoren los mecanismos de elección y representación, así como garantizar la efectiva independencia del Tribunal Supremo Electoral.

Finalmente, en el contexto de la ilegalidad global, el país ha resultado ser una pieza fundamental en el trasiego de drogas desde los países del sur hacia los Estados Unidos. Un informe de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Procuración de Justicia del Departamento de Estado sobre narcotráfico estima que más de 1 mil 400 toneladas de cocaína pasaron por territorio guatemalteco en el 2017 antes de llegar a los Estados Unidos. Como efecto colateral, se ha desarrollado un mercado local de drogas en diferentes barrios de las principales ciudades, afectando la salud de jóvenes y la seguridad de miles de familias<sup>144</sup>.

Algunas de las acciones priorizadas para este ámbito son las siguientes:

- Ciudadanía efectiva<sup>145</sup>. Se requiere de una renovación completa de la manera y propósitos de hacer política. Salir de la política opaca, rentista y autocomplaciente reclama, ante todo, el involucramiento ciudadano, su politización, su mutación en un sujeto político que se pronuncia, moviliza y actúa para involucrarse en la conducción de los destinos de la nación, sea a escala nacional o en el territorio donde se desenvuelve su

<sup>142</sup> Son todos aquellos bienes que una sociedad necesita para hacerse viable como proyecto solidario, planteándolo sobre una plataforma interesante de la justicia radical. Basado en: Jaime Carrera, «Justicia, bien público base del Estado», *Revista digital gAZeta* (2021).

<sup>143</sup> Edelberto Torres-Rivas y Gabriel Aguilera, *Del autoritarismo a la paz* (Guatemala: Flacso, 1988).

<sup>144</sup> Jesuitas México y Jesuitas Centroamérica, *Postura de la Compañía de Jesús en México y Centroamérica ante las migraciones forzadas* (Provincias de México y Centroamérica de la Compañía de Jesús).

<sup>145</sup> Slowing, «Desafíos estructurales que enfrenta el país en materia de desarrollo y democracia».



vida. Se requiere, además, enmendar la ley electoral y de partidos políticos, procurando maximizar las posibilidades de participación ciudadana; recuperar la figura de los comités cívicos para la postulación de candidaturas a puestos de elección; y aplicar también procesos de selección de candidatos que recuperen las prácticas tradicionales de selección de liderazgos en las comunidades. Debería ser posible que se postularan individuos independientes al listado nacional de diputados, toda vez tengan una base de población a la cual representen.

- Recuperar el largo plazo en la planificación del desarrollo sostenible. El predominio de un ejercicio público centrado en la coyuntura y en la solución parcial de demandas, impide saltos cualitativos en el desarrollo sostenible. Se requiere del diseño de políticas públicas de largo plazo inspiradas en el bien común. Tales políticas deberán viabilizarse, incluso, recurriendo a ajustes de leyes ordinarias o a la misma Constitución Política de la República.
- Procurar el saneamiento y la autonomía plena del Tribunal Supremo Electoral para garantizar la transparencia, la eliminación del financiamiento ilícito y la legitimidad de los resultados.
- Revisar y depurar el sistema judicial, con miras a erradicar los vicios en la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
- Garantizar la certeza jurídica y la resolución pronta de los procesos judiciales.
- Diseñar y concretar un mecanismo que permita una verdadera independencia de los poderes del Estado y un efectivo funcionamiento de los contrapesos en el ejercicio del poder público.
- Analizar la relación entre Estado y mercado que debe privilegiarse, procurando que los mecanismos de este último no se interpongan con el rol ordenador de la sociedad que le corresponde al primero, y como garante de la gestión

de una verdadera democracia al tiempo que organiza capacidades públicas para reducir la vulnerabilidad sistémica y las desigualdades históricas.

- Reformar a fondo el marco normativo que rige la organización del Estado: ley orgánica del Organismo Ejecutivo, del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia. Igualmente, el marco normativo que organiza el territorio (ley de regionalización); así como la aprobación de legislación nacional sobre ordenamiento territorial, leyes de descentralización y consejos de desarrollo, para armonizar el funcionamiento del sistema de administración pública, incluido el código municipal. Complementar el marco normativo con legislación moderna enfocada en dinamizar y ordenar la acción pública, tales como la ley de Servicio Civil, una ley de planificación y presupuesto, ley de inversión pública, así como una que regule los aspectos de endeudamiento público<sup>146</sup>.
- Procurar que los consejos de desarrollo urbano y rural alcancen su razón de ser. En primer lugar, eliminar la influencia de los intereses creados al seno de tales instancias del Estado. Luego, convocar a una selección cuidadosa y por voto directo -supervisado por el TSE-, para designar a los gobernadores departamentales, mediante algún procedimiento libre de influencias negativas, para que el pueblo recomiende a sus mejores hombres o mujeres y el Gobierno los nombre, previo conocimiento de sus motivaciones institucionales. Tanto los gobernadores, como los alcaldes, deben ser honorables agentes de cambio y promotores del desarrollo. Promover el concepto de municipios inteligentes, sostenibles y solidarios, de tal manera que el situado constitucional y el IVA-Paz que se asigna a los

---

<sup>146</sup> Slowing, «Desafíos estructurales que enfrenta el país en materia de desarrollo y democracia».



ayuntamientos se destine, con prioridad, al fomento de la educación preprimaria y primaria, a la atención primaria de salud, a la nutrición de los infantes, al saneamiento ambiental y al agua potable de la población de sus respectivas jurisdicciones, responsabilizando a los gobernadores para que supervisen su cumplimiento e informen periódicamente a la presidencia y a las respectivas comunidades municipales. Sin agravio de las leyes correspondientes, dictar ordenanzas precisas para que la obra pública no se dilapide, sino para que se constituya en infraestructura física para el desarrollo creciente<sup>147</sup>.

- Armonizar la autonomía municipal con la jurisdicción estatal nacional. La autonomía municipal no implica un Estado dentro de otro Estado, por lo que autonomía municipal no es independencia, sino interdependencia dialéctica entre la jurisdicción municipal y la estatal, puesto que los ayuntamientos no están aislados, de lo que se deriva que la gestión administrativa municipal debe estar articulada con el bien común nacional y con las políticas públicas nacionales, cuya rectoría estratégica en función del interés general del país corresponde al gobierno en lo administrativo, al legislativo en la vigilancia y al judicial en el respeto a la ley. Contrario *sensu*, anarquía, caos, desequilibrio, desgobierno y un país sin cohesión<sup>148</sup>.
- Conceptualizar un nuevo acuerdo en materia fiscal, guiado por la necesidad de ampliar la capacidad financiera del Estado en el largo plazo para financiar el desarrollo sostenible, basado en el más amplio diálogo social posible.

- Asumir un rol activo en el análisis de las estrategias de combate al narcotráfico por parte de Estados Unidos, México y Centroamérica, para participar con conocimiento de causa. Sobre esa base, fortalecer los sistemas de justicia y las capacidades de las fuerzas de seguridad para enfrentar con éxito a los grupos criminales.
- Respecto al consumo local de drogas, privilegiar el enfoque de salud pública, invirtiendo en procesos de rehabilitación y reinserción social.
- Una última consideración al abordar las razones detrás de las ideas de reformar el Estado, es la siguiente:

“en el caso de Guatemala, ello implica la instauración de un Estado de derecho, social y multicultural, que garantice la igualdad social mediante el mínimo vital; o sea, educación, salud, trabajo, vivienda, vestido, recreación y canasta básica alimentaria, como base pivotal para que las personas puedan expandir su espíritu, desarrollar su totalidad humana, superar el determinismo económico, establecer relaciones de cooperación entre congéneres y de armonía estratégica con la naturaleza”. En conclusión, el hándicap del Estado guatemalteco es que hasta la fecha carece de voluntad para que su finalidad última sea el desarrollo humano integral y transgeneracional de sus habitantes, de tal manera que la política económica y social marchen en paralelo hacia tal finalidad”<sup>149</sup>.

Algunos de los ámbitos más recurrentes en los debates públicos acerca de los cuales se demanda legislar o renovar lógicas de operación se consignan en el **Recuadro 45**.

<sup>147</sup> Luis Zurita, «Reforma del Estado, ¿para qué?» Política y Sociedad, *Revista Digital GAZeta* (2021).

<sup>148</sup> Zurita, «Reforma del Estado, ¿Para qué?».

<sup>149</sup> Zurita, «Reforma del Estado, ¿Para qué?».

## Recuadro 45

### Ámbitos de legislación con alta frecuencia en los debates públicos

Instrumentos legales o ámbitos que son frecuente e insistentemente mencionados como necesarios en la conducción de una reforma del Estado, con miras a mejorar su funcionalidad, son los siguientes:

- Ley Electoral y de Partidos Políticos.
  - Ley de Servicio Civil.
  - Ley del Organismo Legislativo.
  - Ley de Contrataciones del Estado.
  - Ley de Comisiones de Postulación.
  - Ley de Seguridad Ciudadana.
  - Ley de Aguas.
- El sistema educativo, asegurando que las escuelas sean centros de encuentro para la formación de capacidades, artes y deportes y otros elementos, como una vía para el germen de una cultura suficientemente amplia.
  - El acceso universal al agua.
  - El sistema de salud pública y seguridad social.
  - El sistema actual de financiamiento del presupuesto y endeudamiento público.
  - El sistema tributario o fiscal, que incluye al menos, la reforma fiscal, el fortalecimiento de la capacidad recaudatoria de la SAT y la Contraloría General de Cuentas.
  - El rediseño de la institucionalidad pública ambiental para asegurar que regule eficientemente las relaciones ambiente-economía.
  - Contar con un sistema nacional de adquisiciones que dé lugar a una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos.
  - El acceso a justicia pronta y cumplida.
  - Óptimo funcionamiento de un sistema de servicio civil eficiente y eficaz, basado en principios de idoneidad y suficiencia.
  - El fortalecimiento de la institucionalidad para la gestión del riesgo a desastres frente a las amenazas crecientes ligadas al cambio y la variabilidad climática.
  - El sistema de inversiones privadas y públicas, generación de empleo, con salarios justos y dignos.
  - Mejoras a la infraestructura y competitividad del país.
  - Mejora al sistema nacional de información para la toma de decisiones.

### 3.6.2 Sobre la dimensión económica

El crecimiento económico de Guatemala no solo es mediocre, sino que está altamente concentrado y ha provocado la disminución del capital natural y severas alteraciones ambientales sin que se hayan transformado en capital social. En tal sentido, se deben crear los mecanismos necesarios para aumentar la productividad del país y la calificación del capital humano, con el objeto de generar mayores oportunidades de desarrollo económico y social.

Es evidente que los mecanismos más básicos de distribución de la riqueza, tales como un

florecente mercado laboral que dignifique el trabajo o una potente política fiscal que permita inversiones en bienes públicos por la vía de una efectiva política social, no están funcionando. Debido a que el Estado no solo adolece de recursos públicos suficientes, e impera la opacidad y baja calidad del gasto, Guatemala se identifica como uno de los países con el menor gasto público del mundo.

En el Cuadro 13 se presenta la distribución porcentual del PIB a partir del enfoque de ingresos para el periodo 2013-2019. Nótese que la porción correspondiente a la remuneración de asalariados tiende a la baja.

**Cuadro 13. Distribución porcentual del producto interno bruto con enfoque de ingreso (periodo 2013-2019)**

Variable	Año							Consolidado 2019
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Remuneración de asalariados	36.7	36.3	36.3	36.1	36.4	36.5	36.2	36.2
Impuestos netos de subvenciones sobre la producción y las importaciones	6.5	6.5	6.4	6.4	6.5	6.7	6.7	6.7
Excedente de explotación bruto	38.0	38.4	38.2	37.9	37.4	37.0	37.3	57.1
Ingreso mixto bruto	18.8	18.7	19.1	19.5	19.7	19.8	19.8	
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100

Un hecho que tiene repercusiones amplias y profundas por la escala poblacional que afecta, es la pérdida de la capacidad de producir alimentos. En efecto, se trata de al menos un millón de productores agrícolas de pequeña y mediana escala de los cuales dependen, al menos, unos 5 millones de personas de manera directa, además de otra importante proporción de la población nacional que se beneficia del mercado de granos básicos producidos por aquellos.

Este hecho puede explicarse por la confluencia de varios factores. Por un lado, la pérdida

de la capacidad productiva de las tierras, ya que la agricultura anual se desarrolla en tierras de ladera y al menos un 85 % de las tierras ocupadas por estos productores están sobreutilizadas. Por otro lado, esa actividad es totalmente dependiente del agua de lluvia (agua verde), que cada vez es más incierta debido al cambio y la variabilidad climática. Así mismo, la agricultura se ha deprimido por las crecientes importaciones, e históricamente no ha sido atendida por parte de las políticas públicas con las condiciones necesarias (caminos rurales, asistencia técnica, investigación, riego, entre otras) para asegurar su efectividad.

En conjunto, estos factores impactan, no solo en la pérdida de empleos, sino también en la mayor utilización de divisas para la compra de alimentos con precios crecientes. La migración incierta surge como última opción al ritmo en el que la vulnerabilidad se sigue profundizando. Paradójicamente, el consecuente flujo de remesas es el que, por la vía del consumo, permite el sostenimiento del esquema actual de crecimiento económico y del modelo político que lo sustenta<sup>150</sup>.

Algunas de las acciones priorizadas para este ámbito son las siguientes:

- Realizar un análisis crítico de la calidad del gasto público, no solo para lograr mayor efectividad y transparencia, sino para garantizar una distribución apegada a la creación de bienes públicos capaces de lograr un mejoramiento progresivo de los indicadores sociales reflejados en las metas de los ODS. Esta acción incluye los ajustes legales para endurecer castigos y penas frente a los actos de corrupción que drenan el erario nacional.
- Promover el diálogo social como el mecanismo adecuado para alcanzar un *acuerdo en materia fiscal*, con miras a reformar el sistema tributario. Se debe apuntar a un sistema tributario más progresivo, eliminar privilegios fiscales, mejorar la relación entre ingresos fiscales y beneficios sociales, y enfrentar la evasión y el contrabando.
- Generar un paquete de incentivos financieros destinados a reducir las principales causas estructurales de la degradación y contaminación ambiental, fomentar la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo a desastres.
- Desarrollar una estrategia agresiva de inversión nacional y extranjera capaz de generar más empleos de calidad y de

largo plazo, con énfasis en los territorios que expulsan población migrante, lo que implica mejorar la economía, infraestructura y competitividad del país. La inversión nacional debe enfocarse en caminos rurales, infraestructura productiva (agua riego, centros de acopio), asistencia técnica, capacitación, investigación, restauración ambiental, entre otros rubros; y en servicios de calidad (educación, salud).

- Privilegiar el impulso de las micro, medianas y pequeñas empresas como parte de la estrategia de generación masiva de empleo. Para el efecto, se deberá fortalecer la institucionalidad encargada de fomentar esta perspectiva en aspectos como la información, acceso a mercados y tecnología. Según Zurita (2021), esta debe ser una decisión prioritaria del Estado. El cooperativismo es fundamental hasta en los países capitalistas más desarrollados. La propiedad privada por sí sola no se basta para asegurar el pleno empleo, debe seguir adelante, pero en paralelo con el cooperativismo y con las empresas públicas estratégicas que al Estado convengan, como Chixoy, por ejemplo. Se debe considerar que en Guatemala hay una masa de economía informal y campesinos viviendo en la marginación, sin orientación ni estímulo para incorporarse positivamente al proceso económico productivo. Por eso, se debe recurrir al cooperativismo en los ámbitos agropecuarios, industriales y comerciales<sup>151</sup>.
- Explorar las opciones para revitalizar un mercado intrarregional (con unos 50 millones de centroamericanos) de alimentos a partir de la promoción de un sistema agroalimentario vigoroso con el liderazgo de los pequeños y medianos productores nacionales (ver **Recuadro 46**).

<sup>150</sup> Este párrafo y los datos están basados en Gálvez, «Objetivo de desarrollo 15: vida de ecosistemas terrestres» (ver nota al pie 109).

<sup>151</sup> Luis Zurita, «Presidente Giammattei. ¡No hay mal que por bien no venga!», Política y sociedad. *Revista Digital GAZeta*, (2020).

- Estimular el crecimiento económico sostenible mediante el aumento de los niveles de productividad y la innovación tecnológica.
- Promover inversiones que incrementen la productividad de los negocios y generen nuevos.
- Reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.
- Lograr mejores niveles de productividad económica mediante su diversificación, modernización e innovación.
- Promover alianzas entre las comunidades locales y migrantes de otros países, con miras a optimizar los beneficios de las remesas en los ámbitos productivo y comercial.
- Conceptualizar, diseñar, gestar condiciones de posibilidad y poner en marcha un sistema ferroviario como solución del transporte masivo de personas y mercancías.
- Fortalecer la conectividad vial en los caminos y carreteras para mejorar la infraestructura y competitividad del país e interconexión entre comunidades.
- Crear mecanismos de generación de empleo e inversión en infraestructura, para la cual se debe dotar de certeza jurídica.
- Crear mecanismos para aumentar la competitividad del país, con la mejora de la calificación del capital humano, optimizando el desempeño económico y generando mayores oportunidades de desarrollo económico y social.
- Implementar mejoras en la capacitación de la fuerza laboral para optar a mejores salarios.
- Generar inversiones que incrementen la productividad de los negocios y creen nuevos negocios.
- Alinear la política de finanzas públicas en búsqueda de proyectos competitivos para la generación de empleos y proyectos de inversión.

#### Recuadro 46:

#### Sistemas agroalimentarios y mercado intrarregional centroamericano<sup>152, 153, 154</sup>

Los pequeños y medianos agricultores del país tienen un rol reconocido en la producción de alimentos y un potencial poco estimulado para la generación de empleo no agrícola. En la medida en que estos sistemas de producción se diversifican (a través de sistemas agroforestales variados, incluyendo los huertos caseros y el ganado menor) se vuelven más estables; se optimiza el uso de bienes y servicios naturales (agua, tierra, biodiversidad, energía); se potencia la venta de excedentes de producción; y, al ampliarse la capacidad de demanda de bienes y servicios, se impulsa el empleo no agrícola.

Sin embargo, estos productores enfrentan múltiples desventajas y la consolidación de estos sistemas de pequeña escala no ocurrirá espontáneamente. Se deben crear, o bien fortalecer, las condiciones de posibilidad que los harán viables (generadores de bienestar) y capaces de sostenerse en el tiempo (sostenibles). Dentro de tales condiciones, se deberán privilegiar, con la escala apropiada, la continuidad en el tiempo y la suficiencia financiera, los siguientes aspectos:

<sup>152</sup> Iarna, *Distribución sectorial del crecimiento del empleo en el altiplano guatemalteco*.

<sup>153</sup> Juventino Gálvez, «COVID-19: La crisis es (de fondo) ecológica. Pero podemos abordarla ya en tres niveles», *Plaza Pública*, 18 de abril de 2020.

<sup>154</sup> Carlos Pomareda, *Revisión del modelo para el sistema agroalimentario de Centroamérica: Una necesidad urgente* (Costa Rica: 2020), manuscrito no publicado.

### Recuadro 46: Sistemas agroalimentarios y mercado intrarregional centroamericano<sup>152, 153, 154</sup>

- El acceso a recursos financieros.
- La asistencia técnica para optimizar las actividades productivas.
- La investigación adaptativa.
- El apoyo a la organización para el diseño y la puesta en marcha de cadenas agroalimentarias bajo control de los pequeños y medianos productores.
- La provisión de riego de pequeña escala y demás infraestructura productiva (silos, centros de acopio).
- La construcción de caminos rurales. Numerosos estudios econométricos en los que se relaciona la evolución de la actividad agrícola con diversas variables, muestran consistentemente, el papel preponderante que juegan los caminos rurales, situándose cercanamente al papel de la inversión en investigación técnico-científica. Unidades productivas que están ubicadas más allá de 2.5 kilómetros de una carretera transitable son inviables cuando se trata de vender excedentes o adquirir insumos.

El énfasis en sistemas agroalimentarios más que en agricultura, radica en que la visión tradicional de la agricultura ya no es viable. Transitar hacia sistemas agroalimentarios con liderazgo de pequeños y medianos productores podría, simultáneamente, ayudar a superar la pobreza y el hambre persistente en el medio rural, aportar alimentos a los mercados urbanos de la región, y restaurar recursos naturales esenciales como el suelo y el agua.

La región es crecientemente dependiente de la importación extra regional de maíz, trigo, soya, arroz y lácteos; así como de productos básicos de la alimentación. El comercio agroalimentario intrarregional representa, en promedio, el 35 % del total del comercio agroalimentario de la región; la diferencia corresponde a comercio agroalimentario con Estados Unidos, Europa y México, y muy poco con otros países. Por lo tanto, la meta sería fomentar un mercado regional que deje de depender del maíz de Estados Unidos y Argentina; de la leche en polvo de Estados Unidos y Nueva Zelandia; del arroz de Estados Unidos, Uruguay y China; de las frutas de Chile, Perú y España; y de los aguacates de México, Chile y Perú, entre otros.

Ya algunos autores<sup>155</sup> han señalado el potencial centroamericano para el impulso de un sistema agroalimentario regional, destacando la necesidad de gestionar los siguientes elementos:

- Conectividad vial, que puede servir mejor para el comercio intrarregional de productos agroalimentarios, pero para ello es necesario modernizar las aduanas.
- Un sistema financiero que asegure la movilidad rápida de dinero para inversiones que generen productos y servicios para el mercado centroamericano.
- Apoyar más y mejor a productores y habitantes que ya generan sus ingresos en el medio rural, especialmente en la agricultura, y que están fuertemente vinculados a espacios urbanos como proveedores de alimentos.
- Un mercado regional inmediato en seis ciudades capitales y cincuenta ciudades intermedias, el cual hay que reconquistar.
- Instituciones regionales que deben valorar mucho mejor la agricultura, el medio rural y los recursos naturales, y que deben reinventarse para responder a un nuevo modelo de desarrollo.

<sup>155</sup> Pomareda, *Revisión del modelo para el sistema agroalimentario de Centroamérica*.

### Recuadro 46: Sistemas agroalimentarios y mercado intrarregional centroamericano<sup>152, 153, 154</sup>

Tal pretensión, demanda:

- Apoyar institucionalmente a la pequeña y mediana empresa a nivel de los territorios rurales y adecuadamente encadenados a los mercados.
- Concebir la agricultura como una oportunidad y como una salida a esta difícil situación, ante la escasez de muchas otras opciones.
- Dejar de pensar en estereotipos como 'exportar más, porque exportar es bueno', sin estimular los efectos multiplicadores; o 'aspirar a ser parte de la OECD, porque eso es caché', sin tener claro en cómo eso beneficia a la sociedad.

Al igual que en algunas de las acciones propuestas anteriormente, las obras físicas involucradas en la revitalización del sistema agroalimentario centroamericano, son generadoras de empleo, especialmente los caminos rurales, los sistemas de irrigación y las obras físicas de conservación de suelos y agua.

### 3.6.3 Sobre los aspectos ambientales, flujos y ciudades

Desde el punto de vista ambiental, el país está frente a dos realidades que se refuerzan mutuamente, y que no solo minan desde ya el bienestar de grandes conglomerados sociales, sino que tienen el potencial de recrudecer. La primera se refiere a los persistentes y sostenidos procesos de agotamiento, degradación y contaminación de los ecosistemas, que son proveedores de bienes (madera, leña, frutos, follajes, medicinas, nutrientes, entre otros) y servicios (regulación del clima y del ciclo del agua, captura de carbono, refugio de vida silvestre, recreación, entre otros), y son centrales en las estrategias de vida de la población (bosques, agua, suelos, poblaciones silvestres). La segunda incluye las inminentes afectaciones y

las crecientes amenazas derivadas del cambio climático y la variabilidad climática global y local.

En el caso de la primera realidad, los hallazgos sobre el estado de situación en varios de los componentes de los ecosistemas (bosques, agua, atmósfera, vida silvestre), así como sobre el flujo hacia la sociedad (agua, energía) y las implicaciones en las comunidades y ciudades, han sido expuestos en los ODS respectivos (6, 7, 11, 13, 14, 15). En el caso de la segunda, la realidad climática ha sido expuesta en el ODS 13, aunque el reciente reporte del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) es concluyente sobre la realidad climática global y sus implicaciones locales ([Recuadro 47](#)).



#### Recuadro 47: La realidad climática reciente (informe del IPCC de 2021)

Durante los primeros días del mes de agosto de 2021, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), presentó los primeros hallazgos del sexto y más reciente informe sobre el clima global y sus implicaciones locales. Los principales hallazgos se resumen<sup>156</sup> en las siguientes cuatro conclusiones:

- **Crisis antropogénica.** Es inequívoco que la actividad humana ha calentado la atmósfera, el océano y la superficie terrestre. La concentración de gases de efecto invernadero sigue en aumento desde 2011. Este factor, por sí solo, ha contribuido al calentamiento global entre uno y dos grados. Cada una de las cuatro décadas ha sido más cálida que cualquier década anterior desde 1850. En los últimos 20 años, la temperatura global de la superficie ha sido casi un grado más alto que entre 1850 y 1900. En total, se estima que la temperatura media en el planeta ha aumentado hasta 1.2 grados centígrados respecto a la era preindustrial.
- **Cambios históricos.** Muchos de los cambios observados en el clima no tienen precedentes en miles, si no en cientos de miles de años. En 2019, las concentraciones de CO<sub>2</sub> atmosférico fueron más altas que en cualquier otro momento de los últimos 2 millones de años y las concentraciones de CH<sub>4</sub> y N<sub>2</sub>O fueron más altas que en los últimos 800 000 años. El calentamiento global en los últimos 50 años ha aumentado más rápido que cualquier otro momento de los últimos 2000 años. Las temperaturas registradas durante esta última década superan las estimadas para el último periodo cálido del planeta, hace 65 000 años.
- **Aumentan los extremos climáticos.** Los extremos climáticos se han vuelto más frecuentes e intensos desde la época de 1950. Algunos picos de calor observados durante la última década habrían sido extremadamente improbables sin la influencia humana en el sistema climático. Esto incluye el incremento en la frecuencia e intensidad de olas de calor y sequías a escala mundial, y el aumento del riesgo de incendios y de la precipitación e inundaciones extremas.
- **Hora de actuar.** Lejos de centrarse en lo catastrófico de los hallazgos, el IPCC llama a actuar, indicando que aún es tiempo de aplicar medidas inmediatas, contundentes y a gran escala para reducir la emisión de gases de efecto invernadero. Indica que solo así se podrá contener el avance de esta crisis climática global. Sobre todo, teniendo en cuenta que, incluso si hoy mismo se implementan medidas drásticas para frenar las emisiones, el planeta tardaría entre 20 y 30 años en retomar el pulso.

Las dos realidades (la degradación local y las condiciones climáticas) se refuerzan y generan una realidad mucho más hostil en los territorios. Esta causa, unida a las dimensiones antes abordadas (la política institucional y la económica, que suele ser difícil para la mayoría poblacional), generan y profundizan la vulnerabilidad multidimensional en la población que se

ve imposibilitada de reaccionar ante las nuevas manifestaciones desastrosas derivadas del cambio climático, tales como las sequías, las heladas, las inundaciones, los derrumbes, los incendios y otros eventos extremos que dañan las cosechas, los medios de vida, la precaria infraestructura pública y la vida misma.

<sup>156</sup> Valentina Raffio, «Las cuatro conclusiones del IPCC sobre el impacto de la crisis climática», *El Periódico*, 9 de agosto de 2021, <https://www.elperiodico.com/es/medio-ambiente/20210809/ipcc-informe-2021-conclusiones-resumen-11977556>

Sobre esta base, algunas de las acciones prioritizadas para este ámbito son las siguientes:

- Recurrir a soluciones que privilegien la contención de los procesos de degradación de los ecosistemas bajo la premisa de que la naturaleza (con sus remanentes y los que puedan restaurarse) es el mejor amortiguador de los efectos de los cambios climáticos, la variabilidad climática y de aquellos fenómenos océano-atmosféricos que pueden desencadenar desastres. Esta vía no solo se reconcilia con la naturaleza, sino que es más barata (que reponer) y puede ser una fuente importante de generación de empleo intensivo. Incluye una serie de medidas que buscan proteger lo que queda, restaurar espacios críticos y gestionar para asegurar acceso universal, bajo el liderazgo de las comunidades locales y con el apoyo de la política pública<sup>157</sup>.
  - Revitalizar (proteger, restaurar, limpiar) los suelos, los bosques, los cuerpos de agua y el aire. Para eso se deben jerarquizar prioridades territoriales y apoyar esquemas de revitalización de suelos degradados para productores de pequeña escala, y asegurar acceso al agua para la producción de alimentos (ver propuestas del ODS 15).
  - Mantener es más rápido y menos costoso que reponer: frenar la deforestación, fortaleciendo la gestión de la biodiversidad, tanto fuera como dentro de áreas protegidas, con la participación activa de comunidades ubicadas dentro y fuera de estas.
  - Proteger las tierras estratégicas para la regulación del ciclo hidro-
- lógico y las prioridades para el despliegue de una política hidráulica que permita mayor captura y distribución del agua para el consumo humano (acceso universal) y las actividades productivas.
  - Revitalizar las zonas marino costeras y sus poblaciones de flora y fauna, que son claves en las necesidades alimentarias, recreativas y ambientales, y para el amortiguamiento de eventos climáticos extremos en las zonas costeras.
  - Revitalizar las tierras con aptitud netamente agropecuaria con las respectivas prácticas y obras físicas de conservación de suelos, para asegurar la producción de alimentos. Viabilizar este propósito con inversiones en caminos rurales, infraestructura de riego, asistencia técnica e investigación adaptativa y mercados financieros rurales.
  - Regular más firmemente los contaminantes sólidos, líquidos y gaseosos que se descargan en los suelos, los cuerpos de agua y la atmósfera.
- Garantizar el agua como bien público de beneficio común.
- Existe todavía un espacio importante para que la producción de energía eléctrica haga un mejor uso de las fuentes renovables de energía (eólica, solar, geotérmica e hidráulica) del país, ya que actualmente se aprovecha menos del 20 % del potencial; y así disminuir el consumo de energéticos que el país importa a costa de buena parte de su riqueza. Sin embargo, en este escenario también hay que considerar que estas fuentes renovables producen otros impactos secundarios, como el consumo de agua y el uso del suelo<sup>158</sup>.

<sup>157</sup> Basado en: Juventino Gálvez, *Los componentes ambientales como factor estructural de la estabilidad social e impulsor de la migración en Centroamérica* (Guatemala: Vice-rectoría de Investigación y Proyección de la Universidad Rafael Landívar, 2021), documento de trabajo.

<sup>158</sup> Banco Mundial e Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad de la Universidad Rafael Landívar, *Cuenta de Energía de Guatemala* (Guatemala: Banco Mundial y Iarna-URL, 2021), manuscrito no publicado.

- Asumir los componentes ambientales como un “elemento estructural”, es decir, imprescindible en las estrategias alimentarias y de generación de ingresos de los agricultores guatemaltecos. En la medida en que esos elementos faltan, las comunidades colapsan (y migran, entre otras salidas). Por eso, revitalizar los sistemas agroalimentarios, con un fuerte componente de recuperación de suelos degradados y de provisión de agua durante todo el año, es una medida prioritaria de amplio alcance social y ambiental.
- Gestionar de forma descentralizada la gestión del riesgo sistémico, reconociendo que el país no solo es vulnerable, sino que las amenazas son crecientes. Se deben fortalecer e instaurar nuevas capacidades humanas, físicas y financieras, no solo para la prevención del riesgo a desastres, sino para la reacción durante eventos consumados<sup>159</sup>.
- Analizar integralmente la institucionalidad ambiental, con miras a actualizar su diseño y sus capacidades, de tal manera que puedan interactuar con eficacia en los más altos niveles de decisión política para encarar de manera contundente las fuerzas estructurales y las presiones directas que definen la precaria situación ambiental de los países centroamericanos.
- Volcar recursos públicos para infraestructura favorable a la protección y restauración de ecosistemas como medio para generar empleo inmediato y opciones productivas más estables. Un buen ejemplo son las obras físicas de diferente tamaño en distintos territorios para el almacenamiento masivo de

agua y distribución. Aunque es necesaria una ley de aguas, desde ya pueden hacerse inversiones para atender los distintos desafíos relacionados con el agua, a medida que se prioricen políticamente. De igual manera, hay que priorizar la infraestructura turística para asegurar condiciones verdaderamente atractivas para que el turismo se vuelva hacia la diversidad de opciones que tiene el país.

- Recuperar el sentido de la diferenciación territorial en la gestión del desarrollo. Este hecho ha conducido al incremento de brechas en el desarrollo entre territorios urbanos y rurales. En los primeros se hace notoria una alta densidad poblacional en espacios con servicios colapsados. En los segundos, se acumula el rezago socioambiental (pobreza, desnutrición, deterioro ambiental, otros). Es necesario impulsar iniciativas de desarrollo diferenciadas territorialmente, atendiendo a limitaciones y potencialidades de cada una de estos.
- Unido a lo indicado en el ODS 11, se destaca aquí la necesidad de privilegiar las “agendas urbanas” para el desarrollo sostenible e integral. Se debe priorizar lo siguiente: (i) Planear estratégicamente y dirigir la expansión de las ciudades para evitar el caos territorial y de insuficiencia de servicios; (ii) Privilegiar el financiamiento masivo de la vivienda y de la infraestructura de servicios básicos; (iii) Gestionar el riesgo a desastres, disminuyendo la vulnerabilidad y controlando amenazas en las ciudades; (iv) Articular las agendas urbanas con las agendas económicas para prever la creación de empleos masivos; (v) Conceptualizar, diseñar, aprobar y poner en marcha una ley de desarrollo urbano y gestión territorial para regular el crecimiento urbano y para brindar criterios a las municipalidades en materia de ordenamiento territorial.

**159** Gerónimo Pérez y Juventino Gálvez, *Bases conceptuales y metodológicas para el análisis territorial del riesgo en Guatemala: Énfasis en vulnerabilidad sistémica y amenazas climáticas* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2020), <http://www.infoiarna.org.gt/wp-content/uploads/2021/03/Bases-conceptuales-y-metodologicas-analisis-territorial-del-riesgo.pdf>

### 3.6.4 Sobre los aspectos socioculturales y en favor de la cultura de paz

Es una condición *sine qua non* para el desarrollo integral y el cultivo progresivo de una cultura de paz, la configuración de un sistema de instituciones que lidere acciones de Estado en favor de los derechos humanos y de todas aquellas circunstancias que amenazan física y emocionalmente a las personas. La ausencia o debilidad de sistemas efectivos de protección social impide la realización plena de la persona y, en casos extremos, los obliga a abandonar su comunidad, incluso su país, de manera forzada. Aun los conglomerados sociales que tienen un empleo bordean la incertidumbre como distintivo de su vida, ya que lo hacen en la informalidad (sin contratos, sin prestaciones, sin seguro y sin seguridad social). Así mismo, los bajos niveles de productividad en los ámbitos de trabajo no permiten la movilidad laboral.

Estos elementos, y otros que ya se han revisado con más detalles en cada uno de los ODS tratados en las secciones previas, se combinan con las carencias en otros ámbitos relativos a la vivienda, la energía, la alimentación, el acceso a agua potable y saneamiento y otros servicios o prerrogativas de la vida moderna (como la recreación); produciendo un abanico de necesidades insatisfechas que dañan permanentemente a generaciones completas y sus descendientes.

Las insatisfacciones traen frustraciones, y estas llevan a enfrentamientos cuando los recursos estructurales para el bienestar social entran en disputa. Este es el caso del agua, de la energía, de los bosques y de otros bienes y servicios de la naturaleza. Las correlaciones de poder, frecuentemente, juegan en contra de los más vulnerables y, bajo circunstancias estáticas, los conflictos solo pueden escalar. Ya se ha dicho en varios espacios y momentos que las carencias masivas de satisfactores impiden el cultivo y consolidación de la paz.

Sobre estos elementos distintivos de la realidad sociocultural de Guatemala, se delinear algunos elementos propositivos:

- Conforme a la lógica “anidada” de los preceptos de los diferentes ODS, sintetizada en la Figura 9, resulta fácil comprender que no habrá mejoras tangibles (axiológicas y materiales) en las personas sin Estado de Derecho, sin un balance socialmente conveniente entre Estado y mercado, sin capacidades institucionales formidables, sin transparencia en el uso de recursos públicos, sin calidad ambiental y sin apego serio al largo plazo.
- De manera complementaria, para dar sostenibilidad a un modelo de desarrollo integral (inspirado en los ODS) y de democracia verdadera (más allá de eventos electorales), se requiere de una ciudadanía activa y politizada capaz de hacer contrapesos y garantizar, de esa manera, la consolidación progresiva de un modelo de bienestar que sea sostenible. La sociedad civil es necesaria en una sociedad democrática.
- En materia de instrumentos concretos para enfrentar la desigualdad y la pobreza, será necesario analizar de forma colectiva y urgente, la pertinencia y viabilidad de una renta básica universal. Así mismo, el diseño de instrumentos para garantizar la universalización de la educación para la población en edad escolar y de la alfabetización de adultos, la promoción masiva y descentralizada de la capacitación en habilidades laborales, la universalización del acceso al agua y a la salud, y el apoyo masivo a la producción de alimentos para garantizar su disponibilidad en mercados locales.
- Específicamente, respecto al sistema nacional de educación, se precisa una revisión profunda de sus fines, contenidos, modalidades, universalidad

y necesidades regionales diferenciadas. Las escuelas deben revitalizarse y convertirse en oasis de comunitarios para el crecimiento personal a partir de capacidades, y para la promoción del deporte y la cultura. Al finalizar la formación media, se deberán ofrecer becas masivamente para estudios universitarios, o bien, facilitar vínculos con las empresas para concretar opciones laborales.

- Respecto a los eventos migratorios recientes, se precisa fortalecer la visión, misión y capacidades del Estado para entender y atender las causas estructurales de la migración, evitando recurrir a medidas represivas utilizando el aparato militar. En vez de ello, promover un enfoque de seguridad ciudadana y humana abanderado por las fuerzas policiales.

- Recuperar el sentido pleno de los derechos humanos, reconociendo que, sin una gestión integral y sostenida de los mismos, la democracia y el desarrollo sostenible seguirán siendo marcos orientadores vacíos.
- Todos los esfuerzos por revitalizar la institucionalidad pública deben estar inspirados por la necesidad de reducir las disparidades entre mujeres y hombres en los ámbitos de la política, la economía, la cultura, la sociedad en general, así como en el control directo de bienes materiales.
- Incrementar los esfuerzos por erradicar la violencia de género con miras a asegurar la vida plena de todos los miembros de la sociedad. Para ello se debe fortalecer, preferencialmente, la vía de la educación y las habilidades para desempeñarse en cualquier ámbito laboral.

## 4. CONCLUSIONES DEL CES

---

El Consejo Económico y Social de Guatemala, en atención a las diversas apreciaciones que señala el informe *Guatemala ¿qué país queremos? Desde la perspectiva de los objetivos de desarrollo sostenible. Elementos para nutrir el diálogo social*, y considerando que la dimensión que ellas definen para el quehacer del Estado, sus instituciones y la interacción que las mismas deben tener con la población en general, considera oportuno remarcar los siguientes aspectos:

1. Los objetivos de desarrollo sostenible son un marco en materia de desarrollo sostenible y bienestar general ampliamente aceptado, que trazan el país que queremos para Guatemala. Los tres sectores productivos que conforman el CES están conscientes y comprometidos sobre la importancia del cumplimiento de estas metas.
2. Cuando se analizan las metas establecidas en los ODS con diagnósticos y estadísticas disponibles sobre la situación de Guatemala, se evidencian brechas altas y crecientes, que solo demuestran una **deficiencia funcional del Estado** para atender las necesidades de la población. El CES considera que, para poder cerrar dichas brechas y cumplir con las metas planteadas por los ODS, es necesario **resolver la sobreposición de crisis** que adolece el Estado guatemalteco procurando, para ello, soluciones progresivas y sostenibles en el tiempo, siendo este el primer nodo de intervención. Históricamente, los esfuerzos del Estado se han enfocado en atender los asuntos coyunturales, a guisa de ejemplo las afectaciones de la pandemia del COVID-19 con soluciones parciales, sin tener una visión a largo plazo que resuelva la crisis estructural, como lo ha evidenciado el CES en distintas publicaciones.
3. Para resolver las causas estructurales en atención al cumplimiento de los ODS, el CES ha planteado y reitera nuevamente que es necesario:
  - Diseñar e implementar un **sistema nacional de información** que nutra los procesos de toma de decisión estratégica con datos de calidad, actualizados, estratégicos y oportunos.
  - Modernizar y fortalecer la Oficina Nacional de Servicio Civil (Onsec), y crear una carrera de servicio civil de mandos medios, con el objetivo de hacer más eficiente y eficaz la gestión del **servicio civil** en el país.
  - Hacer de la **transparencia en adquisiciones y contrataciones** un eje constante, innegociable y básico para la gestión pública en todas sus expresiones y a todo nivel.
  - Fortalecer las **finanzas e inversión públicas**, para que sean factores dinamizadores del crecimiento, desarrollo, competitividad y del cambio para mejorar la situación socioeconómica del país.
4. El CES considera que, para lograr superar las brechas mencionadas en el presente documento, la única forma es a través de una **reforma funcional del Estado**, que solamente se logrará a través del diálogo social entre los distintos actores del país. Es de suma relevancia iniciar un espacio de debate de ideas para encontrar las mejores rutas para el bienestar del país y recuperar la confianza de los distintos actores representativos de diálogo, para así lograr los consensos y alianzas necesarios para cumplir con los objetivos y resultados deseados. Asimismo, se hace la reflexión de que para que los ODS se vuelvan una ac-

ción, es fundamental que se busquen los mecanismos necesarios para generar la inversión pública y privada, para lograr que los acuerdos necesarios sean una realidad.

5. Paralelamente a lo señalado anteriormente, se debe considerar un segundo nodo de intervención -que merece la atención prioritaria por la crisis coyuntural ocasionada por el COVID 19-, de los siguientes objetivos de desarrollo sostenible, sin menoscabo de los demás planteados en el presente documento:

- Hambre cero (ODS 2): Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- Salud y bienestar (ODS 3): Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
- Educación de calidad (ODS 4): Garantizar una educación inclusiva, equitati-

va y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

- Trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8): Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.
- Industria, innovación e infraestructura (ODS 9): Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Finalmente, el CES hace un llamado urgente al diálogo social, para poder abordar y lograr consensos en los dos nodos de intervención prioritarios identificados, en un ambiente de confianza, con el objetivo de encontrar soluciones disruptivas en el cumplimiento de las metas planteadas, y generar una cultura de diálogo.



# 5. REFERENCIAS

---

- Acuerdo Gubernativo 32-2020. Política General de Gobierno (Enero, 2020).
- Ávila, Carlos, Rhea Bright, Jose Carlos Gutiérrez, Kenneth Hoadley, Coite Manuel y Natalia Romero. *Guatemala, análisis del sistema de salud 2015*. Bethesda, MD: Proyecto Health Finance and Governance, Abt Associates Inc., 2015. <https://www.usaid.gov/documents/1862/guatemala-analisis-del-sistema-de-salud2015>
- Banco de Guatemala. *Estadísticas macroeconómicas*. Guatemala: Banguat, 2020. <https://www.banguat.gob.gt/es/page/>
- Banco Mundial. *Diagnóstico de agua, saneamiento e higiene y su relación con la pobreza y nutrición en Guatemala*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2017.
- \_\_\_\_\_. *Gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno), banco de datos*. Guatemala: Banco Mundial, 2020. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GB.ZS?end=2017&locatio%20ns=GT&start=2000&view=chart>
- Baumeister, Eduardo. «Continuidad y cambios de las estructuras agrarias: Guatemala y los otros países de Centroamérica desde 1960». En Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales. *Perfil sobre dinámicas globales y territoriales. Desequilibrios*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2020.
- Carrera, Jaime Arturo. «Educación. Bien público relegado o manipulado». *Revista digital gAZeta*, 2021.
- Carrera, Jaime y Virginia Mosquera. «Bienes hídricos». *Módulo del Perfil Ambiental*. Guatemala: Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad de la Universidad Rafael Landívar, 2020. Manuscrito no publicado.
- Carrera, Jaime. «Justicia bien público base del Estado». *Revista digital gAZeta*, 2021.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales e Inter-American Dialogue. *El estado de las políticas públicas docentes (Informes de seguimiento PREAL)*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales e Inter-American Dialogue, 2015. <https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2018/08/FINALPol%3%adticasDocentesGuatemala.pdf>
- Children International. «Datos sobre la pobreza global». <https://www.children.org/es/pobreza-global/datos-sobre-la-pobreza/datos-sobre-la-pobreza-mundial>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la Cepal. Plan de desarrollo integral El Salvador, Guatemala, Honduras, México*. México: Naciones Unidas, 2019.
- \_\_\_\_\_. *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de desarrollo integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la Cepal*. México: Naciones Unidas, 2019.
- \_\_\_\_\_. *La economía del cambio climático en Centroamérica. Reporte 2011*. México: Cepal, 2011.
- Dinerstein, Eric et al. *A Conservation Assessment of the Terrestrial Ecoregions of Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: World Bank, 1995.
- el Ágora. «Objetivos de Desarrollo Sostenible». <https://www.elagoradiario.com/objetivos-de-desarrollo-sostenible>
- \_\_\_\_\_. «ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo». 2019. <https://www.elagoradiario.com/general/ods1-poner-fin-a-la-pobreza-en-todas-sus-formas-en-todo-el-mundo/>
- \_\_\_\_\_. «ODS 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos». <https://www.elagoradiario.com/general/ods-7-garantizar-el-acceso-a-una-energia-asequible-segura-sostenible-y-moderna-para-todos/>
- \_\_\_\_\_. «ODS 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos». <https://www.elagoradiario.com/general/ods-8-promover-el-crecimiento-economico-sostenido-inclusivo-y-sostenible-el-empleo-pleno-y-productivo-y-el-trabajo-decente-para-todos/>

- \_\_\_\_\_. «ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles». <https://www.elagoradiario.com/general/ods-11-lograr-que-las-ciudades-y-los-asentamientos-humanos-sean-inclusivos-seguros-resilientes-y-sostenibles/>
- \_\_\_\_\_. «ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos». <https://www.elagoradiario.com/general/ods-13-adoptar-medidas-urgentes-para-combatir-el-cambio-climatico-y-sus-efectos/>
- \_\_\_\_\_. «ODS 15: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad». <https://www.elagoradiario.com/general/ods-15-vida-ecosistemas-terrestres/>
- Evaluación de Seguridad Alimentaria de Emergencia. *Programa Mundial de Alimentos*. Guatemala: ESAE, 2019.
- Gálvez, Juventino (coord.). *Situación del recurso hídrico en Guatemala*. Guatemala: Facultad de Ciencias Ambientales y Agrícolas e Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar e Instituto de Incidencia Ambiental, 2005.
- \_\_\_\_\_. «Crisis del agua, riesgo vital y ley de aguas». *Boletín socioambiental Día Mundial del Agua*. Guatemala: Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad, Vicerrectoría de Investigación y Proyección, Universidad Rafael Landívar, 2021.
- \_\_\_\_\_. «COVID-19: La crisis es (de fondo) ecológica. Pero podemos abordarla ya en tres niveles». *Plaza Pública*, 18 de abril de 2020.
- \_\_\_\_\_. «Objetivo de desarrollo 15: vida de ecosistemas terrestres». Presentación realizada para el CES, 2021.
- \_\_\_\_\_. «Una sola salud: Ecosistemas, cambio climático y pandemia». *Revista de Análisis de la Realidad Nacional*. Guatemala: Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 2021.
- \_\_\_\_\_. *Los componentes ambientales como factor estructural de la estabilidad social e impulsor de la migración en Centroamérica*. Guatemala: Vicerrectoría de Investigación y Proyección de la Universidad Rafael Landívar, 2021. Documento de trabajo.
- García, Marvin. «Tierras de Guatemala». *Módulos del Perfil Ambiental de Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2021. En prensa.
- Godoy, Enrique. *La agenda urbana de Guatemala y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 9*. Guatemala: 2021. Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente. *Balance hidrológico de las subcuencas de la República de Guatemala. Bases fundamentales para la gestión del agua con visión a largo plazo*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Distribución sectorial del crecimiento del empleo en el altiplano guatemalteco*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012. Vulnerabilidad local y creciente construcción de riesgo*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2012.
- Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. *Perfil del Agro y la Ruralidad de Guatemala 2014: Situación actual y tendencias*. Guatemala: Editorial Cara Parens, 2015.
- Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad, Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado y Vicerrectoría de Investigación y Proyección. *Determinantes estructurales del desarrollo y la democracia en Guatemala. Una propuesta para su abordaje*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2016.
- Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad. *Ecosistemas de Guatemala basado en el sistema de clasificación de zonas de vida*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2018.
- Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi)*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI-1), base de datos en formato SPSS*. Guatemala: INE, mayo de 2019.
- \_\_\_\_\_. *Resultados del censo 2018*. Guatemala: INE, 2019.
- \_\_\_\_\_. *XII Censo de población y VII de Vivienda 2018*. Guatemala: INE, 2019. <https://www.censopoblacion.gt/>

- Izquierdo, Alejandro, Carola Pessino y Guillermo Vuletin, ed. *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Banco Interamericano de Desarrollo: 2018. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-C%C3%B3mo-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-m%C3%A1s-con-menos.pdf>
- Jesuitas México y Jesuitas Centroamérica. *Postura de la Compañía de Jesús en México y Centroamérica ante las migraciones forzadas*. Provincias de México y Centroamérica de la Compañía de Jesús.
- Ministerio de Energía y Minas. *Balance energético 2017*. Guatemala: MEM, 2017.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. «Gran cruzada por la nutrición». <https://www.mspas.gob.gt/index.php/noticias/gran-cruzada-nacional-por-la-nutricion>
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. *Plan Estratégico Institucional 2018-2032*. Guatemala: MSPAS, 2018.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Instituto Nacional de Estadística y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. *VI Encuesta Nacional de Salud Materno infantil 2014-2015*. Guatemala: MSPAS, INE y Segeplan.
- Mirador Judicial. *Guatemala: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales, 2021*. <https://iccp.org.gt/mirador-judicial/>
- Naciones Unidas. «Día Internacional de la Niña, 11 de octubre». <https://www.un.org/es/observances/girl-child-day>
- \_\_\_\_\_. «Mujeres líderes: Por un futuro igualitario en el mundo de la COVID-19». <https://www.un.org/es/observances/womens-day>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. «Objetivos de Desarrollo Sostenible». <https://www.fao.org/sustainable-development-goals/goals/goal-2/es/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. *Manual de educación para la sostenibilidad*. París: Unesco, 2009.
- Organización Latinoamericana de Energía. *Acceso a mercados energéticos, Fase 2*. Guatemala: Olade, 2014.
- Padilla, Diego. *Política del Agua en Guatemala: una radiografía crítica del Estado*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2019.
- Pérez, Gerónimo y Juventino Gálvez. «Atributos territoriales y dinámicas socio-ambientales de Guatemala: síntesis gráfico-descriptiva». *Módulos del Perfil Ambiental de Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2020. En prensa.
- \_\_\_\_\_. *Bases conceptuales y metodológicas para el análisis territorial del riesgo en Guatemala: Énfasis en vulnerabilidad sistémica y amenazas climáticas*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2020. <http://www.infoiarna.org.gt/wp-content/uploads/2021/03/Bases-conceptuales-y-metodologicas-an-lisis-territorial-del-riesgo.pdf>
- Pineda, Pedro. «Biodiversidad de Guatemala». *Módulos del Perfil Ambiental de Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2021. En prensa.
- Pomareda, Carlos. *Revisión del modelo para el sistema agroalimentario de Centroamérica: Una necesidad urgente*. Costa Rica: 2020. Manuscrito no publicado.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*. Estados Unidos: PNUD, 2020. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_es.pdf)
- \_\_\_\_\_. «Objetivo 1: Fin de la pobreza». <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-1-no-poverty.html>
- \_\_\_\_\_. «Objetivo 3: Salud y bienestar». <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-3-good-health-and-well-being.html>
- \_\_\_\_\_. «Objetivo 4: Educación de calidad». <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-4-quality-education.html>
- \_\_\_\_\_. «Objetivo 7: Energía asequible y no contaminante». <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-7-affordable-and-clean-energy.html>
- \_\_\_\_\_. «Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento». <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-8-decent-work-and-economic-growth.html>
- \_\_\_\_\_. «Objetivo 9: Industria, innovación e infraestructura». <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-9-industry-innovation-and-infrastructure.html>

- \_\_\_\_\_. «Objetivo 10: Reducción de las desigualdades». <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-10-reduced-inequalities.html>
- \_\_\_\_\_. «Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles». <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html>
- \_\_\_\_\_. «Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas». <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>
- \_\_\_\_\_. «Objetivo 17: Alianza para lograr los objetivos». <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-17-partnerships-for-the-goals.html>
- Programa Mundial de Alimentos. *Evaluación de Seguridad Alimentaria de Emergencia -ESAE-*. Guatemala: PMA, 2019.
- Raffio, Valentina. «Las cuatro conclusiones del IPCC sobre el impacto de la crisis climática». *El Periódico*, 9 de agosto de 2021. <https://www.elperiodico.com/es/medio-ambiente/20210809/ipcc-informe-2021-conclusiones-resumen-11977556>
- Sandoval, César. «Bosques de Guatemala». *Módulos del Perfil Ambiental de Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2021. En prensa.
- Santos, Lisa y Ana García. «La ley de aguas, un mandato constitucional sin cumplir». *Pensamiento Jurídico* No. 3. Guatemala: Instituto de Investigación y Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar, 2019.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. «Objetivos de Desarrollo Sostenible». 2016. <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/ods>
- Slowing, Karin. «Desafíos estructurales que enfrenta el país en materia de desarrollo y democracia». En *Seminario Permanente Democracia y desarrollo: Los desafíos de Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2015.
- Torres-Rivas, Edelberto y Gabriel Aguilera. *Del autoritarismo a la paz*. Guatemala: Flacso, 1988.
- Zurita, Luis. «Presidente Giammattei. ¡No hay mal que por bien no venga!». Política y sociedad. *Revista Digital GAZeta*, 2020.
- \_\_\_\_\_. «Reforma del Estado, ¿para qué? Política y Sociedad». *Revista Digital GAZeta*, 2021.

## 6. ANEXOS

### ANEXO 1. Relación entre los ODS, la pandemia COVID-19 y el cambio climático

Para poner en perspectiva el impacto de la pandemia de la COVID-19 en los ODS, ya se han hecho algunas estimaciones globales, útiles para afinar conceptos y métodos que permitan indagar sobre la situación en cada uno de los países. Considérese que el efecto de la pandemia es adicional a las consecuencias del cambio climático global que ya se venía padeciendo en el país. En efecto, se podría afirmar que la población sufre el triple efecto de una vulnerabilidad endémica de orden sistémico, las particulares afectaciones de la COVID-19 y

el contexto imperante de la adversidad climática.

Un desafío importante para tener certeza sobre estas afectaciones está ligado a las capacidades nacionales para generar información actualizada y confiable. En 2020, 132 países y territorios reportaron que estaban aplicando un plan estadístico nacional, y que 84 de ellos contaban con planes totalmente financiados. Sin embargo, solo 4 de los 46 países menos desarrollados declararon tenerlos.

En el **Recuadro 48** se presenta una síntesis de los principales hallazgos globales acerca de las afectaciones de la pandemia.

#### Recuadro 48. Afectaciones globales de la pandemia de la COVID19<sup>160</sup>

- Entre 119 y 124 millones de personas cayeron en pobreza en 2020. Se perdieron 225 millones de empleos de tiempo completo.
- El número de personas que padecen hambre, que ya crecía antes de la pandemia, puede haber incrementado entre 83 y 132 millones.
- La tasa mundial de pobreza extrema aumentó por primera vez desde 1998, pasando del 8.4 % en 2019 al 9.5 % en 2020.
- Los efectos secundarios relacionados con la pandemia podrían desencadenar un incremento en los retrasos en el desarrollo infantil que ya afectan a 1 de cada 5 niños en el mundo.
- La pandemia ha detenido o revertido los avances en materia de salud y representa mayores amenazas que las de la propia enfermedad. Alrededor del 90 % de los países aún reporta una o más interrupciones en los servicios sanitarios esenciales.
- El impacto de la pandemia de COVID-19 representa una “catástrofe generacional” en la escolarización; 101 millones de niños y jóvenes cayeron en niveles inferiores al mínimo en competencia lectora, lo que ha anulado los avances educativos conseguidos en las dos últimas décadas.
- La pandemia por COVID-19 ha afectado negativamente el progreso hacia la igualdad de género: la violencia contra las mujeres y las niñas se ha intensificado; se prevé un crecimiento en la cifra de matrimonios infantiles; y que el desempleo afecte de manera desproporcional a las mujeres, así como el incremento en la carga del trabajo del hogar y de cuidados.

**160** Con algunos datos de: Pacto Mundial Red Española, <https://www.pactomundial.org/2021/07/informe-anual-de-naciones-unidas-sobre-el-avance-de-los-ods-los-proximos-18-meses-seran-cruciales/>

### Recuadro 48. Afectaciones globales de la pandemia de la COVID-19<sup>160</sup>

- En 2019, 759 millones de personas vivían sin electricidad y un tercio de la población mundial carecía de combustibles y tecnologías limpias para cocinar.
- La recuperación económica está en marcha, liderada por China y Estados Unidos; sin embargo, para muchos otros países el crecimiento económico en los niveles que se habían alcanzado antes de la pandemia, no ocurrirá antes de 2022 o 2023.
- El mundo no logró cubrir los objetivos de 2020 para contener la pérdida de la biodiversidad y los 10 millones de hectáreas de bosque que se perdieron cada año entre 2015 y 2020.
- Aunque en términos netos, la ayuda oficial al desarrollo aumentó en 2020 hasta llegar a 161 mil millones de dólares. Esta cifra sigue siendo muy inferior a lo que se necesita para responder a la crisis por COVID-19 y para cumplir la meta establecida en el largo plazo del 0.7 % del producto interno bruto.

Los impactos de la pandemia de COVID-19, no solo han hecho retroceder indicadores de bienestar (varios de los cuales ya eran desalentadores); sino que plantean nuevos desafíos para recuperar ese terreno, al tiempo que se enfrenta la pandemia en un marco de urgencias y desaliento ciudadano derivados del desempleo, la baja calidad de los servicios públicos (salud, agua y saneamiento, por ejemplo), el empobrecimiento creciente y la

exacerbación de las presiones migratorias sobre las poblaciones más afectadas.

A la luz de estas consideraciones, se hizo una breve revisión de las posibles afectaciones que la pandemia ha acentuado en cada uno de los ODS. Se realizan acotaciones para marcar el contexto mayor que establece el cambio y la variabilidad climática (Cuadro 14).

**Cuadro 14. Relación entre la pandemia de la COVID-19 y los ODS, en un contexto de cambio y variabilidad climática**

No.	ODS	Impacto de la COVID-19	Contexto de cambio climático
1	Fin de la pobreza	Pérdida de ingresos, que conduce a las familias vulnerables a caer por debajo del umbral de pobreza.	Pérdida de oportunidades laborales y productivas por nuevas condiciones.
2.	Hambre cero	Interrupción en la producción y distribución de alimentos.	Condiciones extremas amenazan esquemas productivos familiares.
3.	Salud y bienestar	Afectación directa de la salud, incluyendo las secuelas.	Surgimiento o resurgimiento de enfermedades e incertidumbre en la producción de alimentos de autoconsumo.
4.	Educación de calidad	Cierre de escuelas con una educación a distancia no inclusiva.	Escasez de agua y clima cambiante en infraestructura escolar inapropiada.



No.	ODS	Impacto de la COVID-19	Contexto de cambio climático
5.	Igualdad de género	Disminución de opciones laborales para mujeres, incremento de la violencia hacia mujeres y mayor exposición de estas a enfermedades en los centros de salud y servicios sanitarios, donde son mayoría.	Deterioro del medio rural, migración de hombres, desintegración familiar y mayor carga para mujeres.
6.	Agua limpia y saneamiento	La enfermedad y la muerte se disparan en contextos de escasez de agua para lavado de manos, saneamiento, e incluso para el consumo necesario.	Escasez creciente de agua, exacerbando la crisis en contextos donde ya existía.
7.	Energía asequible y no contaminante	Posibles interrupciones por cierres y falta de personal, generando círculos viciosos de más problemas hospitalarios.	Afectación de caudales que impactan hidroeléctricas o fuentes basadas en el uso del bosque.
8.	Trabajo decente y crecimiento económico	Interrupción de procesos de producción y distribución afectan disponibilidad de empleo e ingresos; recorte de jornadas laborales; incremento del desempleo.	Mayores dificultades para generar ingresos en un contexto de riesgo climático creciente.
9.	Industria, innovación e infraestructura	Ralentización de procesos por falta de personal o por los cierres decretados en función de la gestión de la epidemia, cuestiones que afectan los empleos y la competitividad nacional.	Infraestructura en mayor riesgo.
10.	Reducción de desigualdades	La cadena de impactos anteriores exagera las desigualdades entre y dentro de países.	La cadena de impactos anteriores exagera las desigualdades entre y dentro de países.
11.	Ciudades y comunidades sostenibles	El hacinamiento, la falta de servicios de agua y saneamiento y de opciones de acceso a áreas públicas, incrementan el riesgo a contagios y muerte.	Incremento del riesgo a desastres derivados de amenazas climáticas extremas.
12.	Producción y consumo responsables	Interrupción de procesos de producción apegados a una lógica de creciente observancia de buenas prácticas ambientales y sociales. Dificultad para atender necesidades básicas de consumo.	Inversiones para acelerar la transformación de esquemas de producción verde y menos intensiva en el uso de combustibles fósiles.
13.	Acción por el clima	Relajamiento de las medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, no necesariamente compensadas con la reducción de la producción y el transporte.	Los desafíos del cambio climático y los demás desafíos planetarios se recrudecen para la presente década.



No.	ODS	Impacto de la COVID-19	Contexto de cambio climático
14.	Vida submarina	Mayor presión a especies marino costeras como respuesta a nuevas opciones de alimentos e ingresos.	Lentitud en la adopción de medidas para gestionar la salud de los ecosistemas costeros y del mar.
15.	Vida de ecosistemas terrestres	Mayor presión por bienes y servicios naturales en contextos donde queda como único y último capital disponible.	Mayor presión por bienes y servicios naturales en contextos donde queda como único y último capital disponible, cuando la crisis climática afecta medios de vida ordinarios.
16.	Paz, justicia e instituciones sólidas	La corrupción, los conflictos y la falta de gobernanza impiden un tratamiento oportuno, ordenado, con suficiencia y continuidad de la pandemia. Además, se puede incrementar el clima de autoritarismo y represión.	La corrupción, los conflictos y la falta de gobernanza impiden un tratamiento oportuno, ordenado, con suficiencia y continuidad de la crisis climática.
17.	Alianza para lograr los objetivos	Frena las alianzas globales. Localmente, afecta diálogos certeros, pues la desconfianza en los gestores de la pandemia, a la luz de crecientes muertes y servicios colapsados, exacerba las tensiones entre diferentes sectores.	Las alianzas ya eran insuficientes para abordar el tema. Frecuentemente, no se asume seriamente el cambio climático y sus efectos.

**CES** CONSEJO  
ECONÓMICO Y SOCIAL  
DE GUATEMALA



@CES Guate



CES Guatemala



CES Guatemala



consejoeconomicosocialgt

---

[www.ces.gob.gt](http://www.ces.gob.gt)