



CES CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL
DE GUATEMALA

Guatemala 2050

Estudio prospectivo
para el diseño
de políticas públicas

Resumen Ejecutivo

Guatemala, noviembre 2024



Guatemala 2050

Estudio prospectivo para el diseño de políticas públicas

Resumen Ejecutivo

Introducción.

El trabajo de estudio prospectivo titulado *Guatemala 2050: Estudio Prospectivo para el diseño de políticas públicas* que se presenta en este resumen ejecutivo ha sido el resultado de un esfuerzo de 4 intensos meses de trabajo sistemático. El Consejo Económico Social, en cumplimiento de su misión orientada a fomentar el diálogo social, entrega este aporte a la sociedad guatemalteca en búsqueda de salidas políticamente consensuadas, técnicamente viables, y social y económicamente productivas para el futuro del país.

Tal y como el título lo indica, este esfuerzo robusto de trabajo se encuentra anclado en el horizonte de las hoy denominadas ciencias prospectivas. La importancia de la prospectiva más allá de su plano académico recae en su vital utilidad para la toma acertada, así como efectiva de decisiones, para que sea capaz de producir el círculo virtuoso de la prosperidad y el desarrollo. Para tal efecto, cualquier tomador de decisiones requiere imperativamente, comprender los tiempos, leer los momentos y desentrañar hacia donde se mueven los hechos humanos.

El esfuerzo prospectivo no significa realizar una lectura integral de un futuro, no existe una bola de cristal que sea capaz de dilucidar el futuro totalmente y no es este, el objetivo del presente documento. Lo que este documento pretende ofrecer a quien lo lea, es clarificar las tendencias dominantes, en escenarios posibles, probables y siempre modificables.

En su conjunto, este trabajo articula de forma original el plano de las ciencias prospectivas con la administración pública, buscando ser capaz de orientar hacia las tendencias dominantes probables y sugerir, “salidas” de administración pública que permitan a Guatemala, anclarse en un círculo virtuoso de desarrollo y prosperidad.

Metodología.

La primera fase o fase de gabinete del presente trabajo, consolida un marco teórico clásico, complementado con aportes contemporáneos en los que se trazan líneas temáticas para interpretar la importancia de conceptos medulares dentro del presente trabajo como lo es, la categoría de bono demográfico. Con dicha categoría, los autores del presente trabajo lanzan la siguiente pregunta fundamental: ¿Cómo lograr que el denominado bono demográfico se pueda transformar en una ventana de oportunidad para un mayor crecimiento económico y reducción de la pobreza?

En paralelo a la categoría anterior, el presente estudio brega con otras categorías teóricas tales como, crecimiento económico, migración externa, sociedad urbana, sociedad rural, capital humano, participación democrática, jóvenes, cultura política juvenil (entre otras). Con las categorías anteriores se busca diseñar un marco teórico que permita a los interesados en este estudio, precisar los cambios que tomarán lugar con respecto a la modificación de la estructura



Guatemala 2050

Estudio prospectivo para el diseño de políticas públicas

Resumen Ejecutivo

etaria de la sociedad guatemalteca y así, diseñar las respuestas institucionales necesarias.

La segunda fase del estudio que aquí se presenta, consistió en ejecutar entrevistas a profundidad a más de 30 expertos. El perfil de los seleccionados fue: expertos en estudios demográficos y territoriales de la zona mesoamericana, antropólogos y sociólogos con especialidad en estudios de los rasgos evolutivos de las sociedades mesoamericanas, economistas con especialidad en estudios del crecimiento económico, especialistas en política públicas y teóricos en estudios prospectivos y temáticas relacionadas a futurología. La fase de entrevistas, llevada cabo con la necesaria rigurosidad fue colocado en tablas de sistematización, extrayendo insumos tanto de tipo cualitativo como cuantitativo.

Las entrevistas a profundidad permitieron definir cuatro aspectos metodológicos:

- Definir quiénes son los principales *stakeholders* en el tema relacionado al bono demográfico y la sostenibilidad económica.
- ¿Dónde están los nudos (en particular de administración pública) para lograr que el bono demográfico se transforme en una variable positiva sobre el capital humano de país?
- Los jóvenes en Guatemala, ¿Cómo comprenden la democracia y que avizoran sobre la misma?
- Con prospectiva al año 2050, ¿Las características antropológicas de la sociedad guatemalteca permiten lograr

ventajas del denominado bono demográfico?

Variables, Tendencias y Desenlaces.

A partir de lo anterior, se definieron 13 variables clave, las cuales se analizaron en función de tres desenlaces posibles (y probables): positivo, neutral o tendencial, y negativo; así como una tendencia de “cisne negro” o “cisne blanco”, según fuera el caso (desenlaces poco probables pero posibles, y que se enmarcan en el catastrofismo, o del optimismo utópico, respectivamente. Las 13 variables son:

1. Bono Demográfico

- a. Definición: Proceso donde la población económicamente activa supera a la inactiva.
- b. Tendencias: Necesidad de mejorar la educación y la salud para aprovechar el bono demográfico.
- c. Desenlaces:
 - i. Optimista: Políticas e inversiones que generan crecimiento económico y bienestar.
 - ii. Neutral: Subempleo y migración diluyen el bono demográfico.
 - iii. Negativo: Desperdicio del bono demográfico por migración y baja fecundidad.
 - iv. Cisne Blanco: Inversiones comunitarias y privadas en proyectos productivos.



Guatemala 2050

Estudio prospectivo para el diseño de políticas públicas

Resumen Ejecutivo

2. Envejecimiento Poblacional

- a. Definición: Aumento del peso relativo de las personas mayores de 60 años.
- b. Tendencias: Incremento de la demanda en salud pública y cuidados.
- c. Desenlaces:
 - i. Optimista: Políticas incluyentes en seguridad social y salud.
 - ii. Neutral: Políticas improvisadas y de escasa cobertura.
 - iii. Negativo: Desprotección de la población mayor.
 - iv. Cisne Blanco: Reversión del envejecimiento por cambios culturales o migración.

3. Infraestructura Vial, Energética y Portuaria

- a. Definición: Conjunto de servicios y medios técnicos que permiten el desarrollo.
- b. Tendencias: Necesidad de una red vial adecuada y moderna.
- c. Desenlaces:
 - i. Optimista: Inversiones en infraestructura y energía.
 - ii. Neutral: Mantenimiento y pequeñas mejoras.
 - iii. Negativo: Deterioro sin políticas claras de reparación.
 - iv. Cisne Blanco: Inversiones masivas por cambios geoestratégicos.

4. Inversión Extranjera Directa (IED)

- a. Definición: Transferencia de capital como inversión a largo plazo.

- b. Tendencias: Estabilidad en la IED debido a la ubicación geográfica y costos laborales.

- c. Desenlaces:
 - i. Optimista: Políticas agresivas para atraer IED en sectores industriales y tecnológicos.
 - ii. Neutral: Continuidad en manufactura textil y servicios de contacto.
 - iii. Negativo: Pérdida de atractivo para la IED.
 - iv. Cisne Blanco: Impulso inesperado por cambios geopolíticos.

5. Ordenamiento Territorial y Ciudades Intermedias

- a. Definición: Acciones para una ocupación ordenada y sostenible del territorio.
- b. Tendencias: Necesidad de un plan de ordenamiento territorial integral.
- c. Desenlaces:
 - i. Optimista: Ciudades intermedias como centros de inversión y empleo.
 - ii. Neutral: Crecimiento orgánico y limitado.
 - iii. Negativo: Decrecimiento por problemas económicos y migración.
 - iv. Cisne Blanco: Crecimiento de una ciudad intermedia no identificada.

6. Mercado Laboral y Migración

- a. Definición: Espacio donde la población económicamente activa desarrolla actividades económicas.



Guatemala 2050

Estudio prospectivo para el diseño de políticas públicas

Resumen Ejecutivo

- b. Tendencias: Necesidad de opciones laborales y migración ordenada.
- c. Desenlaces:
 - i. Optimista: Nuevas opciones laborales en sectores industriales y tecnológicos.
 - ii. Neutral: Opciones limitadas y migración irregular.
 - iii. Negativo: Endurecimiento de políticas migratorias y crisis de desempleo.
 - iv. Cisne Blanco: Retorno a territorios de origen y crisis de inseguridad alimentaria.

7. Brecha Rural y Pueblos Indígenas

- a. Definición: Diferencias en ingresos y acceso a servicios entre áreas urbanas y rurales.
- b. Tendencias: Necesidad de reducir la brecha rural.
- c. Desenlaces:
 - i. Optimista: Reducción de la brecha a través de inversión y ordenamiento territorial.
 - ii. Neutral: Continuidad de la inversión en áreas urbanas.
 - iii. Negativo: Migración interna y descontento social.
 - iv. Cisne Blanco: Movimientos de autonomía y secesionismo.

8. Cultura Política Democrática y Situación de la Democracia

- a. Definición: Grado de aceptación y uso de las instituciones políticas.
- b. Tendencias: Necesidad de consolidar la democracia y participación cívica.
- c. Desenlaces:

- i. Optimista: Participación cívica activa y apertura de partidos políticos.
- ii. Neutral: Picos de interés seguidos de indiferencia.
- iii. Negativo: Deterioro de la cultura política y desconfianza en partidos.
- iv. Cisne Negro: Control del Estado por grupos ilegales y pérdida de territorio.

9. Juventud

- a. Definición: Personas entre 15 y 24 años (OMS) o 13 y 30 años (CONJUVE).
- b. Tendencias: Necesidad de mejorar condiciones materiales y calidad de vida.
- c. Desenlaces:
 - i. Optimista: Mejores condiciones de empleo, vivienda y participación política.
 - ii. Neutral: Políticas dispersas y falta de opciones laborales.
 - iii. Negativo: Crisis migratoria y desconfianza en el sistema.
 - iv. Cisne Blanco: Movilizaciones juveniles y cambios estructurales.

10. Adaptación al Cambio Climático

- a. Definición: Cambios a largo plazo en temperaturas y patrones climáticos.
- b. Tendencias: Necesidad de políticas de adaptación y resiliencia.
- c. Desenlaces:
 - i. Optimista: Políticas nacionales y locales para la adaptación.



Guatemala 2050

Estudio prospectivo para el diseño de políticas públicas

Resumen Ejecutivo

- ii. Neutral: Adaptación dispersa y resiliencia comunitaria.
 - iii. Negativo: Desastres naturales y crisis alimentaria.
 - iv. Cisne Blanco: Cambio total hacia opciones sostenibles.
- 11. Manejo del Recurso Hídrico**
- a. Definición: Gestión y desarrollo coordinado del recurso hídrico mediante una política pública en esta materia.
 - b. Tendencias: Implementar los instrumentos de política pública que aseguren una buena gobernanza del agua.
 - c. Desenlaces:
 - i. Optimista: Mecanismos legales e institucionales para la gestión integral del agua.
 - ii. Neutral: Falta de acuerdos y planificación.
 - iii. Negativo: Control del recurso por grupos de interés y conflictividad.
 - iv. Cisne Blanco: Inversiones en tecnologías de captación y tratamiento de agua.
- 12. Capacidad del Estado Central de Brindar Servicios Básicos**
- a. Definición: Capacidad del Estado para asegurar servicios esenciales.
 - b. Tendencias: Necesidad de fortalecer las capacidades institucionales.
 - c. Desenlaces:
 - i. Optimista: Ampliación significativa de la capacidad del Estado.
 - ii. Neutral: Rezagos en cobertura y calidad de servicios.
 - iii. Negativo: Reducción de la capacidad del Estado y crisis de servicios.
 - iv. Cisne Blanco: Descentralización acelerada y desregulada.
- 13. Capacidades del Gobierno Local**
- a. Definición: Capacidad de los gobiernos locales para gestionar recursos y servicios.
 - b. Tendencias: Necesidad de empoderar a los gobiernos locales.
 - c. Desenlaces:
 - i. Optimista: Administración eficiente de recursos y transparencia.
 - ii. Neutral: Continuidad de la dinámica actual y brechas entre municipalidades.
 - iii. Negativo: Deterioro de las capacidades municipales y dependencia del poder central.
 - iv. Cisne Blanco: Descentralización y aumento de competencias municipales.
- Todas las variables, sus tendencias, y desenlaces se contrastaron con datos cuantitativos provenientes de fuentes como el Censo de Población 2018, encuestas nacionales recientes, diversos sistemas de información geográfica, y fuentes privadas y de la cooperación internacional, validando la existencia de las tendencias y aportando en la sistematización y delimitación de los posibles desenlaces.



Guatemala 2050

Estudio prospectivo para el diseño de políticas públicas

Resumen Ejecutivo



Escenarios hacia 2050



1. El Armadillo (Escenario Pesimista).

En el escenario pesimista, Guatemala se protege y no aprovecha las oportunidades externas, resultando en un estancamiento económico y social. La infraestructura se deteriora debido a la falta de inversión y mantenimiento, y el país se vuelve cada vez más dependiente de prácticas defensivas que no fomentan el crecimiento. La falta de coordinación y cooperación entre comunidades, empresas y gobiernos locales lleva a un uso desordenado y desarticulado de los recursos, especialmente del agua. La brecha entre áreas urbanas y rurales se amplía, generando desconfianza y polarización. La población envejece sin un sistema de apoyo adecuado, lo que agrava los problemas de salud y bienestar. En este escenario, Guatemala se convierte en un país que se encierra en sí mismo, sin capacidad para adaptarse a los cambios y desafíos globales.



2. La Parlama (Escenario Neutro o Tendencial).

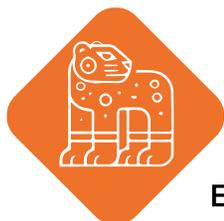
En el escenario tendencial, Guatemala sigue una estrategia de crecimiento basada en la migración y el envío de remesas, similar a la parlama que pone muchos huevos con la esperanza de que algunos sobrevivan. Aunque esta estrategia genera ingresos, el costo es alto debido a los riesgos asociados con la migración irregular y la falta de inversión productiva en el país. Las políticas de infraestructura y energía son insuficientes y dispersas, lo que limita el desarrollo sostenible. Las brechas entre áreas urbanas y rurales, así como entre diferentes grupos étnicos, persisten y no se abordan de manera integral. La participación política y cívica es intermitente, con picos de interés seguidos de largos periodos de indiferencia. En este escenario, Guatemala avanza, pero de manera desordenada y sin una planificación adecuada que asegure un desarrollo inclusivo y sostenible.



Guatemala 2050

Estudio prospectivo para el diseño de políticas públicas

Resumen Ejecutivo



3. El Jaguar (Escenario Optimista).

En el escenario optimista, Guatemala se adapta y se prepara para los retos del desarrollo, similar al jaguar que domina su territorio. El país implementa políticas públicas bien planificadas y coordinadas, invirtiendo en infraestructura vial, energética y portuaria. Se promueve un ordenamiento territorial que considera la resiliencia ambiental y el manejo sostenible del recurso hídrico. Las capacidades del Estado central y de los gobiernos locales se fortalecen, permitiendo una mejor prestación de servicios básicos como salud, educación y seguridad social. La participación cívica y política se incrementa, con una ciudadanía activa y comprometida. La juventud encuentra mejores oportunidades de empleo y vivienda, lo que reduce la migración irregular. En este escenario, Guatemala logra un crecimiento económico sostenido y una mayor cohesión social, convirtiéndose en un país resiliente y próspero.

Conclusiones Clave del Documento.

A. Necesidad de Coordinación Institucional:

La falta de coordinación entre las instituciones gubernamentales limita la capacidad del Estado para implementar políticas públicas efectivas. Es crucial mejorar la coordinación para responder adecuadamente a las demandas sociales y económicas.

B. Aprovechamiento del Bono Demográfico:

Es urgente transformar el bono demográfico en capital humano mediante inversiones en educación y salud. Sin estas inversiones, el bono demográfico podría convertirse en una carga en lugar de una oportunidad para el desarrollo económico.

C. Desarrollo de Infraestructura:

La mejora y expansión de la infraestructura vial, energética y portuaria es esencial para atraer inversiones y fomentar el crecimiento económico. La falta de infraestructura adecuada limita la competitividad del país y su capacidad para integrarse en la economía global.



Guatemala 2050

Estudio prospectivo para el diseño de políticas públicas

Resumen Ejecutivo

D. Reducción de la Brecha Rural-Urbana:

Es fundamental reducir las desigualdades entre las áreas urbanas y rurales, especialmente en términos de acceso a servicios básicos y oportunidades económicas. Esto incluye la inversión en infraestructura y servicios en las zonas rurales y el apoyo a las comunidades indígenas.

E. Fortalecimiento de la Gobernanza Hídrica:

La gestión sostenible del agua es crucial para el desarrollo del país. Se necesita de una política pública específica y, derivado de ella, una legislación clara y mecanismos de gobernanza que aseguren el acceso equitativo y sostenible al recurso hídrico para todos los sectores de la sociedad.

F. Adaptación al Cambio Climático:

Implementar políticas nacionales y locales para la adaptación al cambio climático, con un enfoque especial en la protección de las economías rurales y los cultivos familiares, es vital. La vulnerabilidad climática debe ser abordada de manera proactiva para evitar desastres naturales y sus consecuencias económicas.

G. Participación Juvenil y Reformas Políticas:

Fomentar la participación activa de los jóvenes en la política y en la toma de decisiones es crucial para el futuro del país. Además, se necesitan reformas políticas que fortalezcan la

democracia y promuevan la transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno.

H. Fortalecimiento del Servicio Civil de Carrera:

Es esencial consolidar un servicio civil de carrera basado en la meritocracia para evitar la politización de la administración pública y asegurar la profesionalización del sector público.

I. Eficiencia en las Compras Estatales:

Mejorar la gobernanza de las compras estatales mediante la profesionalización de la función de contratación y la implementación de sistemas de evaluación y control del gasto es crucial para reducir la corrupción y asegurar el uso óptimo de los recursos.

J. Gobernanza Social y Diálogo Social:

Establecer mecanismos de diálogo social para co-crear políticas públicas y asegurar la participación ciudadana en la toma de decisiones es fundamental para mejorar la legitimidad y efectividad de las políticas públicas.

K. Inversión en Infraestructura Social:

La inversión en infraestructura social, como vivienda, salud y educación, es necesaria para mejorar la calidad de vida de la población y reducir las desigualdades sociales.



Guatemala 2050

Estudio prospectivo para el diseño de políticas públicas

Resumen Ejecutivo

L. Promoción de la Inclusión Social:

Desarrollar políticas que reduzcan la brecha entre áreas urbanas y rurales, y entre diferentes grupos étnicos, es esencial para promover la cohesión social y el desarrollo inclusivo.

M. Fomento del Emprendimiento y la Innovación:

Apoyar el emprendimiento y la innovación, especialmente entre los jóvenes, es clave para generar empleo y dinamizar la economía.

N. Reforma del Sistema de Salud:

Es necesario reformar el sistema de salud para garantizar el acceso universal y mejorar la calidad de los servicios, especialmente en las áreas rurales y entre las poblaciones más vulnerables.

O. Educación Técnica y Vocacional:

Promover la educación técnica y vocacional para mejorar la empleabilidad de los jóvenes y responder a las demandas del mercado laboral es fundamental para el desarrollo económico.

P. Sostenibilidad Ambiental:

Implementar políticas que promuevan la sostenibilidad ambiental y la conservación de los recursos naturales es crucial para asegurar un desarrollo sostenible a largo plazo.

Q. Fortalecimiento de la Seguridad Social:

Mejorar y ampliar la cobertura de la seguridad social es esencial para proteger a la población más vulnerable y asegurar un nivel de vida digno para todos los ciudadanos.

R. Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales:

Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para administrar recursos y brindar servicios básicos es fundamental para promover el desarrollo local y reducir las desigualdades regionales.

