



G u a t e m a l a 2 0 5 0 :

Estudio prospectivo para el diseño de políticas públicas





CES





Índice

Carta de la presidencia del CES	I
Presentación	III
Introducción	1
1. Metodología	1
2. Variables, tendencias y desenlaces	2
3. Escenarios hacia 2050	5
3.1. El armadillo (escenario pesimista)	5
3.2. La parlama (escenario neutro o tendencial)	5
3.3. El jaguar (escenario optimista)	5
4. Conclusiones clave del estudio	6
5. Nota conceptual	8
5.1. Tesis Fundamental: En busca del éxito y la capacidad para hallarlo	8
5.2. La gobernanza social, pilar estructural y aspiracional	8
5.3. La prospectiva: elemento fundamental	10
5.4. Metodología de trabajo	13
5.4.1. Dimensión teórica: trabajo de gabinete	13



5.4.1. Fase de entrevistas.	14
5.4.3. Fase de trabajo prospectivo.	15
6. Resultados de consultas a expertos	18
6.1. Antecedentes	18
6.2. Integración de los hallazgos en los diferentes sectores	15
6.3. Síntesis interpretativa	21
6.4. Principales hallazgos cualitativos y cuantitativos	22
7. Variables y sus Posibles Desenlaces	29
7.1. Variables	29
7.2. Metodología para Generar Desenlaces	29
7.3. Detalle por Variables	30
7.3.1. Bono demográfico	30
7.3.1.1. Definición	30
7.3.1.2. Tendencias	30
7.3.1.3. Posibles Desenlaces	36
7.3.2. Envejecimiento Poblacional	36
7.3.2.1. Definición	36
7.3.2.2. Tendencias	36
7.3.2.3. Posibles Desenlaces	37



7.3.3. Infraestructura Vial, Energética y Portuaria	37
7.3.3.1. Definición	37
7.3.3.2. Tendencias	37
7.3.3.3. Posibles Desenlaces	39
7.3.4. Inversión Extranjera Directa.....	40
7.3.4.1. Definición	40
7.3.4.2. Tendencias	40
7.3.4.3. Posibles Desenlaces	43
7.3.5. Ordenamiento Territorial y Ciudades Intermedias	44
7.3.5.1. Definición	44
7.3.5.2. Tendencias	44
7.3.5.3. Posibles Desenlaces	44
7.3.6. Mercado Laboral y Migración	45
7.3.6.1. Definición	45
7.3.6.2. Tendencias	45
7.3.6.3. Posibles Desenlaces	56
7.3.7. Brecha Rural y Pueblos Indígenas	56
7.3.7.1. Definición	56
7.3.7.2. Tendencias	57
7.3.7.3. Posibles Desenlaces	



7.3.8. Cultura Política Democrática y Situación actual	60
7.3.8.1. Definición	60
7.3.8.2. Tendencias	60
7.3.8.3. Posibles Desenlaces	68
7.3.9. Juventud.	69
7.3.9.1. Definición	69
7.3.9.2. Tendencias	69
7.3.9.3. Posibles Desenlaces	71
7.3.10. Adaptación al Cambio Climático	71
7.3.10.1. Definición	71
7.3.10.2. Tendencias	72
7.3.10.3. Posibles Desenlaces	74
7.3.11. Manejo del Recurso Hídricos	74
7.3.11.1. Definición	74
7.3.11.2. Tendencias	75
7.3.11.3. Posibles Desenlaces	75
7.3.12. Capacidades del Gobierno Local	76
7.3.12.1. Definición	76
7.3.12.2. Tendencias	76
7.3.12.3. Posibles Desenlaces	77



7.3.13. Capacidad del Estado Central de Brindar Servicios Básicos	77
7.3.13.1. Definición	77
7.3.13.2. Tendencias	78
7.3.13.3. Posibles Desenlaces	79
8. Escenarios hacia 2050: El Armadillo, la Parlama, y el Jaguar	79
8.1. El armadillo (escenario pesimista)	79
8.2. La parlama (escenario neutro o tendencial)	80
8.3. El jaguar (escenario optimista)	81
9. Implicaciones de Política Pública	82
9.1. ¿Cómo llegar al desenlace óptimo en relación con la Variable Bono Demográfico?	82
9.2. ¿Cómo llegar al desenlace óptimo en relación con la Variable del Envejecimiento Poblacional?	84
9.3. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en la variable económica de Infraestructura Vial, Energética y Portuaria?	85
9.4. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en la variable de Inversión Extranjera Directa?	86
9.5. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en la variable de Ordenamiento Territorial y Ciudades Intermedias?	87
9.6. ¿Cómo lograr el desenlace optimo en la variable de Mercado Laboral y Migración?	88
9.7. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en materia de Brecha Rural y Pueblos Indígenas?	89
9.8. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en la variablede Cultura Política Democrática y Situación de la Democracia?	90



9.9. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en la variable de Juventud?	91
9.10. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en términos de la variable de Adaptación al Cambio Climático?	92
9.11. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en materia de manejo eficiente del recurso hídrico??	92
9.12. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en la variable de Capacidad del Estado Central de Brindar Servicios Básicos?	94
9.13. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en la variable de empoderar las capacidades de los gobiernos locales?	96
10. Desatando los nudos de la administración pública: Propuestas concretas con relación al apartado de implicaciones de política pública	97
10.1. Primer Nudo. Capacidad Rectora cuestionada	99
10.2. Segundo Nudo. “Actuando solo por actuar”	100
10.3. Tercer Nudo. “Anclados en la burocracia paleotécnica”	102
Diagnóstico y sugerencias de mejoras sobre el servicio civil de carrera. Problemas esenciales	102
10.4. Cuarto Nudo. “Torpes para comprar”.	103
10.5. Quinto Nudo. Diálogo Social cual proveedor de insumos esenciales.	104
11. Conclusiones	105
12. Bibliografía	107
Referencia de Imágenes. Por orden de aparición en el documento	110
Anexos	114
Desglose de insumos más importantes entrevistas expertos	114
Tabla Resumen de Variables y Desenlaces	126



Carta de la presidencia del CES

En calidad de Presidente del Consejo Económico y Social (CES), se presenta el *Estudio prospectivo: Guatemala 2050*, analizado desde las variables antropológicas, políticas y socioeconómicas. Este trabajo constituye la culminación de un esfuerzo exhaustivo desarrollado durante el presente año, en colaboración con expertos, con el objetivo de proyectar el futuro del país y diseñar políticas públicas que respondan a los desafíos de las próximas décadas.

El estudio integra investigación teórica con entrevistas a más de 30 expertos en áreas clave, como demografía, economía, antropología y políticas públicas. Su objetivo radica en el análisis de escenarios futuros basados en variables estratégicas, tales como el bono demográfico, la estructura social y los desafíos políticos. Además de prever posibles desenlaces, se proponen estrategias concretas para que Guatemala pueda aprovechar sus oportunidades y enfrentar los retos previstos.

A lo largo de los años, el CES ha reafirmado su compromiso con el análisis de la situación económica y social del país, así como con el diseño de políticas públicas orientadas a la implementación de soluciones estratégicas. De manera complementaria, el diálogo social se ha promovido como una herramienta clave para alcanzar consensos entre los distintos sectores económicos.

Entre las acciones destacadas, se encuentra el primer informe 2013-2014, donde se reflexionó sobre la necesidad de mejorar la implementación y el seguimiento de políticas aprobadas. Asimismo, el Plan de Reactivación Económica y Social (PRES), lanzado en 2017 y actualizado en 2021, identificó puntos críticos en el país y propuso reformas estructurales necesarias. En 2021, el informe «*Guatemala: ¿Qué país queremos?*» utilizó los Objetivos de Desarrollo Sostenible como marco de referencia para identificar brechas sociales y económicas.

El estudio prospectivo representa un avance significativo al ofrecer un plan de acción que identifica retos y soluciones claras para guiar a Guatemala hacia el horizonte 2050. Entre sus componentes, se analiza el rol crucial del bono demográfico, una ventana de oportunidad única derivada de la alta proporción de jóvenes en edad productiva. No obstante, dicho bono requiere políticas estratégicas en educación, empleo y salud para transformarse en un motor de desarrollo sostenible y evitar una crisis potencial.





El documento enfatiza la importancia de la juventud guatemalteca como un actor clave del futuro. Se analizan sus percepciones políticas y culturales, así como su influencia en la democracia y el desarrollo económico. También se aborda la relevancia de las alianzas público-privadas, la necesidad de acuerdos políticos y la formulación de escenarios prospectivos que permitan a los tomadores de decisiones anticipar retos y definir estrategias efectivas.

En el CES, se considera que estudios de esta naturaleza son esenciales para orientar a Guatemala en la toma de decisiones estratégicas. La prospectiva no implica predecir el futuro, sino prepararse para incidir en él. Este estudio prospectivo marca el inicio de un proceso más amplio de reflexión, diálogo y acción, en el que se espera la participación activa de todos los sectores.

Cada hallazgo identificado, cada recomendación formulada y cada estrategia propuesta constituyen un llamado urgente a la acción. De no actuar con determinación y unidad, las oportunidades señaladas podrían transformarse en retos insuperables.

Se extiende una invitación a profundizar en los hallazgos del documento, reflexionar sobre las propuestas planteadas y tomar acciones que permitan construir el país que se quiere para las futuras generaciones. El desarrollo del país dependerá de las decisiones estratégicas adoptadas en el presente.

Atentamente,

Ingeniero Carlos Amador Fluder
Presidente
Consejo Económico y Social





Presentación

En nombre del Consejo Económico y Social de Guatemala (CES) resulta grato ofrecer a la ciudadanía en general y a sus sectores organizados el resultado del esfuerzo emprendido por esta institución de diálogo social en cuanto a desarrollar un estudio desde la prospectiva como disciplina científica articulando otras del ámbito social con el propósito de contar con escenarios que hagan poner nuestro interés en cuanto a que, si tomamos estas decisiones hoy, tendremos tales resultados; o su contrario: si dejamos de hacer hoy, nos quedaremos anquilosados. El diseño, formulación e implementación de políticas públicas requiere la armonización de diversos elementos. En este orden de ideas, el Estado debe orientar la economía nacional mediante la utilización de los recursos naturales y el potencial humano para incrementar la riqueza, lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional, así como crear las condiciones adecuadas para promover la inversión nacional y extranjera. Se trata, entonces, de metas que, por su naturaleza, requieren en su definición de procesos de diálogo social permanente a fin de garantizar su concreción e impactos en la construcción del bienestar, tomando en cuenta que las políticas públicas y el bienestar social están relacionados en la medida que las primeras son un instrumento para abordar las necesidades de la población y mejorar su calidad de vida.

En consecuencia, la búsqueda de armonía social es una condición esencial para el adecuado abordaje de las distintas temáticas nacionales, así como el logro del objetivo supremo de todo Estado, como lo es la consolidación de la gobernabilidad, el fortalecimiento institucional y el estado de derecho como marco regulatorio de la interacción social.

Para ser exitosas, las políticas públicas requieren un nivel adecuado de discusión, análisis y consenso entre los sectores productivos de la vida económica y social del país; es decir, sin concretar estos procesos mediante el diálogo, resultará sumamente complicado lograr la construcción de consensos para el impulso de las actividades, proyectos, planes y programas que ejecuta el aparato gubernamental, en atención a las brechas existentes entre las precariedades de hoy y el posicionamiento que se requiere para estar a la altura de los procesos que están determinados por las características del mundo de hoy, marcadas por la incertidumbre y la polarización.

Considerando la necesidad de dialogar, teniendo presente un horizonte de 25 años, el CES puso su empeño en llevar a cabo un estudio prospectivo que dibuja un conjunto de escenarios, frente a los cuales está la posibilidad de definir acciones gubernamentales, matizadas por el enfoque de conjunto, como un gran cause social para diseñar el futuro inmediato, considerando además que, para ello, la confianza es sustantiva al momento de generar incentivos al desarrollo y la productividad, para construir una relación civilizada ente actores diferentes y enfrentados.



Por supuesto que el CES tiene perfectamente claro que un esfuerzo prospectivo no significa realizar una lectura integral del futuro. Por el contrario, lo que sí permite el resultado de esta tarea es contar con una idea clara de las tendencias dominantes y de los escenarios posibles, probables y que, por su naturaleza, estos siempre pueden ser modificables.

En este sentido, el contenido del documento que hoy se presenta parte de la plena convicción que la contribución de las ciencias prospectivas y su vinculación con la disciplina científica de la administración pública busca ser capaz, que debemos subrayar, orientar el quehacer del aparato gubernamental hacia las tendencias probables y, con ellas, sugerir las rutas que permitan a Guatemala anclarse en un círculo virtuoso de desarrollo.

Nuestra apuesta está en ubicar un Norte desde la complejidad del presente, avanzando en un marco de diálogo constructivo para imaginar e impulsar la construcción de un país jaguar en la región centroamericana, sustentado en las potencialidades de sus recursos naturales y humanos. El reto que contiene el documento puede centrarse en lo dicho por Miguel de Unamuno, cuando nos invita a que «procuremos más ser padres de nuestro porvenir que hijos de nuestro pasado».

Licenciado Bernardo Jesús López Figueroa
Secretario Técnico
Consejo Económico y Social de Guatemala





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 cuatro 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.

Como indica el título, este esfuerzo robusto de trabajo está anclado en el horizonte de las hoy llamadas 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 dónde se mueven los hechos humanos.

El esfuerzo prospectivo no significa realizar una lectura integral de un futuro, no existe una bola de cristal capaz de dilucidar el futuro y no es el objetivo de este documento. Lo que se pretende ofrecer al lector, 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.

1. 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, como la categoría de bono demográfico. Con dicha categoría, los autores lanzan la siguiente pregunta fundamental: ¿Cómo lograr que el denominado bono demográfico se transforme 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 y 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 etaria de la sociedad guatemalteca y, así, diseñar las respuestas institucionales necesarias.



La segunda fase de este estudio consistió en ejecutar entrevistas a profundidad a más de 30 expertos. El perfil de los seleccionados fue de 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 colocada 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 con el 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 qué avizoran sobre ella?
- Con prospectiva al año 2050, ¿las características antropológicas de la sociedad guatemalteca permiten lograr ventajas del denominado bono demográfico?

2. 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 dentro del catastrofismo o del optimismo utópico, respectivamente). Las 13 variables son:

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



- Envejecimiento poblacional
 - Definición: Aumento del peso relativo de las personas mayores de 60 años
 - Tendencias: Incremento de la demanda en salud pública y cuidados
 - Desenlaces:
 - Optimista: Políticas incluyentes en seguridad social y salud.
 - Neutral: Políticas improvisadas y de escasa cobertura
 - Negativo: Desprotección de la población mayor
 - Cisne blanco: Reversión del envejecimiento por cambios culturales o migración
- Infraestructura vial, energética y portuaria
 - Definición: Conjunto de servicios y medios técnicos que permiten el desarrollo
 - Tendencias: Necesidad de una red vial adecuada y moderna
 - Desenlaces:
 - Optimista: Inversiones en infraestructura y energía
 - Neutral: Mantenimiento y pequeñas mejoras
 - Negativo: Deterioro sin políticas claras de reparación
 - Cisne blanco: Inversiones masivas por cambios geoestratégicos
- Inversión extranjera directa (IED)
 - Definición: Transferencia de capital como inversión a largo plazo
 - Tendencias: Estabilidad en la IED debido a la ubicación geográfica y costos laborales
 - Desenlaces:
 - Optimista: Políticas agresivas para atraer IED en sectores industriales y tecnológicos
 - Neutral: Continuidad en manufactura textil y servicios de contacto
 - Negativo: Pérdida de atractivo para la IED
 - Cisne blanco: Impulso inesperado por cambios geopolíticos
- Ordenamiento territorial y ciudades intermedias.
 - Definición: Acciones para una ocupación ordenada y sostenible del territorio
 - Tendencias: Necesidad de un plan de ordenamiento territorial integral
 - Desenlaces:
 - Optimista: Ciudades intermedias como centros de inversión y empleo
 - Neutral: Crecimiento orgánico y limitado
 - Negativo: Decrecimiento por problemas económicos y migración.
 - Cisne blanco: Crecimiento de una ciudad intermedia no identificada



- Mercado laboral y migración
 - Definición: Espacio donde la población económicamente activa desarrolla actividades económicas
 - Tendencias: Necesidad de opciones laborales y migración ordenada
 - Desenlaces:
 - Optimista: Nuevas opciones laborales en sectores industriales y tecnológicos
 - Neutral: Opciones limitadas y migración irregular
 - Negativo: Endurecimiento de políticas migratorias y crisis de desempleo
 - Cisne blanco: Retorno a territorios de origen y crisis de inseguridad alimentaria
- Brecha rural y pueblos indígenas
 - Definición: Diferencias en ingresos y acceso a servicios entre áreas urbanas y rurales
 - Tendencias: Necesidad de reducir la brecha rural
 - Desenlaces:
 - Optimista: Reducción de la brecha a través de inversión y ordenamiento territorial
 - Neutral: Continuidad de la inversión en áreas urbanas
 - Negativo: Migración interna y descontento social
 - Cisne blanco: Movimientos de autonomía y secesionismo
- Cultura política democrática y situación de la democracia
 - Definición: Grado de aceptación y uso de las instituciones políticas
 - Tendencias: Necesidad de consolidar la democracia y participación cívica
 - Desenlaces:
 - Optimista: Participación cívica activa y apertura de partidos políticos
 - Neutral: Picos de interés seguidos de indiferencia
 - Negativo: Deterioro de la cultura política y desconfianza en partidos
 - Cisne negro: Control del Estado por grupos ilegales y pérdida de territorio
- Juventud
 - Definición: Personas entre 15 y 24 años (OMS) o 13 y 30 años (CONJUVE)
 - Tendencias: Necesidad de mejorar condiciones materiales y calidad de vida
 - Desenlaces:
 - Optimista: Mejores condiciones de empleo, vivienda y participación política
 - Neutral: Políticas dispersas y falta de opciones laborales
 - Negativo: Crisis migratoria y desconfianza en el sistema
 - Cisne blanco: Movilizaciones juveniles y cambios estructurales



- Adaptación al cambio climático
 - Definición: Cambios a largo plazo en temperaturas y patrones climáticos
 - Tendencias: Necesidad de políticas de adaptación y resiliencia
 - Desenlaces:
 - Optimista: Políticas nacionales y locales para la adaptación
 - Neutral: Adaptación dispersa y resiliencia comunitaria
 - Negativo: Desastres naturales y crisis alimentaria
 - Cisne blanco: Cambio total hacia opciones sostenibles
- Manejo del recurso hídrico
 - Definición: Gestión y desarrollo coordinado del recurso hídrico mediante una política pública en esta materia
 - Tendencias: Implementar los instrumentos de política pública que aseguren una buena gobernanza del agua
 - Desenlaces:
 - Optimista: Mecanismos legales e institucionales para la gestión integral del agua
 - Neutral: Falta de acuerdos y planificación
 - Negativo: Control del recurso por grupos de interés y conflictividad
 - Cisne blanco: Inversiones en tecnologías de captación y tratamiento de agua
- Capacidad del estado central de brindar servicios básicos
 - Definición: Capacidad del Estado para asegurar servicios esenciales
 - Tendencias: Necesidad de fortalecer las capacidades institucionales
 - Desenlaces:
 - Optimista: Ampliación significativa de la capacidad del Estado.
 - Neutral: Rezagos en cobertura y calidad de servicios
 - Negativo: Reducción de la capacidad del Estado y crisis de servicios
 - Cisne blanco: Descentralización acelerada y desregulada
- Capacidades del Gobierno local.
 - Definición: Capacidad de los Gobiernos locales para gestionar recursos y servicios
 - Tendencias: Necesidad de empoderar a los Gobiernos locales
 - Desenlaces:
 - Optimista: Administración eficiente de recursos y transparencia
 - Neutral: Continuidad de la dinámica actual y brechas entre municipalidades
 - Negativo: Deterioro de las capacidades municipales y dependencia del poder central
 - 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.

3. Escenarios hacia 2050

3.1. 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.

3.2. 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.

3.3. 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.



4. Conclusiones clave del estudio

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Fortalecimiento de la gobernanza hídrica: La gestión sostenible del agua es crucial para el desarrollo del país. Se necesita 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.



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





5. Nota conceptual

5.1. Tesis fundamental: En busca del éxito y la capacidad para hallarlo

Cuando Aristóteles planteó su propio modelo pedagógico, se propuso motivar a sus discípulos para que investigaran a profundidad las diferentes razones que pudieran explicar las diferencias entre los grupos humanos: desde las diferentes prácticas culinarias, la vestimenta, las prácticas religiosas (entre otras) abriendo, así, la aceptación al hecho que las sociedades tienden a ser divergentes. Pero las razones de estas diferencias son precisamente la razón de ser del esfuerzo intelectual. Siglos adelante, la investigación con respecto a la causa del origen de la riqueza de las naciones hizo que el filósofo moral escocés Adam Smith volviese a poner sobre la mesa de debate la importancia de identificar las razones que permiten la prosperidad de las naciones.

El presente estudio hereda, sin duda alguna, el «código genético» de la anterior argumentación en cuanto al interés de definir los escenarios futuros que llevarán a Guatemala a un camino de prosperidad, así como las acciones concretas para arribar a los escenarios de mayor prosperidad. Autores contemporáneos, como el caso concreto de Daron Acemoglu, introducen de nueva cuenta estas importantes preguntas, pero con terminología nueva. Articulando de nueva cuenta el postulado teórico ya presentado por Samuel Huntington con respecto a que determinados valores producen instituciones sociales que fomentan o limitan el desarrollo, Acemoglu hace referencia a la importancia de poseer las instituciones adecuadas que aseguren el éxito de las naciones. Más aún, el éxito o la viabilidad de una nación depende directamente de las decisiones que toman sus líderes en momentos concretos y específicos. Estas decisiones moldean y reconfiguran las instituciones políticas y económicas, las cuales, si son inclusivas, aseguran el éxito de una nación.

La toma acertada de decisiones para ser capaz de producir el círculo virtuoso de la prosperidad y el desarrollo requiere, imperativamente, ser capaces de comprender los tiempos, leer los momentos y desentrañar a donde se mueven los hechos humanos. Tal como lo expusiera con total claridad Yuval Noah Harari en su obra, *Homo Deus: breve historia del mañana*, la interrogante sobre ese mañana tiene prácticamente su respuesta asegurada: Durante el próximo siglo todo se transformará radicalmente, generando escenarios de conflicto y tensión en los cuales solamente podrán ser exitosos aquellos contextos cuyas instituciones sean sólidas y capaces de resolver los problemas que surjan.

El esfuerzo prospectivo no significa realizar una lectura integral de un futuro que pueda conocerse con total claridad. No existe una bola de cristal que sea capaz de dilucidar el futuro totalmente y no es este el objetivo del presente documento orientado hacia el esfuerzo prospectivo. Lo que sí pretende este esfuerzo de análisis prospectivo es determinar las tenencias dominantes en escenarios posibles, probables y siempre modificables.



He allí la importancia de la ciencia prospectiva. Desde dicho umbral, el documento presente, autoría del Consejo Económico Social, tiene como finalidades fundamentales los siguientes tres objetivos. Primero, y en la orientación teórica fundamental articulada anteriormente, se pretende consolidar un esfuerzo prospectivo que permita avizorar hacia el año 2050 el proceso de cambio inevitable en la estructura nacional, proceso de cambio afectante por vía de las tendencias dominantes en los planos sociales, antropológicos, poblacionales, económicos y políticos. Segundo, la voluntad imperiosa de incidir directamente en la toma de decisiones estratégicas para orientar al país hacia los escenarios mayormente positivos. Dicho proceso de incidencia requiere articular la toma inteligente de decisiones en materia de política para desamarrar los nudos políticos-administrativos que impiden precisamente la orientación hacia el progreso y la estabilidad. Tercero, y resumido en una sola expresión, los esfuerzos de incidencia que se buscan realizar desde el Consejo Económico Social con la producción del presente documento se encuentran sintonizados con las recetas intelectuales promovidas por académicos contemporáneos. Es importante citar aquí a Acemoglu y Robinson, recipientes del Premio Nobel y autores de la afamada obra *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. En esta importante obra se explica con claridad y vehemencia el hecho relativo «a que son las instituciones políticas inclusivas las que dan lugar a sus equivalentes económicos y no al revés» (Acemoglu:2012).

Solo con instituciones sólidas, pero democráticas, es posible evitar procesos de extracción de riqueza disfuncionales, en detrimento de las naciones y sus pueblos. Más aún, Acemoglu y Robinson vuelven a retomar la esencia de los argumentos introducidos anteriormente por Pareto, en términos de la importancia de establecer dinámicas competitivas con respecto al acceso por el poder. En tanto y cuanto las élites de una nación (intelectuales, económicas o políticas) no sean capaces de crear espacios inclusivos para el dialogo, se producirán instituciones de tipo extractivo en lugar de instituciones inclusivas (Acemoglu: 2012). Lo anterior aplica tanto para el acceso a los cargos públicos, así como para el fomento de la empresarialidad, pues, como explican los autores aquí referidos, el emprendimiento y la innovación, y por tanto la verdadera creación de riqueza, solo se dan en países inclusivos.

En el párrafo anterior podría sintetizarse el espíritu esencial de este estudio por parte del Consejo Económico Social: Generar elementos de dialogo y confianza social para el futuro del desarrollo del país abriendo espacios de encuentro, de concertación e intercambio entre todos los actores. Es decir, articular la capacidad de producir gobernanza social. Por lo tanto, antes de abordar las primeras líneas para explicar la delineación del esfuerzo prospectivo articulado en este estudio es meritorio hacer referencia al concepto de gobernanza social.





5.2. La gobernanza social, pilar estructural y aspiracional

En el clásico texto de administración pública escrito por Donald E. Klingner titulado *Public Personnel Management: Contexts and Strategies* se presenta una clásica definición del concepto *governability*. Dicho concepto se define como «the overall capacity for governance of any societal entity or system». (Kliegner: 1983). De la anterior definición se desprende una relación entre dicho concepto y la noción de «performance» o lo que es igual al desempeño del sistema. En esta lógica, si la dinámica sistémica cumple con todos los requisitos, se tendrá los outcomes esperados. En este plano el outcome será siempre un producto específico de política pública.

Por su parte, en los ambientes hispanoparlantes ha sido Guillermo Alcántara Sáez quien mejor ha trabajado el concepto de gobernabilidad, tanto en los planos europeos como iberoamericanos. En la obra clásica *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Alcántara ha definido los umbrales necesarios para comprender dicho concepto desde la óptica política, económica y social: «La gobernabilidad económica se consolida cuando la administración pública tiene la capacidad para la provisión de los servicios esenciales» (Alcántara: 1996), mientras que la gobernabilidad política es «la expectativa al respecto que todos los actores políticamente relevantes acepten de forma definitiva las normas y reglas formales propias del contexto político» (Alcántara: 1996). Aspecto que, dicho de paso, se vincula también al de consolidación democrática o altos niveles de institucionalidad (O'Donnell: 1990).

Así las cosas, la noción de *governance* o gobernabilidad se encuentra vinculada al funcionamiento de tipo macro, el cual a su vez requiere que los actores relevantes y las reglas del juego adquieran permanencia o latencia. La anterior definición mantuvo preminencia hasta mediados de la segunda década del siglo XXI con la cual aparece de forma «mucho más dominante el concepto de gobernanza social. Dicho concepto oxigenará las definiciones anteriores de gobernabilidad, pues esta puede transformarse en «buena gobernanza» o gobernanza a secas en la medida que se abre el espacio para la participación de una sociedad con aspiraciones democráticas. Es importante notar que con la anterior definición se conjugan las metas y objetivos propios de la agenda denominada «gobierno abierto», definición en la cual la categoría de diálogo social tiene capital importancia. Para los actores de cooperación y del sistema internacional, la noción de gobernanza resulta también fundamental. Se mencionarán a continuación algunas definiciones esenciales.

- Por ejemplo, para el Banco Mundial, el concepto de gobernanza se refiere a una capacidad de evaluación con respecto a las capacidades técnicas de un Gobierno en vinculación directa con las capacidades de producción económica de un país determinado. La definición clásica de Banco Mundial con la cual trabaja este documento afirma lo siguiente: «gobernanza es una gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos, a través de la creación de un sistema de reglas aceptadas como constitutivas de la autoridad legítima, con el objetivo de promover y valorizar valores deseados por los individuos y los grupos» (World Bank, 1992).



- Por su parte, no hay que olvidar que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lanzó en 1997 el Programa Global para la Gobernanza, en el cual identificó claramente las cinco dimensiones de la gobernanza: las instituciones, la gestión del sector público, del sector privado y de sus deberes mutuos; la descentralización y la gobernanza local, las organizaciones de la sociedad civil y la gobernanza en circunstancias particulares. Esta definición, un tanto menos esencialista que la provista por el Banco Mundial, se caracteriza por colocar al ser humano como la variable más importante del análisis, no solamente debido a perseguir el desarrollo humano como meta de la gobernanza, sino por introducir la herramienta del diálogo societal para consolidar esta meta. Es decir, sin la participación societal o ciudadana, es imposible consolidar la gobernanza.
- En el mismo espíritu, la definición europea de gobernanza la considera como «las reglas, los procedimientos y las actitudes que influyen sobre el ejercicio de los poderes al nivel europeo, en particular, desde el punto de vista de la apertura, de la participación, de la responsabilidad, de la eficiencia y de la coherencia» (Comisión Europea, 2001). El concepto de gobernanza, entonces, se distingue del concepto de gobernanza social cuando hay espacio para introducir la noción de apertura para la recepción de insumos por parte de los ciudadanos o los diferentes entornos sociales (no solamente los actores políticamente relevantes).

Es una preocupación legítima, entonces, lograr incidir de forma efectiva en las variables que afectan el funcionamiento del sistema sociopolítico y esta preocupación es de vital importancia para los objetivos del Consejo Económico Social. Sin la generación de elementos de diálogo social es imposible que se lleve a cabo el correcto acoplamiento de los diferentes insumos que intentan nutrir los esfuerzos por alcanzar la gobernanza.

5.3. La prospectiva: elemento fundamental

Tal y cómo se apuntaba en líneas anteriores, las disciplinas prospectivas tienen como interés fundamental proveer herramientas para identificar las tendencias de cambio sostenidas a futuro, aspecto que resulta completamente diferente a la pretensión de predecir el futuro. En el contexto guatemalteco, con respecto al esfuerzo prospectivo en materia política, destaca el documento titulado *Escenarios de una gobernabilidad para el cambio: Guatemala 2015-2020* que fue desarrollado por la Unidad de Análisis Estratégico del PNUD bajo la metodología del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP). Dicho estudio prospectivo presenta profundas diferencias con respecto a los esfuerzos del presente documento, entre las cuales destaca el interés concreto de las autoridades del Consejo Económico Social por aplicar la herramienta de corte prospectivo para la interpretación de las tendencias de cambio en materia de bono demográfico, proceso de culturización y variaciones de corte antropológico.



Sin embargo, a manera de antecedente, se ha decidido citar el estudio prospectivo realizado por el PNUD atendiendo a la existencia de problemáticas básicas comunes planteadas, entre ellas, a preocupación con respecto a la capacidad del sistema político guatemalteco por alcanzar niveles considerables de gobernabilidad. Precisamente, el documento Escenarios de una gobernabilidad para el cambio: Guatemala 2015–2020 fue desarrollado por la Unidad de Análisis Estratégico del PNUD y se encuentra anclado en la preocupación relativa a la prospectiva de gobernabilidad del sistema político guatemalteco a raíz de los hechos de coyuntura que toman lugar en la temporalidad 2014–2015, destacando la interrupción de mandato presidencial con la renuncia del expresidente Otto Pérez.

A raíz de dicho evento, el documento citado plantea tres escenarios posibles: a) un escenario de reforma concertada con alcances que reducen la brecha social, así como la conflictividad, b) un escenario de retroceso institucional y c) un escenario de reformas denominadas elitistas o que son tuteladas directamente por la élite tradicional del país. Es importante hacer notar que el citado documento hace un uso muy fuerte del análisis de actores delineando una tensión prácticamente bipolar entre los actores denominados populares y, los actores tipificados como actores «tipo élite». Resulta mucho menor el peso que para dicho estudio tiene la intermediación institucional y los mecanismos de corte burocrático formal.

Resulta también importante hacer una referencia al documento de corte prospectivo autoría de la Secretaría de Integración Centroamericana titulado *Proyecto SICA-IDRC: Componente Prospectiva Escenarios Centroamérica 2040: La construcción de un Área Común de Investigación para la Integración de Centroamérica (ACIIICA)*. Dicho documento, elaborado con un tanto más de rigurosidad técnica, claramente afirma que busca identificar las tendencias de cambio dominante hacia el año 2040 con la intención de lograr, realizar modificaciones significativas en el plano de la política pública centroamericana. En tal sentido, define cinco escenarios posibles. La posición teórica del documento, debido a emanar directamente del SICA, asume un comportamiento homogéneo de la región, una región que se mueve como bloque en distintos sentidos planteados por los escenarios, los cuales en última instancia resultan prácticamente determinados por el contexto geopolítico.

Los documentos citados anteriormente sirven como antecedentes. Pero en lo que respecta a la elaboración del estudio prospectivo que aquí se presenta, hay una relación de variables novedosa e interesante: El anclaje en la variable de bono demográfico. Las ciencias prospectivas aplicadas al análisis social han retomado su importancia con respecto a su capacidad de proveer insumos para lograr que los engranajes institucionales sean capaces de hacer frente las demandas socioculturales. Conjuntadas, la economía y la antropología prospectiva proveen de herramientas para lograr integrar las líneas de evolución relacionadas a las características etnográficas de una sociedad y la presión de crecimiento demográfico. Fundamentalmente, y de acuerdo con la literatura que emana en la tradición de las disciplinas prospectivas, el éxito en el diseño de modelo social viable radica en términos de la capacidad para transformar en una ventaja las características del llamado bono demográfico.



La interrelación entre la categoría de bono demográfico y el estudio prospectivo ha sido planteada de forma directa por Fernando Ariel Manzano en su estudio titulado *El impacto del bono demográfico en el sector educativo argentino. Periodo 2010-2040: Un abordaje interdisciplinario*. En dicho estudio, Manzano, citando al teórico esencial en materia de bono demográfico (David Bloom), afirma que «El concepto del bono demográfico se basa en las premisas teóricas de la teoría de la transición demográfica (TTD), que es la teoría principal en el campo de la demografía. ...cuyo objetivo es describir un comportamiento único acerca de los cambios en la estructura de edades de las poblaciones que sufren los países...» (Manzano: 2010).

Es importante mencionar que la perspectiva teórica de este trabajo no se limita solamente a considerar el impacto del bono demográfico como una relación mecánica. Al contrario, se busca precisar los cambios de carácter antropológico que tomarán lugar con respecto a la modificación de la estructura etaria de una sociedad. ¿Cómo lograr que el denominado bono demográfico se transforme en una ventana de oportunidad para un mayor crecimiento económico y reducción de la pobreza? Si bien es cierto que el ciclo económico logra expandirse gracias al aumento de jóvenes adultos en edad de trabajar, esta ventana no es automática y tiene una duración limitada. Es de vital importancia para los intereses del presente estudio el rubro relacionado con las características de la cultura política juvenil, las percepciones político-culturales que emanan de una población compuesta esencialmente por jóvenes. En suma, se pretende definir si las percepciones socio culturales de los jóvenes son paralelas a los principios y valores de la democracia. Se incluirán así mismo en el análisis las modificaciones de prácticas culturales en el colectivo de los jóvenes; sus posicionamientos frente las agendas de diversidad, demorar la decisión con respecto al matrimonio (entre otras). Lograr implementar las inversiones necesarias requiere conocer los escenarios prospectivos con respecto al bono demográfico que experimentará Guatemala con miras al 2050. Lo anterior implica decisiones estratégicas en términos de las alianzas público-privadas en términos de la construcción de los compensadores sociales necesarios y de los acuerdos políticos de gobernabilidad que generen los espacios de desarrollo.

5.4. Metodología de trabajo

Este estudio tiene esencialmente dos dimensiones: una teórica y otra operativa para extracción de insumos. Estas dimensiones se explican a continuación.

5.4.1. Dimensión teórica: trabajo de gabinete

En esta fase se identificó la literatura en materia de prospectiva demográfica y antropología prospectiva que permitan a los autores del estudio el desglose de variables específicas que permiten comprender la interrelación no mecánica entre la evolución demográfica y las características antropológicas de una sociedad como la guatemalteca.



Algunas de las categorías teóricas consideradas en el estudio son las siguientes: bono demográfico, crecimiento económico, interdisciplinariedad, teoría económica, teoría demográfica, fecundidad, mortalidad, crecimiento poblacional, migración interna, migración externa, sociedad urbana, sociedad rural, capital humano, prospectiva, prospectiva antropológica, construcción de escenarios, valores, acción social y participación democrática, jóvenes y cultura política juvenil.

Con las categorías anteriores se diseñó un marco teórico que permita a los interesados en este estudio lograr precisar los cambios de carácter antropológico que tomarán lugar con respecto a la modificación de la estructura etaria de una sociedad para, así, diseñar las respuestas institucionales necesarias que permitan al denominado bono demográfico transformarse en una ventana de oportunidad.

5.4.2. Fase de entrevistas.

Se propuso desarrollar un promedio de entrevistas a profundidad a 30 expertos para que brinden una opinión técnica, académica y sólida al respecto de la temática abordada. El perfil de las personas por ser seleccionadas es el siguiente:

- 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
- Especialistas en estudios prospectivos y temáticas relacionadas a futurología
- Jóvenes universitarios y líderes de colectivos de jóvenes

El resultado de las entrevistas a profundidad se colocó en tablas de sistematización que permitían ordenar las ideas y extraer los insumos correspondientes para construir los escenarios prospectivos correspondientes. Se busca que el resultado de las entrevistas a profundidad permita identificar los stakeholders en términos de cómo comprender la interrelación entre el bono demográfico, las características antropológicas (evolutivas) del grupo etario y el crecimiento económico.



Las entrevistas a profundidad buscaron definir, de manera estructural, cuatro aspectos metodológicos

- ¿Quiénes son los principales stakeholders en el tema relacionado al bono demográfico y la sostenibilidad económica?
- ¿Dónde están los nudos 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 qué avizoran sobre la misma?
- Con prospectiva al año 2050, ¿las características antropológicas de la sociedad guatemalteca permiten ventajas del denominado bono demográfico?

5.4.3. Fase de trabajo prospectivo.

Los estudios del futuro consisten en una metodología que permite el estudio sistemático de futuros posibles, probables y preferibles, incluidas las visiones del mundo que subyacen a cada futuro. Eso que se denominada el futuro, percibido desde la prospectiva, permite que los tomadores de decisiones puedan influir sobre él para favorecer el mejor devenir.

Una vez recabada la literatura para la conformación del marco teórico, diseñado el estado del arte y sus diferentes modelos, así como realizadas las 29 entrevistas a profundidad (con la correspondiente sistematización) se procederá a construir los escenarios prospectivos. En suma, se procederá a un minucioso análisis de cuáles son las variables claves por considerar para proyectar escenarios a futuro. Para cada variable clave se asignarán desenlaces posibles, enfatizando los probables. Además de contar con los desenlaces posibles y probables, se hará el esfuerzo por considerar wildcards o cisnes negros, en cada variable. Una vez realizado este ejercicio, se procederá a cruzar los desenlaces entre sí, siguiendo la metodología de Godet (2000), generando cadenas de causalidad y enlazando los diferentes desenlaces para cada variable.

Es importante, además, mencionar en este apartado lo relativo a los estudios de futurología como un campo esencial y dominante para la elaboración de documentos como el presente. La futurología es un campo de estudio que por más de sesenta años se ha posicionado como un entorno académico autónomo, independiente y cada vez con mayor demanda por parte de diferentes entornos sectoriales. Pero lo más importante es hacer referencia a que este campo disciplinar se ha consolidado dentro de la academia y posee conceptos, nomenclaturas y categorías teóricas importantes y novedosas.





La concepción inicial de la futurología como una ciencia encargada del estudio sobre el futuro ha cambiado radicalmente, pasando por diferentes etapas, momentos y planos de trabajo. Durante los años cincuenta del pasado siglo XX, la experiencia francesa en materia de planeación estatal consolidó la necesidad de responder a la pregunta con relación a lo que el futuro depara. La necesidad de crear escenarios para el entorno empresarial de los Estados Unidos de Norteamérica generó la necesidad de desarrollar estudios de tendencias a futuro sobre el consumo. Llegado el final del siglo XX, la futurología presenta avances, métodos consolidados y prácticas socializadas entre los académicos a nivel mundial. Precisamente por la importancia de la pregunta al respecto de lo que el futuro depara, el esfuerzo por buscar información que permita reducir el riesgo y planear de forma efectiva dentro de la aceptación de escenarios que son posibles, previsibles y, por lo tanto, modificables.

Es importante mencionar, además, por razones de honestidad y justicia académica, que el plano de la futurología ha tenido también un desarrollo gracias al entorno de las denominadas ciencias militares dentro del ámbito iberoamericano. Durante los años ochenta del pasado siglo XX, la academia militar chilena ya introducía en su contexto formativo la futurología como una de las disciplinas militares. Fue precisamente el capitán de fragata, Almirante de la Marina Chilena, Luis Bravo, quien se cuestionó abiertamente en el artículo titulado *¿Futurología: ¿Nueva ciencia militar?* cuál sería el rol de esta nueva disciplina. En dicho artículo publicado por la Revista de Marina Chilena, se desglosan claramente cuatro razones que justifican de forma sólida y contundente el rol que juega la futurología. Las reproducimos de forma literal en el siguiente párrafo.

«Primero, el futuro es susceptible de anticipar en cierta medida, y en numerosos aspectos esto ya se ha logrado. Segundo, el futuro es susceptible de modificar, dentro de ciertas condiciones y esto también se ha logrado ya. Tercero, la previsión del futuro no constituye una «profecía». Hay incógnitas e imponderables que pueden alterar el futuro previsible. Cuarto y último, resulta que la profundidad de penetración de la previsión en el tiempo es limitada, y la confiabilidad de esta es inversamente proporcional a la profundidad de aquella. Por lo tanto, pensar en términos de cambio, tiempo, tendencia de cambio y condiciones modificables hacia el futuro no es un ejercicio artístico sino, un ejercicio que requiere disciplina y método.»

De forma contemporánea, el campo de la futurología presenta al menos cinco categorías teóricas determinantes que deben citarse ahora. Las definiciones que a continuación se plasman provienen del documento titulado *Explorando futuros guía para impulsar el cambio, anticipándose a tendencias*, elaborado por PNUD y el Laboratorio de Aceleración en Buenos Aires, Argentina. La primera de ellas es el concepto de escaneo de horizontes, el cual se define como «un proceso de inspección por fuera de nuestra organización y equipos de trabajo, para la búsqueda de señales de cambio, particularmente aquellas en estadios de señal débil y emergente. El escaneo pretende reunir información y datos sobre distintas señales de cambio para analizar sus posibles impactos. Con esto se busca comprender mejor las características de las fuerzas de cambio que afectan nuestros entornos y entender su ritmo de desarrollo» (PNUD, 2018).



El segundo concepto es, precisamente, el de exploración, el cual se define como: «El proceso sistemático y participativo por el cual, desde el cual buscamos e identificamos señales de cambio, y realizamos su análisis, síntesis y visualización. El proceso incluye diversas herramientas metodológicas, tal como el escaneo de horizontes, inteligencia colectiva y prospectiva. Inteligencia colectiva: se trata de la combinación de capacidades y talentos individuales a fin de procesar información, generar ideas y construir soluciones a nivel colectivo» (PNUD, 2018).

El tercer concepto importante para introducir aquí es el de matriz de incertidumbre e impacto. Esta noción teórica se define como: «Aquella matriz cuya ordenada (eje vertical comúnmente llamado “eje y”) representa el grado de incertidumbre que tenemos sobre las características y consecuencias futuras de una señal de cambio, mientras que en la abscisa (eje horizontal comúnmente llamado “eje x”) se indica el grado de impacto de la señal de cambio» (PNUD, 2018).

Fundamental es hacer también referencia al concepto de rueda del futuro, el cual se define como «Aquella herramienta visual que nos ayuda a estructurar el proceso de creación de ideas acerca de las posibles consecuencias, directas e indirectas, asociadas a una señal de cambio». (PNUD, 2018). Por último, pero no menos importante, la categoría de tendencia. Este vital concepto se define como «aquella fuerza de cambio que se ha observado durante un período considerable, pero menor que el tiempo de una mega tendencia (por ejemplo, 10 a 20 años). Se caracteriza por desarrollarse de manera sostenida en el tiempo». (PNUD, 2018).

Habiendo referido los conceptos anteriores, se puede afirmar que los instrumentos del desarrollo de escenarios clásicos y los instrumentos propios del campo de la futurología permitirán esencialmente desarrollar, delinear y llenar de contenido los siguientes tres puntos.

- Escenario optimista. Se reacciona a tiempo para generar acuerdos público-privados que permitan sostener el país que se viene al 2050 (incluyendo un correr paralelo de los valores políticos de la juventud y los consensos democráticos).
- Escenario tendencial: «una de cal y una de arena» (la reacción institucional es limitada ante el país que viene al 2050)
- Escenario pesimista. Nula capacidad para hacer frente al bono demográfico y a las crisis de las diferentes variables indicadores llegado el año 2050.

Por último, se tiene la fase para la integración de los insumos y construcción el documento final. Los insumos que se obtengan y sistematicen, sumados al análisis teórico realizado serán utilizados para la producción de un documento por socializar a todas las partes interesadas. Este documento constituye el producto final de la consultoría. El mismo no se pretende que sea solamente una pieza estrictamente académica que redunde en la práctica del diagnóstico, sino que permita una ruta de acción para los tomadores de decisiones dentro de la estructura del Consejo Económico Social



6. Resultados de consultas a expertos

6.1. Antecedentes

El proceso de investigación llevado a cabo hasta el momento dentro del contexto de la Fase 2 del proyecto Guatemala: 2050 solicitado por el Consejo Económico Social de Guatemala ha concluido no solamente la revisión de la literatura fundamental y específica, sino el proceso de entrevistas con más de 29 expertos en las áreas de economía, demografía y territorio, procesos políticos, antropología, sociología y políticas públicas.

El proceso de entrevista estuvo sustentado en permitir con total libertad a los expertos informantes desarrollar sus opiniones en total libertad sin filtrar ni limitar ninguna exposición de insumos. Posteriormente al proceso de las entrevistas, estas fueron sistematizadas para extraer sus aspectos más importantes y, así, consolidar los hallazgos de corte cualitativo tanto como cuantitativo. Los hallazgos obtenidos han sido ya desglosados y colocados en un modelo de tabla comparativa que presenta en secuencia ordenada y por orden temático cada uno de ellos. La interpretación de estas es la siguiente.

6.2. Integración de los hallazgos en los diferentes sectores

La interpretación de la información obtenida y las fuentes consultadas, tanto de tipo primario como secundario, llevaría claramente al cuestionamiento sobre una compleja relación entre la salud económica del país y sus indicadores macroeconómicos. Es decir, se depende como el hallazgo más importante el hecho que la estructura del país presente una estabilidad macro en las variables determinantes, pero que, al mismo tiempo, el país tenga una cifra superior al 70 por ciento en materia de actividad económica vinculada a los sectores informales.

El análisis muestra, además, que los rubros que sustentan el crecimiento económico en el país, debido al número de personas que emplean, está vinculado mayoritariamente (casi un ochenta por ciento) a las pequeñas y medianas empresas, las cuales en términos generales son las más afectadas tanto por los devenires políticos como por la falta de apoyos hacia el sector. Este elemento se correlaciona además con el hallazgo vinculado al sector emprendimientos que apunta al alto número de proyectos de emprendimiento que no son capaces de subsistir más allá de los tres años, una cifra del 80 por ciento de acuerdo con los insumos obtenidos. En dicho contexto, se genera toda una gama de incentivos perversos (North, 2002) que terminan ampliando las cifras de informalidad, pues los emprendimientos que no logran consolidarse optan por la informalidad. Hay un criterio casi perverso en seguir sosteniendo el proceso de apelar a la empresariedad en un contexto donde esta toma lugar en un plano separado de los apoyos institucionales.



La afirmación anterior es importante porque articula de forma lógica y paralela, al menos, tres hallazgos en tres diferentes áreas temáticas, siendo estas los siguientes: a) «suponer la universalización de la cultura empresarial» (tema económico cultural), b) la falta de contexto político institucional (tema político) y c) confundir la resiliencia de una población ante las dificultades con la temática del emprendimiento cuando en realidad podría ser desesperación (tema cultural). En este punto, el análisis llevado a cabo delinea una situación compleja en términos de análisis prospectivo: comprender cómo se pueden enfrentar los retos y tendencias globales en un país donde las respuestas generalizadas de la población pasan siempre por soluciones que no contemplan los instrumentos institucionales.

La correlación entre hallazgos que delinear variables en esta fase del estudio confirma la relación profunda entre la noción de bono demográfico y la estructura socio-etaria del país. El apartado titulado Hallazgos Proyecto CES presenta todo el detalle ubicado en la columna derecha de la tabla con respecto a las cifras duras más importantes que describen la realidad de la estructura poblacional guatemalteca, lo que permite establecer una correlación directa entre la base de un modelo económico anclado en población joven (para un país joven) que por razones de sus características no es un capital humano que permita atraer inversiones de mayor cuantía. A decir, la precariedad del capital humano en Guatemala explica la limitación en la cifra de salarios promedio que articula el país (cifra disponible en el apartado Hallazgos Proyecto CES). Todo lo anterior consolida un aspecto fundamental para el presente estudio en esta fase interpretativa, siendo el reconocimiento en términos que la existencia de un bono demográfico no implica por condición de fuerza, la existencia de un capital humano competitivo.

Aún más, el anclaje sobre la variable bono demográfico como variable de tipo estructural en el análisis prospectivo al año 2050 varía su grado de importancia de acuerdo con cómo se comprenda la realidad. La apuesta tradicional ha sido suponer que dicho excedente de población joven implica opciones y oportunidades de crecimiento económico en una lógica unicausal, pero sin las medidas institucionales necesarias (elemento que retrae a variables de corte político-institucional). Así las cosas, la importancia del bono demográfico sería relativa, precisamente porque, si no existen condiciones de aprovechamiento, de carácter institucional, así como laboral o económico, entonces el exceso de mano de obra y la estrechez laboral lo único que estarían fomentando son precisamente los problemas de desorganización social urbana que el país adolece; entre ellos desatanca la migración. En esta interpretación se integran aspectos vinculados a la estructura económica, la variable estructural de la migración que afecta la demografía nacional y la debilidad institucional (aspecto-variable de tipo político).





La forma actual como se ha permitido el funcionamiento de la lógica económica permite una aparente estabilidad que impide avizorar que el bono demográfico sin intervención de apoyo directo por parte del sector institucional se transforma en una bomba demográfica. Más aún, las aparentes ventajas que surgen por el hecho de tener dicha estructura de bono demográfico que deberían permitir suponer un cambio en la base social que reduzca las desigualdades sociales hoy existentes, sólo suceden en una economía completamente industrializada y con dinámica global. Esta condición no existe, pero la presión aumenta cuando se reconoce que, llegado el 2050, el bono demográfico para Guatemala se ha consumido completamente. El aspecto anterior presenta ya una realidad compleja, pues en el horizonte del año 2050 la base de la pirámide demográfica en Guatemala se reduce, proyectando una población en proceso de envejecimiento (datos disponibles en el apartado *Hallazgos Proyecto CES*) que no tendría ningún apoyo institucional para hacer frente a los retos de su contexto.

La transformación de la demografía guatemalteca se ve acompañada en forma paralela de un proyecto de transformación del territorio nacional, concretamente de un desordenado proceso de consolidación de espacios urbanos (mesetas urbanas). De acuerdo con los datos presentados en el apartado *Hallazgos Proyecto CES*, la prospectiva al año 2050 muestra una presión de demanda en términos de vivienda social para un estimado poblacional de tres millones de personas que, además, requerirán que se generen empleos sostenibles. Este aspecto articula o «amarra» de forma conjunta al menos tres variables provenientes de tres áreas temáticas del estudio: a) la fragilidad del territorio (demografía), b) el proceso desordenado de aglutinamiento de los desarrollos urbanos (demografía y cambio social) y c) la falta de esquemas de gobernabilidad o gobernanza del agua (mecanismos políticos).

Resulta ilustrador realizar el ejercicio de superposición de las variables dominantes de cambio (eje temático *Prospectiva y tendencias*, documento *Hallazgos Proyecto CES*) sobre lo que se ha dicho anteriormente. Entre las tendencias de cambio dominante al año 2050 resulta medular considerar el impacto del cambio climático sobre un territorio guatemalteco que se caracteriza por su fragilidad y sobre el que la presión demográfica requiere suponer la construcción de nuevos marcos urbanos que consoliden el proceso de urbanización y ladinización del país (datos en la columna derecha del apartado *Hallazgos Proyecto CES*, sección Demografía).

El reto de la tendencia dominante producto del cambio climático se materializa de acuerdo con los hallazgos de la investigación en los siguientes elementos: agua potable, atención a la desnutrición crónica que implica generar condiciones para la soberanía alimentaria y producir infraestructura que sea capaz de resistir en el tiempo los efectos del cambio climático. Este punto se conecta directamente con dos variables analizadas también en este estudio: a) la informalidad del país en tasas tan altas y b) la incapacidad de discusión del problema fiscal. No sólo resulta un tema complejo de poner sobre la mesa, sino, además, la presión fiscal no podría colocarse sobre la mayoría de los ciudadanos que componen la población económicamente activa.



Los aspectos anteriores plantean entonces la necesidad de articular con fuerza la importancia de discutir con urgencia un nuevo modelo de desarrollo o, al menos, articular esfuerzos formales entre todos los actores políticamente relevantes para socializar las condiciones descritas. Esto en la suposición de que el marco tecno-burocrático del país no tenga aún la capacidad de dar respuesta, considerando el proceso de debilitamiento de la democracia y las instituciones. Este aspecto es no solo producto de una tendencia global que pone presión sobre los Gobiernos al dar espacio a las salidas populistas, sino también una posible condición en término del desempeño en la gestión del actual Gobierno en Guatemala. Si bien los datos de participación electoral al año 2023 (véase el apartado *Hallazgos Proyecto CES*, columna derecha sección *Aspectos políticos*) muestran una participación ciudadana sostenida en los procesos electorales, es importante notar que la dinámica de cuestionamiento al resultado electoral debilita la calidad democrática del país generando incentivos perversos para que en los próximos procesos electorales la confianza en las instituciones sea mucho menor.

El elemento descrito arriba se articula con los hallazgos en materia de cultura política, concretamente de los jóvenes en Guatemala. Los indicadores de participación política de los jóvenes en Guatemala muestran una correlación interesante: por un lado, el deseo de participar en los procesos políticos (lo cual niega la vinculación antisistémica en los jóvenes), pero al mismo tiempo la participación política es reflejo de un grito de desesperación producto de una juventud que está cansada de trabajar para sobrevivir.

Su entorno de desempeño profesional está limitado al contexto del abaratamiento del empleo, lo que implica una modificación en comportamiento, tales como el retraso en el matrimonio, la reducción de la tasa de natalidad y la incapacidad de adquirir patrimonio. Es importante mencionar que el rol de la inteligencia artificial será el desplazamiento de mano de obra que ya se encuentra en condición precaria. La evolución sociocultural en Guatemala no muestra cambios significativos, salvo aquellos introducidos por la migración, que es al final el polo o motor de cambio más importante, así como el rubro de flujo de capital más determinante para el país (véase apartado *Hallazgos Proyecto CES*, columna derecha, sección *Economía*).

6.3. Síntesis interpretativa

Los hallazgos obtenidos, luego de ser conjuntados e interrelacionados, muestran:

- Un país con una situación demográfica con tendencias claras, pero sin respuestas de política pública claras.
- Frágil institucionalmente.





- Mucho menos a las presiones con respecto a la demanda de agua o energía eléctrica.
- El proceso de consolidación del carácter urbano del país es desordenado, así como el cambio o transición interno del país.
- El flujo de capital externo más importante lo constituyen las remesas. El porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra en condición de informalidad sugiere al mismo tiempo la condición de precariedad laboral.
- Dicha condición económica ha generado algunos cambios socioculturales, como el retraso de los matrimonios. Se ha preferido buscar adquirir patrimonio, situación que es, además, imposible en las actuales condiciones económicas del país.
- El bono demográfico es en realidad un flotante de población joven que subsiste en condiciones complejas de precariedad laboral.
- El bono demográfico culmina en el 2050. El tipo de capital humano al 2050 ya no es ni siquiera útil para la captación de inversiones que significan empleo mal pagado.
- Las salidas del emprendimiento devienen en informalidad debido a la falta de apoyos.
- La construcción de los escenarios inicia por definir la calidad de la gestión de la administración actual, pues de ellos depende la consolidación futura de liderazgos anti sistémicos que afecten el estamento tecno burocrático del Estado.
- La discusión política en el país requiere la madurez para apelar la consolidación de grandes pactos de nación que protejan la calidad democrática y las instituciones.

6.4. Principales hallazgos cualitativos y cuantitativos

Con la finalidad de apoyar el proceso para la identificación de las tendencias de cambio más importantes que afectan a la sociedad guatemalteca y que permitan la construcción de los escenarios prospectivos, se ha realizado el siguiente análisis que desglosa los hallazgos principales que se han identificado luego de la fase de entrevistas y de revisión bibliográfica. La siguiente tabla expone en orden temático el contenido. En la columna de la derecha se presentan los hallazgos de tipo cualitativo y en la columna del medio, los de tipo cuantitativo.



Tabla # 1
Hallazgos de entrevistas

TEMÁTICA MODULAR	HALLAZGOS DE TIPO CUALITATIVO	HALLAZGOS DE TIPO CUANTITATIVO
1. ECONOMÍA	- Se mantiene una tendencia dominante en el escenario mundial de bajo crecimiento económico. Tanto Estados Unidos como la Zona Europea no estarán creciendo a la velocidad esperada. - La economía guatemalteca ha tenido un desempeño modesto desde los años noventa del pasado siglo XX. El crecimiento económico ha estado impulsado o sostenido fundamentalmente por el aumento de la oferta laboral debido al efecto del crecimiento de la población. - El flujo de capital más importante que ingresa al país son las remesas, las cuales, en esencia, superan a la inversión económica directa. Esta es una realidad que debe considerarse para un país que ha anclado su desarrollo económico en el tema remesas, fundamentado en una población joven que al 2050 habrá consumido ya su bono demográfico. - El flujo de remesas tiene fecha de caducidad. - La informalidad en Guatemala es el motor del proceso económico. El mercado de trabajo guatemalteco está atrapado en niveles de alta informalidad y bajos ingresos laborales. - El bono demográfico que el país tiene no implica por fuerza que se posea un capital humano que permita consolidar o atraer inversiones de calidad que aumenten los salarios - La inversión en educación secundaria y con énfasis en idiomas debe aumentar considerando el apalancamiento que se ha dado con respecto a la atracción de call centers. Sin embargo, la inteligencia artificial desplazará esos trabajos. - La anterior tendencia es inevitable al igual que, la contracción de la migración debido a los discursos antiinmigración que irán dominando la escena internacional. - En términos de la carta de género hay un rezago enorme en términos de incluir a las mujeres en la fuerza productiva.	- Se espera que crecimiento del producto interno bruto (PIB) mundial para el año 2024 sea menor al registrado en 2023 (3 %). - Los pronósticos de crecimiento económico al 2024 por parte del Fondo Monetario Internacional colocan el crecimiento esperado en 3.2 %. - Se espera que el producto interno guatemalteco (PIB) crezca un 3 %. - El flujo de remesas tiene fecha de caducidad. - El flujo de remesas para Guatemala al año 2023 fue el más alto superando al 2022. El flujo fue de 19 millones de dólares estadounidenses durante el año 2023. Mayo y junio de 2023 fueron los mejores meses de envío de remesas. - Se estima que al menos seis millones de guatemaltecos logran sobrevivir al menos con ese flujo de capital. - Se espera que, para el 2024, el flujo de remesas que se enviará al país supere el dato del 2023. La estimación de envío sería de 20 mil millones de dólares estadounidenses. - Separado por sectores y en relación con el número de personas que están en condición de informalidad, los sectores muestran las siguientes cifras: La agricultura muestra un 89 %, mientras el comercio un 74 %. Relacionado con lo anterior, el ingreso laboral promedio mensual de la última década en el país se ha mantenido en valores que oscilan entre Q1,917 en 2013 y Q2,850 en 2022. (últimas cifras disponibles). - Los empleos informales son los que más dominan en el contexto de la población indígena, los residentes del área rural y, concretamente, los jóvenes de 15 a 24 años. - La inversión económica directa en Guatemala consolida un monto de 1,523 millones.



TEMÁTICA MODULAR

1. ECONOMÍA

HALLAZGOS DE TIPO CUALITATIVO

- Dado el poco apoyo institucional y escaso acceso al crédito, el entorno de los emprendimientos, al no consolidarse, simplemente fomenta la informalidad.

HALLAZGOS DE TIPO CUANTITATIVO

- La correlación económica entre aporte al producto interno bruto por parte de la mano de obra versus el aporte de capital de inversión, de acuerdo con las cifras existentes (2011 al 2017), la contribución de la mano de obra al crecimiento económico fue en total de 3.3 puntos porcentuales mientras que el aporte de capital fue 0.3 puntos porcentuales.
- La estructura económica en Guatemala muestra un 71 por ciento del componente de la PEA en condición de informalidad.
- La capacidad del país para la generación de empleo formal es de 60 mil empleos al año (cifra de 2018) y se estimaba tomar el reto de generar 100,000 empleos al año llegada la frontera del año 2020 (dato tomado del Informe del empleador utilizado por el Ministerio de Trabajo).
- Del año 2014 al 2024 se estima que 2 millones de guatemaltecos han entrado a la fuerza laboral, pero solamente 200,000 han encontrado empleo formal.
- Las PYMES y microempresas en Guatemala generan al menos 80 por ciento de los empleos formales en el país (6 de cada 10 emprendimientos en Guatemala generan empleos). Sin embargo, casi el 80 por ciento de los nuevos emprendimientos no superan los cinco años de vida.
- De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadísticas, aproximadamente 2 de cada 10 personas no disponían de los ingresos para cubrir el costo del consumo de alimentos (INE, 2015).

2. MIGRACIÓN, DEMOGRAFÍA Y TERRITORIOS

- La tendencia a concentrar todo el desarrollo económico en lo que se denomina 'el centro' sigue vigente. El crecimiento económico a nivel municipal se puede decir que está estancando.
- La situación de mayor riesgo en el análisis prospectivo del país integra los siguientes elementos: a) el bono demográfico no es per se un capital humano, b) El desarrollo económico en el área rural está abandonado, c) el territorio y la infraestructura donde habita la población peri-urbana y rural es un territorio profundamente vulnerable a los desastres naturales, d) la población al 2050 en estas zonas será más vieja, pero las condiciones económicas no están cambiando.
- El 56 % de los guatemaltecos son ladinos y el 41.7 % son mayas, según el Censo poblacional del año 2018 elaborado por el INE.
- Se estima que la mayor cantidad de municipios, 261 de 340, posee un producto interno bruto per cápita por debajo del promedio nacional (cifra de 2021).
- Las áreas rurales concentran un 46.1 % de la población, en su mayoría indígenas, en su mayoría alejada de servicios básicos donde destaca la falta de acceso a agua potable.
- De acuerdo con los datos obtenidos el año 2018, el 29.62 % de la población guatemalteca residía en zonas con niveles de riesgo con respecto a zonas vulnerables.



TEMÁTICA MODULAR

HALLAZGOS DE TIPO CUALITATIVO

HALLAZGOS DE TIPO CUANTITATIVO

2. MIGRACIÓN, DEMOGRAFÍA Y TERRITORIOS

- Hay un problema no atendido en términos de no consolidar mecanismos de gobernanza hídrica para atender la demanda de agua potable de la población.
- El resto pasa por aumentar el gasto en inversión, pero no hay condiciones políticas en el país para generar esta discusión, o al menos no une a las fuerzas políticas.
- Los Datos de crecimiento poblacional del Censo 2018 estimaban un crecimiento poblacional mayor, pero aun así la correlación crecimiento poblacional-recursos es compleja.
- La apuesta económica de basar el crecimiento en una población joven poco formada es un riesgo con base a la tenencia demográfica del país.
- Se ha dado inicio ya al período de dividendo demográfico. Es decir, el número de el número efectivo de productores crece más rápido que la población total. Pero para aprovechar esta condición se debe invertir fuertemente.
- El modelo económico actual en relación con la tendencia demográfica es insostenible. El crecimiento económico ha estado impulsado por el factor demográfico de personas jóvenes y que representan bajos salarios y niveles de inversión en capital humano.
- El proceso de envejecimiento en los departamentos no es uniforme. Los departamentos que han ingresado de forma tardía en este proceso son Petén, Alta Verapaz, Totonicapán, Chiquimula, San Marcos, Quiché y Huehuetenango. Sin embargo, se espera que la finalización del bono demográfico sea precisamente al año 2050.
- Si las dinámicas actuales son sostenidas, el arribo al 2050 es un país con una población que ya no puede considerarse joven pero arriba a dicho momento con graves problemas de salud debido a las condiciones laborales que enfrentó en los años previos al 2050.
- El cambio del territorio muestra un proceso de urbanización desordenado, es decir, ciudades que salen de la nada. Hay un problema de consolidación desordenada de mesetas urbanas. Al momento la atención de dichas mesetas urbanas son coordinaciones comunitarias.
- Se consolida una pobre y escasa red vial adecuada y moderna. Para atenderla debería tenerse la capacidad en el rubro relativo a consolidar casi 62 por ciento del PIB nacional en prospectiva al año 2040 (casi 50 millones de dólares).
- El problema de la carencia de mecanismos de gobernanza hídrica es grave considerando que la demanda de agua en prospectiva al año 2050 aumentará casi un 70 por ciento del consumo actual, que ronda en estimación para el consumo en hogares, unos 1,087 millones de metros.
- Todos los indicadores de vulnerabilidad clasifican a Guatemala en forma negativa. Hasta el 2019, con base en las clasificaciones internacionales, se ubicó en el puesto 62 de 180 países considerados de alto riesgo.
- Se espera que Guatemala supere los 22 millones de personas para el año 2050.
- Hay una innegable caída sostenida de la fecundidad del país que se estima de 5.5 a 2.7 hijos por mujer. La tendencia alcanzó su punto más fuerte en el año 2018.
- Se estima que al año 2030, el índice de fecundidad pase a ser de 2.1 hijos por mujer.
- La estimación muestra que al año 2050 la edad media de la población aumentará más de 10 años; es decir, de 24.5 años a 36.8 años.
- El porcentaje de personas de 65 y más años bajo la tendencia actual de envejecimiento del país con perspectiva al 2050 será de 2.7 millones de personas.
- El proceso de urbanización en cifras muestra que al año 2022, el país contaba con, al menos, 19 ciudades con al menos de 100,000 habitantes, las cuales en total suman 6.7 millones de personas en territorios que se denominan ya urbanos o mesetas urbanas.
- La evolución del territorio muestra que al año 2018 el departamento de Guatemala tuvo la mayor recepción de migración interna, pero en prospectiva, al año 2050, se consolidará una tenencia de urbanización en otras áreas del país que daría como resultado una demanda de vivienda de más de 3 millones de unidades habitacionales que deben ser construidas. Esto es, vivienda de tipo popular.



TEMÁTICA MODULAR

2. MIGRACIÓN, DEMOGRAFÍA Y TERRITORIOS

HALLAZGOS DE TIPO CUALITATIVO

- El Instrumento de coordinación de políticas públicas integradas denominado Katún no ha tenido mayor impacto en ordenar el proceso de urbanización del país. Se requiere hablar de un Katún 2.0 o simplificar objetivos.
- El resto pasa por aumentar el gasto en inversión, pero no hay condiciones políticas en el país para generar esta discusión, o al menos no une a las fuerzas políticas.
- Los Datos de crecimiento poblacional del Censo 2018 estimaban un crecimiento poblacional mayor, pero aun así la correlación crecimiento poblacional-recursos es compleja.
- La apuesta económica de basar el crecimiento en una población joven poco formada es un riesgo con base a la tenencia demográfica del país.
- Se ha dado inicio ya al período de dividendo demográfico. Es decir, el número de el número efectivo de productores crece más rápido que la población total. Pero para aprovechar esta condición se debe invertir fuertemente.
- El modelo económico actual en relación con la tendencia demográfica es insostenible. El crecimiento económico ha estado impulsado por el factor demográfico de personas jóvenes y que representan bajos salarios y niveles de inversión en capital humano.
- El proceso de envejecimiento en los departamentos no es uniforme. Los departamentos que han ingresado de forma tardía en este proceso son Petén, Alta Verapaz, Totonicapán, Chiquimula, San Marcos, Quiché y Huehuetenango. Sin embargo, se espera que la finalización del bono demográfico sea precisamente al año 2050.
- Si las dinámicas actuales son sostenidas, el arribo al 2050 es un país con una población que ya no puede considerarse joven pero arriba a dicho momento con graves problemas de salud debido a las condiciones laborales que enfrentó en los años previos al 2050.
- El cambio del territorio muestra un proceso de urbanización desordenado, es decir, ciudades que salen de la nada. Hay un problema de consolidación desordenada de mesetas urbanas. Al momento la atención de dichas mesetas urbanas son coordinaciones comunitarias.

HALLAZGOS DE TIPO CUANTITATIVO

- El reto en cifras es generar tres millones de viviendas en clave demanda popular y tres millones de nuevos empleos para lograr hacerle frente a ese proceso de urbanización que al momento es profundamente desordenado. Esto supera las cifras de creación de empleo presentadas en la sección económica.
- En relación con el proceso de envejecimiento del país, la inversión en salud debe mejorar. El gasto total en salud es apenas del 2.4 % del PIB
- Separado por departamentos, la tendencia de crecimiento poblacional y de apareamiento o consolidación de tendencia urbana, el país muestra lo siguiente: Guatemala con alrededor de 3.4 millones de habitantes, la ciudad intermedia de Quetzaltenango registra alrededor de 400,000 personas y las ciudades conurbanas de Cobán, Retalhuleu, Totonicapán, el valle de Antigua Guatemala y Mazatenango tienen entre 200,000 y 300,000 habitantes. Cuatro ciudades intermedias ya cuentan con, al menos, 150,000 habitantes, siendo estas: Escuintla, Huehuetenango, Chimaltenango y Zacapa.
- Las condiciones de lo que se ha denominado entorno urbano en el país son las siguientes, según los datos oficiales del último Censo de población y vivienda. En las áreas urbanas, 14.4 % de los hogares habitan viviendas que no son en realidad seguras, el 13.9 % vive en condiciones de hacinamiento, el 15.3 % no está conectado a una red de distribución de agua y el 23.3 % no dispone de servicio sanitario o este no es adecuado. El 35 % de los hogares no elimina la basura de manera apropiada, el 32.6 % carece de conexión a una red de alcantarillado y el 4.2 % no está conectado a una red de distribución de energía eléctrica.
- Por su parte, Cobán, Huehuetenango y San Marcos, que al momento son esencialmente rurales, son los departamentos que irán alimentando las llamadas ciudades inmediatas por el proceso de migración interna.
- El promedio de edad en que las parejas comienzan abusar bienes inmuebles (conseguir un patrimonio) es entre los 26 y 28 años. Esta decisión se ha hecho más importante que casarse.



TEMÁTICA MODULAR

3. ELEMENTOS ANTROPOLÓGICOS-CULTURALES. ELEMENTOS PLENAMENTE CUALITATIVOS. SE INTEGRAN ADEMÁS HALLAZGOS VINCULADOS A CULTURA POLÍTICA, ESTRUCTURA ETARIA Y DINÁMICA DE CAMBIO CULTURAL

HALLAZGOS DE TIPO CUALITATIVO

- La estructura societaria de Guatemala sigue siendo la presentación de una sociedad que puede denominarse tradicionalista.
- La caída en la tasa de fecundidad y el retraso en la decisión de optar al matrimonio son comportamientos que responden más a las carencias económicas que al abandono de valores conservadores.
- Sociológicamente, la razón por la cual los emprendimientos en Guatemala son un fenómeno activo se debe a la cultura de resiliencia de la población.
- Es complicado que un Estado con capacidades tan limitadas pueda consolidar una cultura de identidad nacional homogénea.
- La cultura del emprendimiento no se puede universalizar debido a la falta de oportunidades.
- No existe base sólida alguna para afirmar que la cultura de los jóvenes en Guatemala es de tipo anti sistémica.
- La correlación entre las dinámicas culturales en Guatemala y la cultura política guatemalteca muestra, sobre todo en relación con la elección anterior, que los jóvenes en Guatemala no son apáticos (véase dato de participación en juntas receptoras de votos).
- Sin embargo, la cultura política de los jóvenes en Guatemala hoy se orienta más a participar para modificar sus condiciones a nivel comunitario, no por legitimar el sistema democrático y de partidos.
- El argumento con respecto a que los jóvenes en Guatemala son *de izquierda* no tiene sustento alguno.
- La migración es fundamentalmente el principal polo o motor del cambio cultural en Guatemala.
- Los objetivos con respecto a la juventud planteados en el *Plan Katún* y que deberían consolidarse por vía de CONJUVE no van más allá de construir canchas de fútbol (espacios recreativos).
- El cambio cultural de lo indígena a lo ladino se produce de forma desordenada y condicionada por la necesidad de encontrar trabajo emigrando a la ciudad capital.

4. ASPECTOS POLÍTICOS

- A nivel de élites políticas es necesario plantear la necesidad de articular grandes pactos de nación que sienten las bases hacia el año 2050.
- Construir Estado en un contexto de 70 por ciento de informalidad de la PEA es no tener contrato social (tema fiscal).
- Los tres problemas más importantes en prospectiva al 2050 que merecen atención de respuesta por parte de los actores relevantes son energía renovable, agua potable, desnutrición crónica y formalización del empleo. No atenderlos implica que se mantienen los niveles de conflictividad.
- La calidad de la gestión del actual Gobierno es una bisagra, un punto de quiebre hacia lo que suceda al 2050.
- El reto fundamental pasa por consolidar algún tipo de continuidad en el plano de las políticas públicas existentes al momento.
- El Padrón electoral para las elecciones del año 2023 cerró con más de 9 millones. Sin embargo 1 millón de jóvenes en edades entre 18 y 25 años no se empadronaron. Si bien esto podría mostrar apatía, el dato se hace interesante al compararlo con el siguiente.
- En términos de la participación política de los jóvenes en Guatemala, el Informe de observación electoral del Tribunal Supremo Electoral indica que los jóvenes representaron más del 75 % de los integrantes de las 24,585 Juntas Receptoras de Votos, 74 % de los fiscales de partidos políticos fueron jóvenes comprendidos entre las edades de 21 y 24 años.
- Los datos de la participación política de jóvenes en Guatemala en la elección del año 2023 muestran un dato interesante al cruzar la procedencia de los votos en las mesas receptoras y la edad promedio en las mesas receptoras. 28% del voto que recibió Arévalo provino de mesas donde la edad promedio se encontraba entre los 18-29 años.



TEMÁTICA MODULAR

4. ASPECTOS POLÍTICOS

5. PROSPECTIVA (TENDENCIAS DE CAMBIO, SOLO CUALITATIVAS)

HALLAZGOS DE TIPO CUALITATIVO

- Si la gestión no es efectiva, el escenario que se perfila es la consolidación de candidatos claramente anti sistémicos y que dañan la administración pública.

Se han identificado las siguientes tendencias dominantes de cambio con impacto global de las cuales Guatemala no puede escapar.

- Una de las más importantes pasa por reconocer la condición de «*permacrisis*». Las crisis de todo tipo serán recurrentes, permanentes en un mundo volátil.
- Cambio económico mundial: Estados Unidos y Europa pierden espacio frente a China, que logra la consolidación de potencia..
- Son dominantes los retos en materia de gobernanza del agua y el cambio climático sobre países vulnerables por su geografía y frágil infraestructura.
- Lo anterior afecta la calidad democrática de los sistemas afectando la calidad de la administración pública haciendo más difícil la planeación.
- La inteligencia artificial genera una sustitución de capital humano.

HALLAZGOS DE TIPO CUANTITATIVO

- La participación electoral del año 2023 superó a la del 2019 con un 60 por ciento del padrón electoral.
- A diferencia de la elección del año 2019, en el año 2023 se eligió un presidente que tenía mayor experiencia *política* (candidato menos de perfil *outsider*).



7. Variables y sus posibles desenlaces

7.1. Variables

A continuación, se presentan las 13 variables que fueron mencionadas consistentemente por los expertos entrevistados en las fases anteriores del proyecto. Posteriormente, se validaron las variables en un taller con tres expertos en temas económicos, prospectivos, y socio-antropológicos, así como con miembros del CES. Por último, estos resultados se refrendaron con tendencias cuantitativas extraídas de encuestas y bases de datos oficiales recientes. Las variables identificadas corresponden a ejes temáticos más amplios, según la siguiente tabla de resumen:

EJE	# DE VARIABLE	VARIABLE
Demográfico	1	Bono demográfico
	2	Envejecimiento poblacional
	3	Infraestructura vial, energética y portuaria
Económico	4	Inversión extranjera directa
	5	Ordenamiento territorial y ciudades intermedias
	6	Mercado laboral y migración
Socio-antropológico y político	7	Brecha rural y pueblos indígenas
	8	Cultura política democrática y situación de la democracia
	9	Juventud
Ambiental	10	Adaptación al cambio climático
	11	Manejo del recurso hídrico
Político institucional	12	Capacidad del Estado central de brindar servicios básicos
	13	Capacidades del Gobierno local

7.2. Metodología para generar desenlaces

Metodológicamente se parte siempre de un desenlace neutro o tendencial, el cual asume una continuidad de las tendencias actuales (económicas, socio-antropológicas, demográficas, etc.). El escenario óptimo implica la implementación de cambios de planificación y políticas públicas para incidir en cada variable. Por otro lado, el desenlace negativo implica un deterioro en las condicionantes de cada variable, llevando a consecuencias negativas para el país y para la población. Los cisnes negros, denominados así en la literatura de la prospectiva estratégica, son desenlaces inesperados, muchas veces catastróficos, de las variables analizadas. Para efectos de este estudio, se incluyen también cisnes blancos, definidos siempre como desenlaces inesperados, pero, en este caso, con desenlaces positivos. En general, los cisnes son considerados no tanto en su carácter predictivo del futuro, sino como una manera de anticiparse a hechos inesperados.



7.3. Detalle por variables

7.3.1. Bono demográfico

7.3.1.1. Definición

Se refiere al proceso de transición demográfica mediante el cual la población económicamente activa es mayor a la inactiva. Es decir, hay más gente en edad de trabajar que personas dedicadas solamente a estudiar o jubilados.

7.3.1.2. Tendencias

Uno de los principales desafíos a los que se enfrenta el país es el aprovechamiento del bono demográfico para promover el desarrollo sostenible, lo cual requiere acciones concretas en los temas de capital humano, inserción laboral y productividad, especialmente de las mujeres y los jóvenes.

Para aprovechar el bono demográfico es necesario mejorar la cobertura y calidad de la educación y la salud, lo que implica incrementar la inversión pública.

En este sentido, es necesario que el Estado fortalezca las medidas puestas en marcha para la prevención y atención del embarazo en adolescentes y la malnutrición infantil, los cuales son dos problemas de gran relevancia para el aprovechamiento del bono demográfico, ya que estos afectan el progreso social y económico de las personas y de los países, limitando el ejercicio de los derechos humanos en múltiples dimensiones.

En los últimos cincuenta años, la mano de obra o factor trabajo, que resulta del incremento de la cantidad de trabajadores y de la acumulación de capital humano, ha impulsado el crecimiento económico de Guatemala. Según estimó el Banco Mundial (2021), durante el período 1991-2000, la mano de obra contribuyó al 67 % del crecimiento y el capital al 30 %, mientras que la productividad tuvo un efecto poco significativo.

De 2011 a 2017, la contribución de la mano de obra al crecimiento económico fue en total de 3.3 puntos porcentuales, siendo de estos 0.8 correspondientes al capital humano y 2.5 a la cantidad de trabajadores. En el caso del capital, el aporte fue de 0.8 puntos porcentuales. Esto implica que, durante este período, la contribución de la mano de obra aumentó al 93 % y el capital descendió al 22 %, con un aporte negativo de la productividad del -15 % (Banco Mundial, 2021). El siguiente gráfico ejemplifica dicha situación.



Uno de los principales desafíos a los que se enfrenta el país es el aprovechamiento del bono demográfico para promover el desarrollo sostenible, lo cual requiere acciones concretas en los temas de capital humano, inserción laboral y productividad, especialmente de las mujeres y los jóvenes.

Para aprovechar el bono demográfico es necesario mejorar la cobertura y calidad de la educación y la salud, lo que implica incrementar la inversión pública.

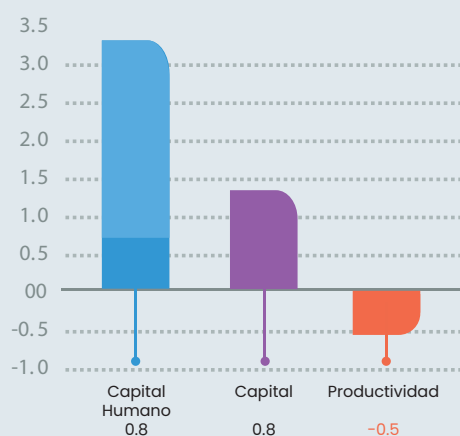
En este sentido, es necesario que el Estado fortalezca las medidas puestas en marcha para la prevención y atención del embarazo en adolescentes y la malnutrición infantil, los cuales son dos problemas de gran relevancia para el aprovechamiento del bono demográfico, ya que estos afectan el progreso social y económico de las personas y de los países, limitando el ejercicio de los derechos humanos en múltiples dimensiones.

En los últimos cincuenta años, la mano de obra o factor trabajo, que resulta del incremento de la cantidad de trabajadores y de la acumulación de capital humano, ha impulsado el crecimiento económico de Guatemala. Según estimó el Banco Mundial (2021), durante el período 1991-2000, la mano de obra contribuyó al 67 % del crecimiento y el capital al 30 %, mientras que la productividad tuvo un efecto poco significativo.

De 2011 a 2017, la contribución de la mano de obra al crecimiento económico fue en total de 3.3 puntos porcentuales, siendo de estos 0.8 correspondientes al capital humano y 2.5 a la cantidad de trabajadores. En el caso del capital, el aporte fue de 0.8 puntos porcentuales. Esto implica que, durante este período, la contribución de la mano de obra aumentó al 93 % y el capital descendió al 22 %, con un aporte negativo de la productividad del -15 % (Banco Mundial, 2021). El siguiente gráfico ejemplifica dicha situación.

Imagen 1

Guatemala (2011 - 2017): Descomposición del crecimiento económico



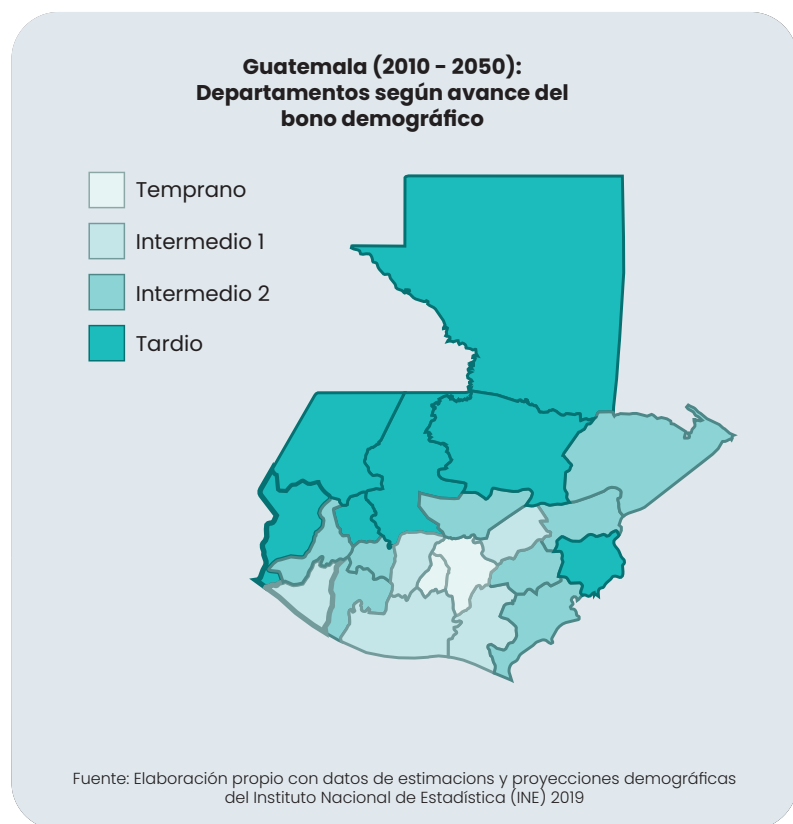
Guatemala (2011-2017): Descomposición del crecimiento económico

El mercado de trabajo guatemalteco está atrapado en niveles de alta informalidad, bajos ingresos laborales, poca participación femenina en la fuerza de trabajo y creciente emigración (Eberhard-Ruiz, 2021). Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades. Guatemala. UNFPA, 2024.



El avance del bono demográfico a nivel departamental muestra diferencias relevantes para la planificación e implementación de políticas públicas. La mayoría de los departamentos se encuentran en una fase de mayor rezago de la transición demográfica. Dentro de estos se pueden distinguir los que iniciaron el bono demográfico entre 2010 y 2019 (intermedio), de aquellos que lo hicieron después de 2020 (tardío). En el grupo intermedio también se pueden distinguir entre los que atravesaron el umbral antes de 2015 (cinco departamentos) y los que lo hicieron en la segunda mitad de la década de 2010 (ocho departamentos). En cuanto a los departamentos que integran el grupo tardío están Petén, Alta Verapaz, Totonicapán, Chiquimula, San Marcos, Quiché y Huehuetenango. Se espera que en todos los casos la finalización del bono demográfico sea durante la segunda mitad del siglo XXI, aunque existe la posibilidad de que aquellos que empezaron más tardíamente vayan a extenderse hasta finales de dicho siglo. (véase el siguiente mapa):

Imagen 2



Guatemala 2010-2050. Avance del bono demográfico por departamentos.

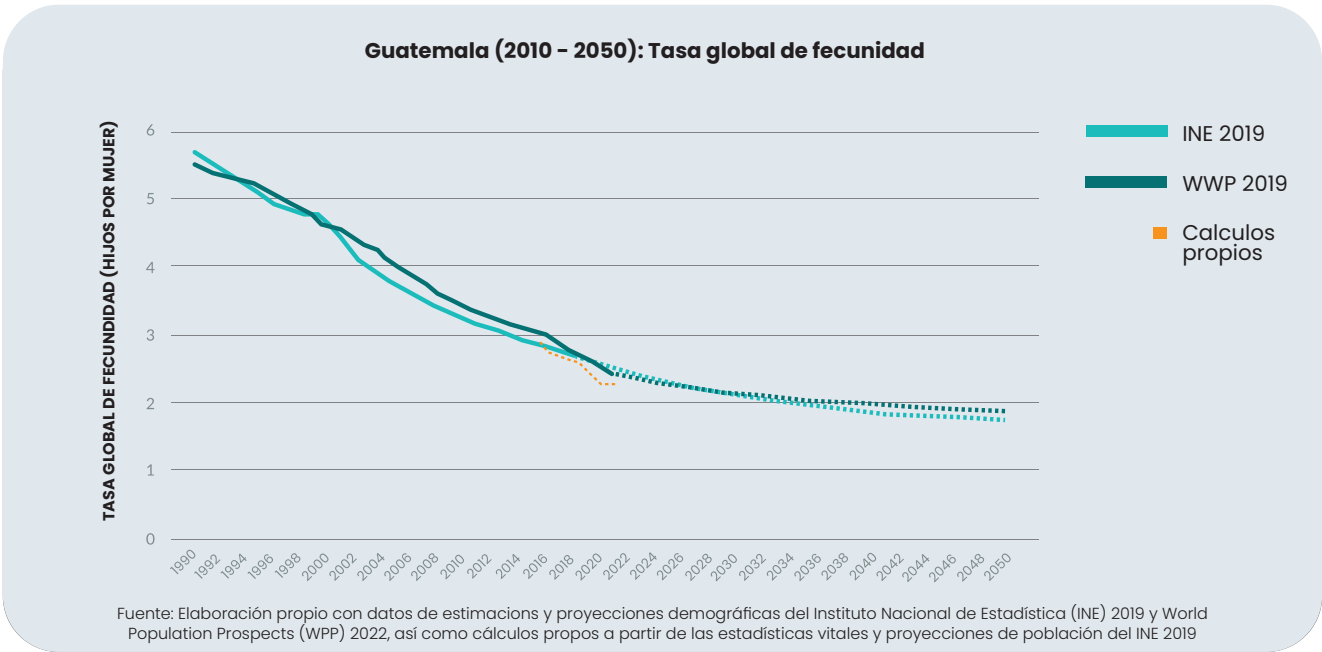
Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades. Guatemala. UNFPA, 2024.



El embarazo en la adolescencia y la maternidad temprana acentúan las brechas sociales en materia de educación, empleo, ingresos laborales y salud. Las madres adolescentes alcanzan menores niveles educativos, el 63.6 % solo tiene educación primaria, presentan una mayor probabilidad de estar económicamente inactivas y perciben un ingreso del 29.2 % menor a las mujeres que fueron madres entre los 20 y 29 años. Una elevada fecundidad adolescente puede comprometer las oportunidades que ofrece el bono demográfico para el país.

El impacto económico del embarazo en adolescentes y la maternidad temprana en Guatemala se estimó cerca de los 210 millones de dólares, equivalente al 0.28 % del PIB en 2018. Esto incluye los costos anuales provocados por la pérdida de ingresos, empleo y actividad laboral. A su vez, los embarazos en adolescentes generaron costos para el sector público de salud, calculados en alrededor de los 21.5 millones de dólares y afectaron la recaudación del Estado por concepto de impuestos no percibidos, unos 3 millones de dólares aproximadamente (UNFPA, 2020). La siguiente gráfica ejemplifica la realidad aquí descrita.

Imagen 3



Guatemala (1990-2050): tasa global de fecundidad. Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades. Guatemala. UNFPA, 2024



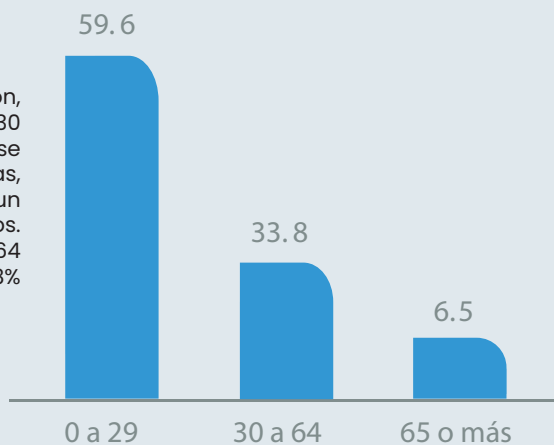
Imagen 4

Población Por Grandes Grupos De Edad

Distribución de la Población por Grandes Grupos de Edad

En Porcentaje

Del total de la población, el 59.6 % es menor de 30 años, distribuyéndose en un 33.7% de personas, entre 0 y 14 años, y un 25.9% entre 15 y 29 años. La población de 30 a 64 años representa el 33.8% del total.



Fuente: ENCOVI 2023

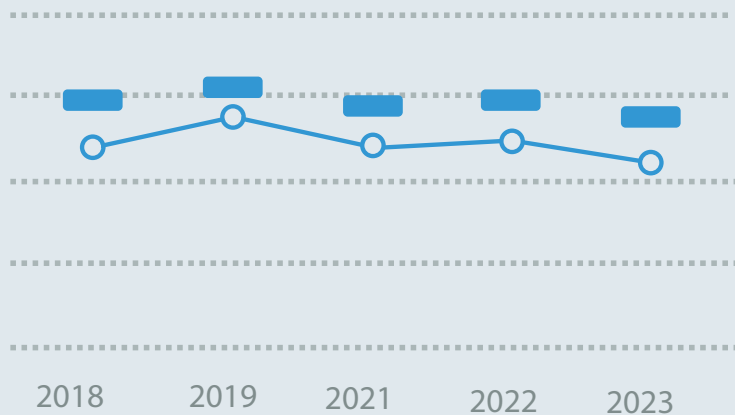
Guatemala (1950-2050): proporción de población por grandes grupos de edad y relación de dependencia total (por 100). Imagen tomada de Población en edad de trabajar. Imagen tomada de ENCOVI 2023, Resultados.

Imagen 5

Población en Edad de Trabajar

Serie Histórica 2018-2023

Millones de Personas



Fuente: ENEI 2-2018, ENEI 2-2019, ENEI-2021, ENEI-2022, ENCOVI 2023

La PET es la población que está apta, en cuanto a edad para ejercer funciones productivas. Este se subdivide en población económicamente activa (PEA) y población no económicamente activa (PNEA). Para efectos de comparabilidad nacional la edad de la PET se toma a partir de los 15 años o más. Para el año 2023 el total de la PET fue de 11.4 millones de personas.

Población en edad de trabajar. Imagen tomada de ENCOVI 2023, Resultados.

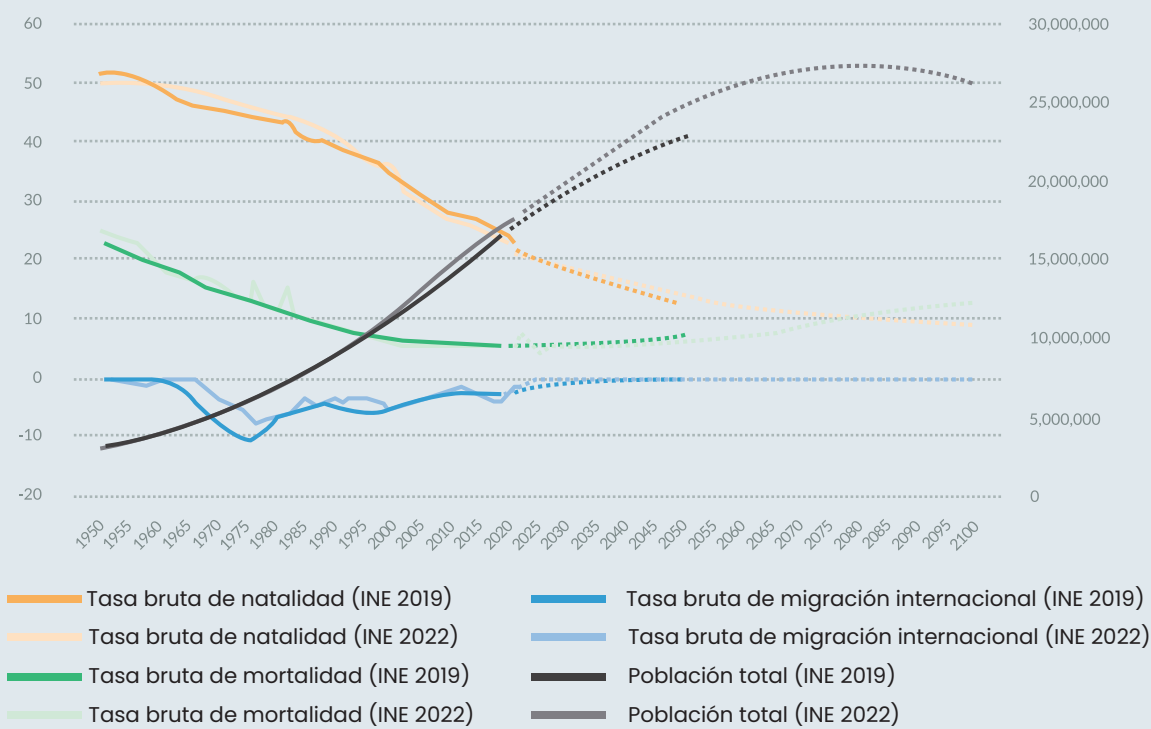
<https://www.ine.gob.gt/sistemauploads/2024/08/22/20240822115511hk9xzLjtILyIqA5fF0FY3udjjRUQITkq.pdf>



Guatemala se encuentra atravesando la tercera fase de la transición demográfica, caracterizada por el descenso de la natalidad y mortalidad que tiene como resultado un ritmo más lento de crecimiento natural. El país experimentó un crecimiento importante de su población desde mediados del siglo XX, pasando de 3.1 millones en 1950 a 16.3 millones de personas en 2018. Se espera que Guatemala supere los 22 millones de personas para el año 2050. El ritmo de crecimiento poblacional será cada vez menor, pudiendo incluso alcanzar crecimiento nulo o negativo en la segunda mitad del siglo XXI. El principal factor de este cambio es la caída sostenida de la fecundidad de 5,5 a 2,7 hijos por mujer entre 1990 y 2018. Se espera que la fecundidad continúe descendiendo durante los próximos años y atraviese el umbral de reemplazo generacional (2.1 hijos por mujer) para la década de 2030.

Imagen 6

Guatemala (1950–2050): tasa bruta de natalidad, tasa bruta de mortalidad, tasa de migración internacional y población total



Fuente: Elaboración propia con datos de estimaciones y proyecciones demográficas de Instituto Nacional de Estadística (INE 2019) y World Population Prospects (WPP) 2022
Nota: Las líneas punteadas corresponden al periodo de proyección

Guatemala (1950–2050): tasa bruta de natalidad, tasa bruta de mortalidad, tasa de migración internacional y población total. Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades. Guatemala. UNFPA, 2024.





7.3.1.3. Posibles desenlaces

En un desenlace optimista, el bono demográfico es aprovechado por el país en sus dimensiones económica, social, y creativa. Se implementan políticas y se atraen inversiones encaminadas a generar crecimiento económico y bienestar para una población económicamente activa porcentualmente superior al resto de la población. Lo anterior resulta en una acumulación de riqueza pública y privada y en inversiones sociales de largo plazo.

Desde una perspectiva tendencial, se prevé que el bono demográfico se continúa diluyendo entre una población económicamente activa subempleada o mal remunerada, o por el fenómeno migratorio. Las divisas generadas por las remesas se continúan invirtiendo en consumo y se van reduciendo conforme las poblaciones en el extranjero envejecen y deciden no regresar al país.

En un desenlace negativo, el bono demográfico se desperdicia por completo, principalmente por la pérdida de población productiva a la migración y por procesos acelerados de reducción en la fecundidad (cambios culturales profundos en la conformación de las familias). Se da un cambio radical en las formas de inversión de las remesas a través de esquemas privados y comunitarios de inversión en proyectos productivos y de infraestructura.

Considerando un posible cisne blanco, se da un cambio radical en las formas de inversión de las remesas, a través de esquemas privados y comunitarios de inversión en proyectos productivos y de infraestructura, lo cual permite aprovechar el bono demográfico a pesar de mantenerse la tendencia migratoria.

7.3.2. Envejecimiento poblacional

7.3.2.1. Definición

El envejecimiento demográfico o poblacional es un proceso de cambio en la estructura por edades de una población. Se caracteriza esencialmente por un aumento del peso relativo de las personas mayores de 60 años en la población total.

7.3.2.2. Tendencias

El proceso de envejecimiento poblacional se encuentra en marcha y, gradualmente, mostrará un crecimiento del peso relativo de las personas de 65 y más años. Del mismo modo que el descenso de la fecundidad y la mortalidad generan las condiciones para el inicio y la finalización del bono demográfico, el avance de la transición demográfica en Guatemala provocará, a largo plazo, un aumento de las personas mayores y de sus demandas en materia previsional, de salud pública y cuidados. Se espera que el porcentaje de personas de 65 y más años se triplique entre 2010 y 2050, pasando del 4 % al 12 %, lo que equivale a 2.7 millones de personas. De igual manera, durante dicho período, la edad media de la población aumentará más de 10 años, es decir, de 24.5 años a 36.8 años.



7.3.2.3. Posibles desenlaces.

En un desenlace optimista, el envejecimiento poblacional se afronta preventivamente con políticas incluyentes que abarcan la seguridad social, el sistema público de salud, la salud mental, etc.

Mientras que en un desenlace de características neutras, lo que se experimentaría es un envejecimiento poblacional que se afronta tardíamente, hacia el final del bono demográfico, vía políticas improvisadas y con escasa cobertura.

En un desenlace profundamente negativo, el envejecimiento poblacional es desatendido con políticas públicas de seguridad social, privilegiando la atención a la población económicamente activa y dejando a un núcleo de población desprotegido de los servicios básicos de salud.

No está de más decir que la posibilidad de considerar un desenlace de tipo cisne blanco, el proceso de envejecimiento poblacional se revierte debido a cambios culturales profundos (aumento en el tamaño de la familia) o por el influjo de migrantes de otros países (por razones climáticas, económicas o de seguridad).

7.3.3. Infraestructura vial, energética y portuaria

7.3.3.1 Definición

Este es, sin duda, un concepto fundamental. La infraestructura es el conjunto de servicios y medios técnicos así como instalaciones que permiten el desarrollo de una actividad humana concreta. En su uso más frecuente, la infraestructura comprende el conjunto de obras públicas, instalaciones, sistemas y redes que sostienen el funcionamiento de cualquier Estado-Nación de corte westfaliano.

7.3.3.2. Tendencias

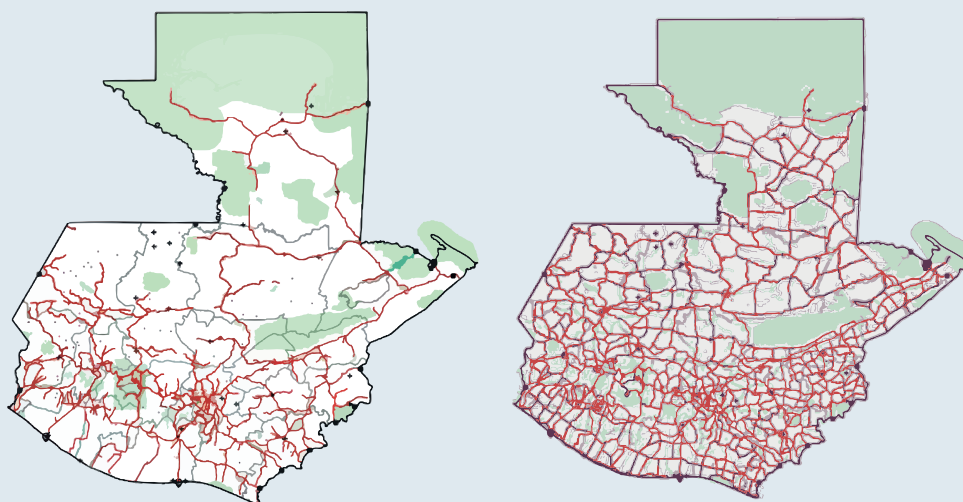
En la actualidad, Guatemala enfrenta desafíos significativos en términos de infraestructura que afectan el desarrollo económico y social del país. Uno de los principales retos es la falta de una red vial adecuada y moderna que conecte de manera eficiente las distintas regiones del territorio, lo que dificulta la movilidad de bienes y personas. Además, la infraestructura energética requiere inversiones para reducir la dependencia de fuentes no renovables y promover el acceso a energía limpia y sostenible para toda la población. Por otro lado, la mejora en el acceso a servicios básicos, como agua potable y saneamiento, en especial en las áreas rurales donde habita el 46.1 % de la población, es fundamental para reducir las condiciones de pobreza en las que vive buena parte de la población indígena. La siguiente imagen explora el estado actual de la propuesta de red vial.





Imágen 7

Propuesta Semiautomatizada de Red Vial para Guatemala



RED VIAL EXISTENTE:
17,440.23 km.



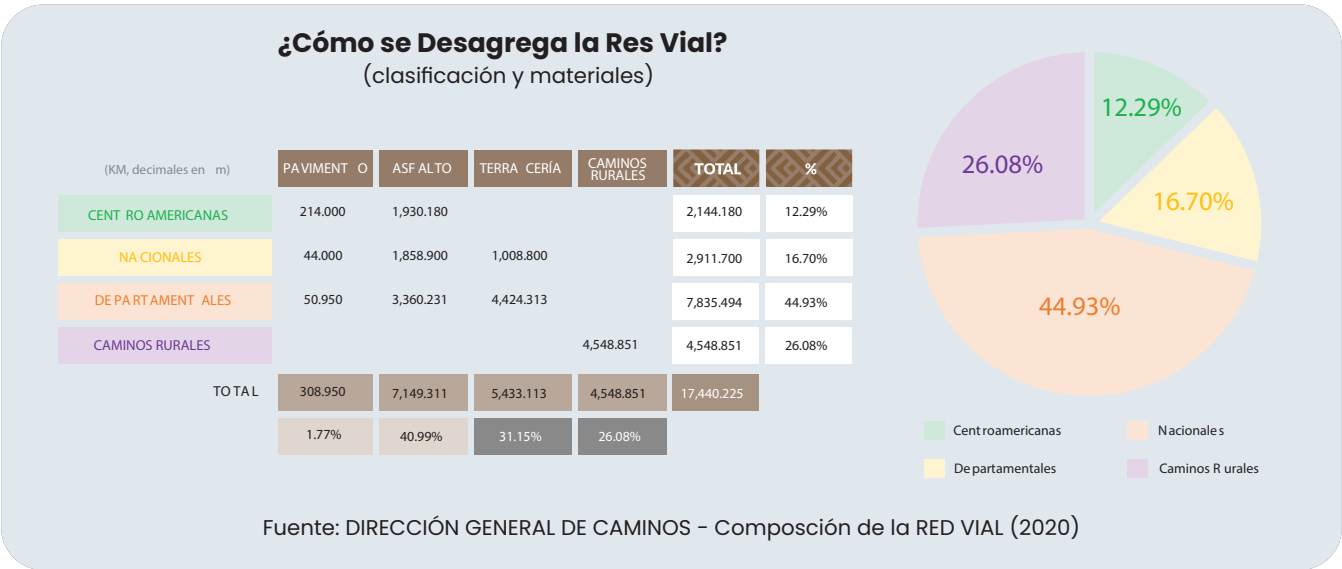
RED VIAL NECESARIA:
37,951.89 km.

JERA RQU'A	LONGITUD (KM)	%
ANIL LO MET ROPOLI TANO	332.52	0.88%
Exis tente sin Alteraci n	0.00	--%
Nueva Intervenci n	332.52	0.88%
RED DE AUTOPISTAS	899.89	2.37%
Exis tente sin Alteraci n	0.00	--%
Nueva Intervenci n	899.89	2.37%
RED PRIMARIA	5,412.37	14.26%
Exis tente sin Alteraci n	3,945.93	10.40%
Nueva Intervenci n	1,466.44	3.86%
RED SECUNDARIA	10,852.13	28.59%
Exis tente sin Alteraci n	3,501.28	9.23%
Nueva Intervenci n	7,350.84	19.37%
RED TERCIARIA	6,203.45	0.88%
Exis tente sin Alteraci n	787.83	2.08%
Nueva Intervenci n	5,415.61	14.27%
ANIL LO MET ROPOLI TANO	14,251.54	0.88%
Exis tente sin Alteraci n	621.29	1.64%
Nueva Intervenci n	13,630.25	35.91%
TOTAL	37,951.89	100%

Propuesta existente frente a la propuesta necesaria de red vial en Guatemala. Imagen tomada de la publicación Ciudades Intermedias, FUNDESA, 2023.



Imágen 8



El disgregamiento de la red vial en Guatemala. Imagen tomada de la publicación Ciudades Intermedias, FUNDESA, 2023.

7.3.3.3. Posibles desenlaces

Desde la óptica de un escenario positivo u optimista, se invierte fuertemente en autopistas, carreteras centroamericanas, rutas nacionales, rutas departamentales y caminos de interconexión, así como puertos, aeropuertos, y vías férreas. Se reduce la brecha de electrificación rural, especialmente en el norte del país, y se mejora el acceso y la calidad de la electricidad en las ciudades intermedias, con miras a abastecer proyectos industriales grandes.

En el contexto de un escenario de tipo neutro, la infraestructura vial se mantiene en relación con lo que existe actualmente. El enfoque es uno de brindar mantenimiento y hacer pequeñas mejoras. No se invierte en puertos, aeropuertos ni en soluciones ferroviarias. La brecha de electrificación rural se reduce lentamente, principalmente a través de pequeños proyectos de energía renovable, los cuales no llegan a escalar. La calidad de la energía para proyectos industriales grandes sigue siendo deficiente, especialmente en las ciudades intermedias.

Un desenlace profundamente negativo nos muestra cómo la infraestructura vial, portuaria, y aeroportuaria se deteriora rápidamente sin que exista una política clara de reparación o reemplazo. Las condiciones climáticas potencian esta situación.

Un desenlace con carácter de cisne en este contexto implicaría que llegan a darse condiciones geoestratégicas del país que llevan a uno de los dos ejes en disputa (EE. UU. EE. UU.-Taiwán o China-Rusia) a invertir masivamente en proyectos revolucionarios como conexiones ferroviarias interoceánicas de alta velocidad y puertos marítimos de gran envergadura.





7.3.4. Inversión extranjera directa

7.3.4.1 Definición

Ese es uno de los conceptos más importantes en el plano de la teoría económica. Esto, en razón, de vincularse directamente con la noción o categoría teórica de capitalización, a decir, el aumento en la tasa de capital acumulado. Entonces, la inversión extranjera directa o IED, por sus siglas tradicionales, comprende la transferencia de capital como inversión a largo plazo realizada por una entidad, consorcio, persona jurídica o individual en un país extranjero.

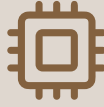
7.3.4.2 Tendencia.

La tendencia mantenida al momento es que la IED en Centroamérica se mantenga estable debido a su situación geográfica, la cual le permite abastecer el mercado estadounidense. El costo de mano de obra competitivo y mano de obra con menos formación siguen permitiendo que inversiones se posicionen en la región centroamericana. En Guatemala, al año 2017, las inversiones se concentraron en manufactura y comercio. Al año 2019, la inversión económica directa disminuyó un 17.4 % con relación al año 2014, el de mayor flujo de inversión económica directa. Esto debido a la drástica caída de las inversiones en el sector eléctrico.

La inversión extranjera directa –IED – alcanzó en Guatemala, llegado el primer trimestre de 2023, un total de \$394.6 millones de dólares estadounidenses, lo que representa un 29.8 % más que la inversión a marzo de 2022. Puesto en números concretos, en el 2022 cerró con \$1,352.4 millones, siendo el sector de comercio el rubro económico que más aportó a este indicador con un total de \$388.8 millones. Le sigue el sector de actividades financieras y de seguros con \$266.8 millones. El análisis anterior presenta un marco de tendencia –al momento – sostenido, en el cual el país no parece sufrir en planos recientes una contracción considerable de los flujos de inversión. Las siguientes imágenes muestran los sectores de enfoque con respecto a la inversión extranjera directa y las latitudes geográficas de mayor preferencia para la captación de inversión.



Imágen 9

CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	ARGO PLAZO
 Alimentos Procesados	 Centro de servicios compartidos	 Biotecnología
 Bebidas no Alcohólicas	 Eléctrico Electrónico (autopartes)	 Dispositivos y Equipo Médico
 Químicos	 Servicios de Salud	 Componentes y Equipo Electrónico
 Farmacéuticos	 Metalmecánica	 Tecnologías de la información para manufactura avanzada
 Vestuarios y Textiles	 Turismo	
 TICSS y Software		
 Servicios empresariales contact center y BPOs		

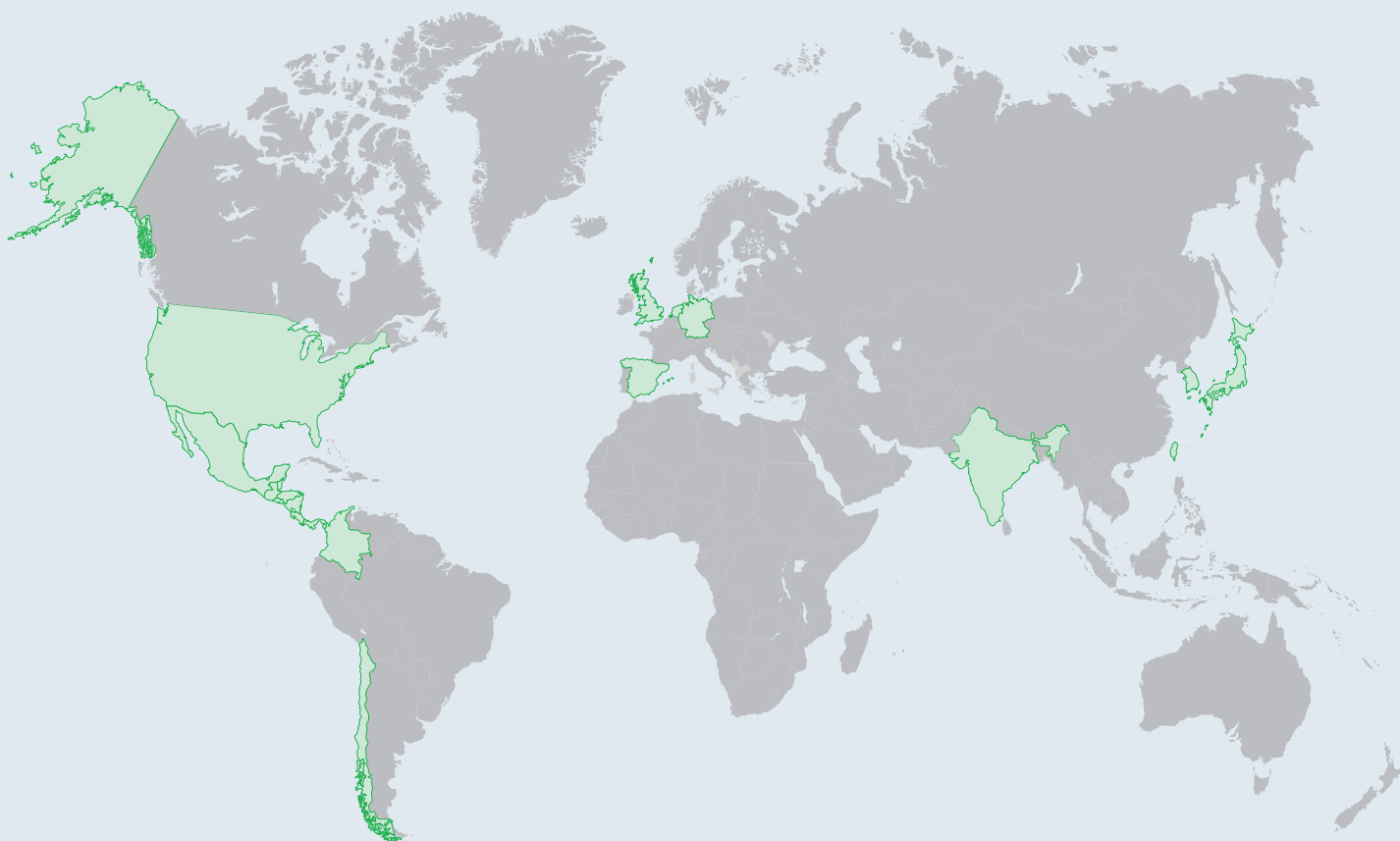
Diferentes sectores de inversión exployados con base en su temporalidad de interés para invertir.
Imagen tomada de Estrategia Nacional. Atracción de inversión extranjera directa. Guatemala, 2024.





Imagen 10

Mercados de Enfoque por Región



América		Europa	
	Estados Unidos		España
	México		Reino Unido
	Guatemala		Alemania
	Honduras		Países Bajos
	El Salvador		
	Costa Rica		
	Nicaragua		
	Panamá		
	Colombia		
	Chile		
		Asia	
			Corea del Sur
			Taiwan
			Japón
			India

Regiones geográficas con intereses comerciales y rubros de inversión económica. Esta imagen muestra los diferentes mercados de donde proviene la inversión económica directa en Guatemala exployado una panorámica regional. Imagen tomada de *Estrategia Nacional. Atracción de inversión extranjera directa. Guatemala, 2024.*



Imagen 11

Es importante hacer referencia a que la inversión extranjera directa ingresa al país gracias a la existencia de determinados instrumentos que fomentan y permiten su captación. La siguiente tabla hace referencia a los instrumentos más importantes en el contexto guatemalteco.

Beneficios	Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila (Decreto 29-89)	Ley de Zonas Francas (Decreto 65-89)	Zona de Desarrollo Económico Especial Pública -ZDEEP- (Decreto 22-73)
Impuesto sobre la Renta (ISR)	Exoneración por 10 años (para actividades específicas)	Exoneración por 10 años	Exoneración por 10 años
Impuesto al Valor Agregado (IVA) y Derechos Arancelarios a la importación (DAI) de materias primas o productos terminados	Suspensión de pago por 1 año	Exonerados	Exonerados
Impuesto al Valor Agregado (IVA) y Derechos Arancelarios de importación (DAI) de maquinaria	Exonerados por 10 años	Exonerados	Exonerados
Venta local	Pago de DAI e IVA (No exento del ISR)	Pago de DAI e IVA (No exento del ISR)	Pago de DAI e IVA (No exento del ISR)

Principales instrumentos utilizados en el proceso de captación de la inversión económica directa.

Imagen tomada de *Estrategia Nacional. Atracción de inversión extranjera directa. Guatemala, 2024.*

7.3.4.3. Posibles desenlaces

Un desenlace de carácter positivo u óptimo para este rubro nos mostraría que se implementan políticas públicas y alianzas público-privadas agresivas para la atracción de IED en sectores industriales, tecnológicos, y turísticos.

Un desenlace de tipo neutro mostraría la continuación de la tendencia de IED en sectores de manufactura textil y servicios de contacto, con la característica sostenida de sueldos relativamente bajos y alta volatilidad del mercado.

Por su parte, un desenlace claramente negativo mostraría un país que se vuelve poco atractivo para la poca IED que posee actualmente (situaciones de ingobernabilidad o deterioro marcado de la democracia). Aparecen opciones más atractivas para la manufactura textil y de servicios de contacto en países pobres pero emergentes.

Un desenlace de tipo cisne, vería que la IED recibe un impulso inesperado a partir de un cambio geopolítico importante, enfocado en la inversión en tecnología e industria.





7.3.5. Ordenamiento territorial y ciudades intermedias

7.3.5.1 Definición

Este importante concepto se define de forma directa en la siguiente conceptualización: «El conjunto de acciones transversales gestadas por el Estado cuyo interés es implementar una ocupación ordenada y, ante todo, un uso sostenible del territorio nacional» (*Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2022-2050*). En suma, «estas acciones concretas regulan y promocionan la localización de la población, el desarrollo de todas las actividades económicas y sociales dentro del territorio, de forma que se logre un desarrollo sostenible debido a los criterios de limitación que imponen las dinámicas económicas, ambientales o sociales, la calidad de vida de la población, fomentar la integración social en el territorio y procurar el buen uso y aprovechamiento de los recursos naturales y culturales».

Por su parte, la categoría de ciudades intermedias hace referencia a aquellas ciudades que tienen entre 50,000 y un millón de habitantes. Este concepto resulta importante porque amarra la capacidad de desconcentrar y reducir la presión en las grandes ciudades. Llevado de forma ordenada e inteligente, el apareamiento de las ciudades intermedias es un indicador concreto de un proceso sostenido de urbanización.

7.3.5.2 Tendencia

El *Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2022-2050* afirma que el ordenamiento territorial busca esencialmente establecer un proceso de diálogo y concertación ciudadana entre diferentes actores que con intereses particulares conviven en el territorio, el cual requiere una relación de corresponsabilidad entre la sociedad civil y todos los niveles de Gobierno.

7.3.5.3. Posibles desenlaces

Un desenlace óptimo en este rubro requeriría que las ciudades intermedias cumplan la promesa, hasta el momento incumplida, de ser captadoras de inversión y creadoras de empleo de calidad. Esto pasa o transita obligadamente por un ordenamiento territorial integral, el cual considera las necesidades y potencialidades de cada región, así como una planificación que considere la resiliencia ambiental y el recurso hídrico como ejes principales.

Por su parte, en un desenlace de tendencia neutral, las ciudades intermedias continúan su crecimiento orgánico y natural; por lo tanto, limitado. Continúa la concentración de bienes, servicios y empleos en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala, promoviendo un crecimiento desordenado.

El desenlace negativo vería por encima de todo cómo las ciudades intermedias empiezan a decrecer a partir de fenómenos como el avance del bono demográfico, la migración y los problemas económicos severos. Se integrarían en esta situación elementos propios de la desorganización social



Un desenlace de tipo cisne en este vector marcaría la necesidad muy concreta de IED (como el canal interoceánico) para, así, provocar el surgimiento y el crecimiento de una ciudad intermedia no identificada hasta el momento, promoviendo el empleo y el crecimiento económico en lugares no usuales del país.

7.3.6. Mercado laboral y migración

7.3.6.1. Definición

La categoría de mercado laboral hace referencia al ámbito o espacio concreto donde toman lugar las actividades de tipo económico. De forma más concreta, el mercado laboral es el entorno donde la población económicamente activa desarrolla sus actividades de tipo económico generando de forma permanente una demanda de empleos u oportunidades laborales. La respuesta a esa demanda laboral (es decir, la oferta disponible de empleos, sus tipos y condiciones) tiene la capacidad de fomentar que la población traspase las fronteras geográficas de un país o trasladarse hacia las grandes ciudades del propio entorno nacional en busca de mejores condiciones laborales: esto es la categoría de migración.

7.3.6.1. Definición

La categoría de mercado laboral hace referencia al ámbito o espacio concreto donde toman lugar las actividades de tipo económico. De forma más concreta, el mercado laboral es el entorno donde la población económicamente activa desarrolla sus actividades de tipo económico generando de forma permanente una demanda de empleos u oportunidades laborales. La respuesta a esa demanda laboral (es decir, la oferta disponible de empleos, sus tipos y condiciones) tiene la capacidad de fomentar que la población traspase las fronteras geográficas de un país o trasladarse hacia las grandes ciudades del propio entorno nacional en busca de mejores condiciones laborales: esto es la categoría de migración.

7.3.6.2. Tendencia

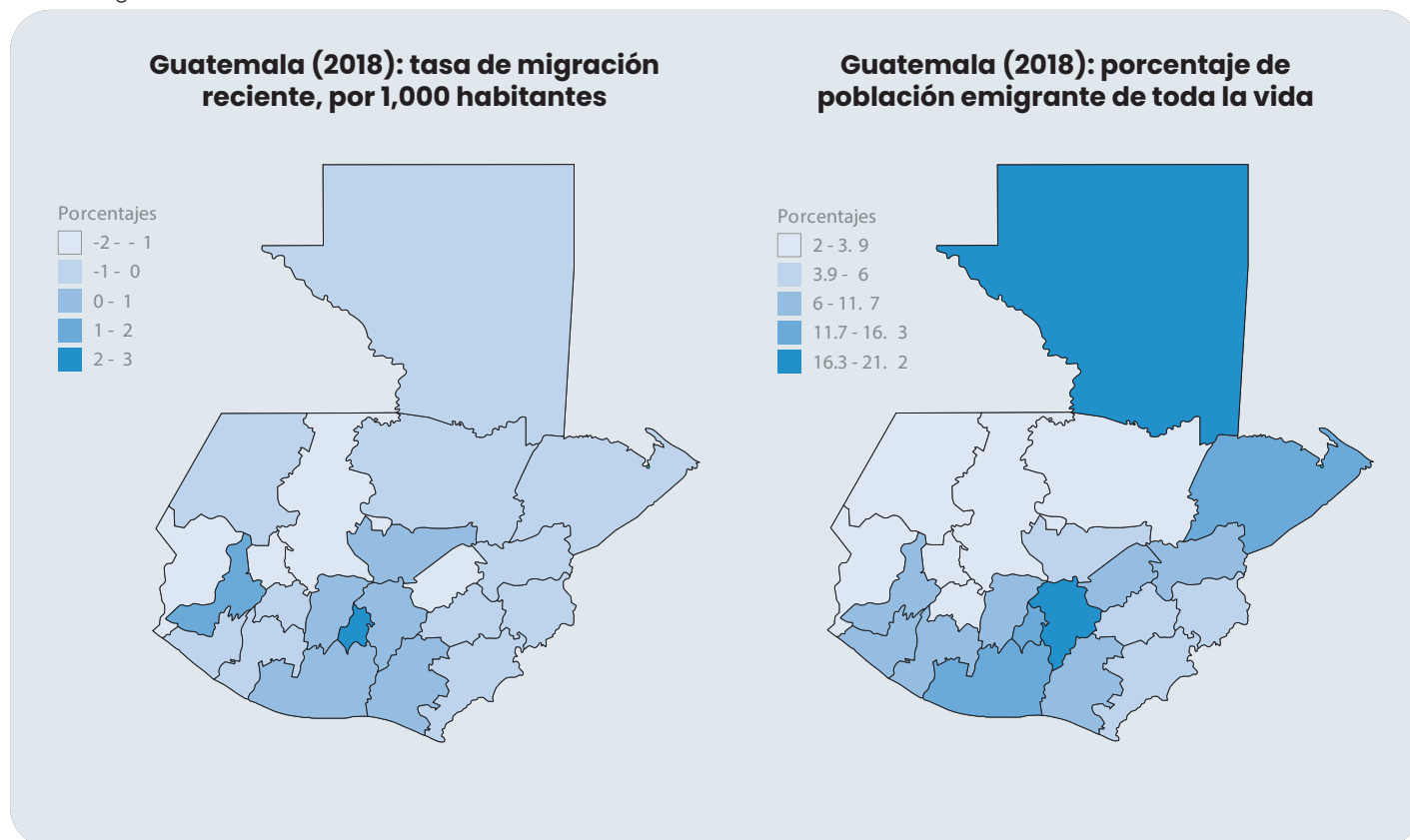
A partir del índice de competitividad local (ICL) elaborado por la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA), se estima que la mayor cantidad de municipios, 261 de 340, mostraron un PIB per cápita por debajo del promedio nacional para 2021 con un nivel bajo de crecimiento entre 2019 y 2021, siendo clasificados bajo una categoría de «estancados». Esto implica que son municipios con bajo dinamismo, lo cual los mantiene en una situación de mayor retraso en la competitividad. En total, en estos municipios está aproximadamente concentrado el 60 % de la población, siendo en su mayoría rural (62.9 %) e indígena (52.7 %).

La migración interna se ha caracterizado por movimientos que tienen como eje central la ciudad capital. En cuanto a la intensidad de la migración, la tasa de migración reciente para 2018 muestra que el total neto de personas que migraron fue positivo en siete departamentos, destacando Sacatepéquez, que presentó la tasa migratoria neta más alta (3.0 por cada 1000 habitantes). Por el contrario, Totonicapán (-1.4) y El Progreso (-2.0) son los departamentos que mostraron menores posibilidades de retener a su población.



En materia de flujos de migración interna de toda la vida, el departamento de Guatemala se ubica como el principal destino de las corrientes migratorias de 19 de los 21 departamentos restantes. Al revisar la proporción de población que residía en 2018 en un departamento diferente al de nacimiento, se constata que los departamentos de Petén y Guatemala son los que presentan la mayor proporción de inmigrantes de toda la vida entre sus habitantes, 21 % y 19 %, respectivamente. Le siguen los departamentos de Sacatepéquez (16 %), Escuintla (16 %) e Izabal (14 %). El siguiente gráfico pone de manifiesto la situación referida.

Imagen 12



Tasa de migración reciente por 1,000 habitantes y porcentaje de población emigrante de toda la vida. Tabla elaborada con datos del año 2018. Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas *Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades. Guatemala. UNFPA, 2024*

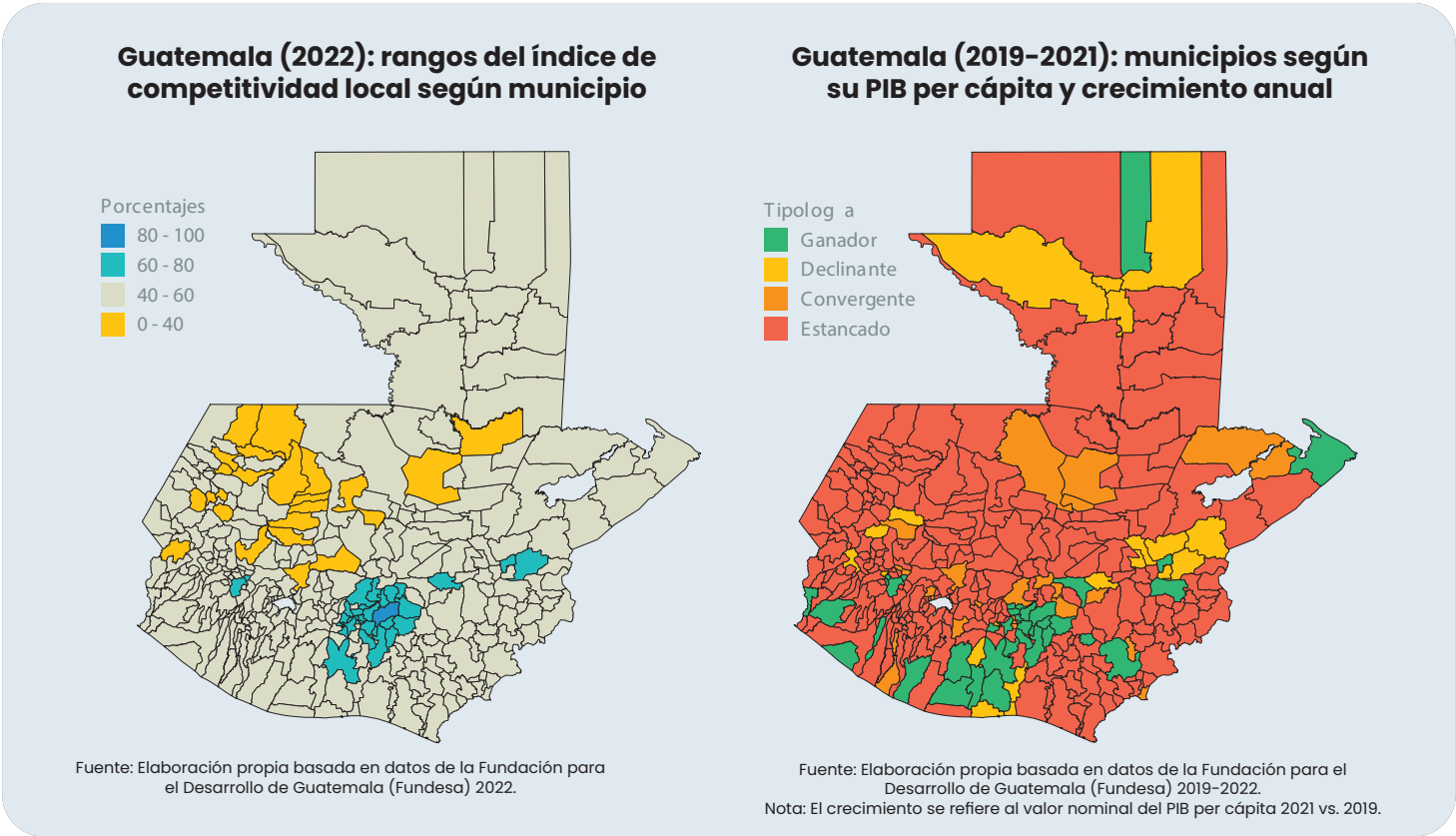
En cuanto al desglose de género en términos del mercado laboral, durante el año 2021, Guatemala registró las tasas de participación económica nacional y masculina más altas que las tasas promedio de América Latina y de los países con ingresos similares (ingreso medio alto); sin embargo, también tuvo los niveles más bajos de participación de las mujeres. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), durante el período de 2013 a 2021, la tasa de participación femenina aumentó el 2.7 %, pasando del 40.6 % al 43.2 %.



En lo que respecta al rubro de la migración interna, esta se ha caracterizado por movimientos que tienen como eje central la ciudad capital. En cuanto a la intensidad de la migración, la tasa de migración reciente para 2018 muestra que el total neto de personas que migraron fue positivo en siete departamentos, destacando Sacatepéquez, que presentó la tasa migratoria neta más alta (3.0 por cada 1000 habitantes). Por el contrario, Totonicapán (-1.4) y El Progreso (-2.0) son los departamentos que mostraron menores posibilidades de retener a su población.

En cuanto al rubro de la migración externa, es decir la salida de guatemaltecos hacia el extranjero para buscar opciones laborales viables, es importante explicar que esta situación está profundamente amarrada a los pocos avances en el ámbito de competitividad, lo cual incide en bajos niveles de productividad, limitando el crecimiento económico, la atención de asuntos prioritarios de política social y, por lo tanto, el desarrollo de la población. Según el índice de competitividad global (GCI) del año 2019, elaborado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), Guatemala ocupó la posición 98 de 141 países evaluados y a nivel latinoamericano se ubicó en el lugar 16 de 22 países. Los ámbitos en donde Guatemala presenta grandes desafíos están relacionados con la inseguridad, el deterioro de la infraestructura, la baja cobertura y calidad educativa, la inflación y la dependencia de las remesas (Fundesa, 2023). La siguiente imagen ejemplifica la situación descrita.

Imagen 13



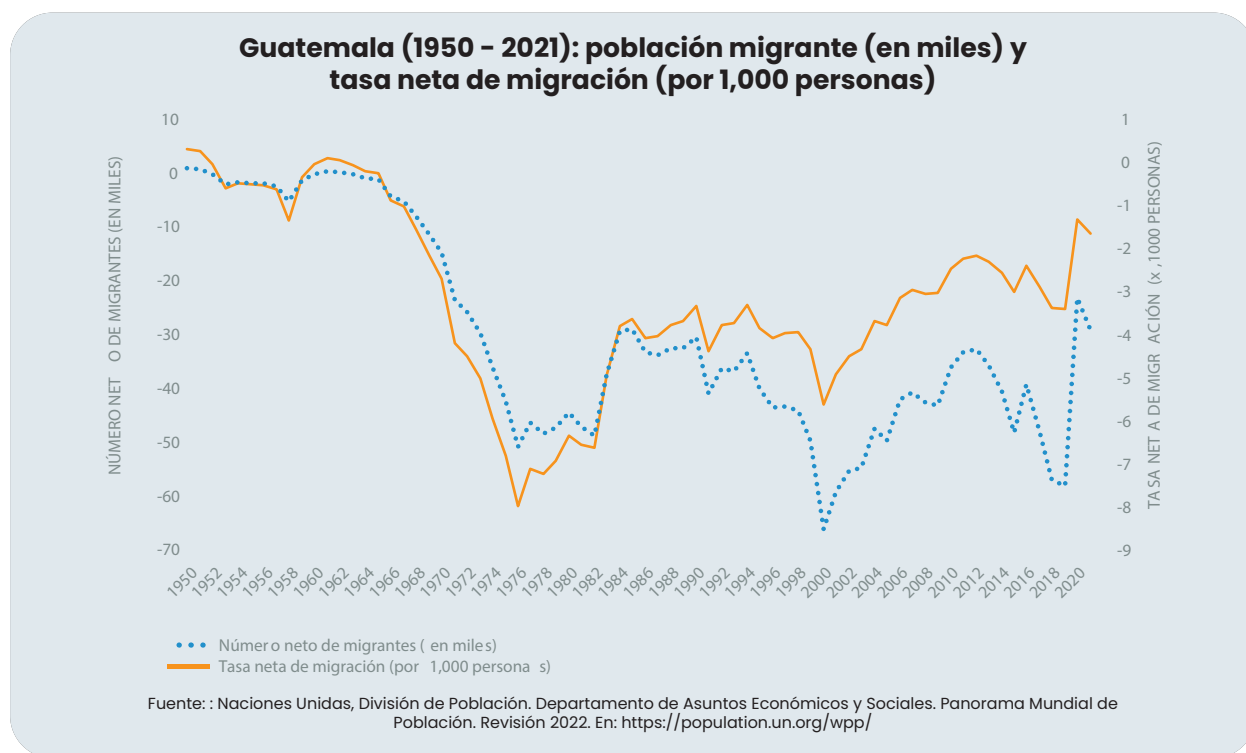
Rangos del índice de competitividad local según municipio y municipios según su PIB per cápita y crecimiento anual. Datos elaborados durante el período 2019-2021. . Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas *Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades. Guatemala. UNFPA, 2024*





Así las cosas, la tendencia con respecto a la migración hacia el exterior es la siguiente: El flujo migratorio de personas guatemaltecas que se dirigen al exterior es constante y con una tendencia de crecimiento permanente en su volumen, existiendo cambios recientes en el perfil de los emigrantes guatemaltecos. La mayoría del desplazamiento migratorio de personas se realiza de forma irregular, las cuales generalmente cruzan las fronteras sin registrarse en los puestos migratorios autorizados por los respectivos Gobiernos, movimiento invisible institucionalmente y, por tanto, difícil de medir. Según estimaciones del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas del año 2022 (UNDESA), el promedio de la tasa neta de migración por 1,000 personas al período de 2012 a 2021 fue de -2.5, equivalente a 41,000 migrantes anuales. Debido al flujo migratorio irregular reciente, la población guatemalteca retornada, mayoritariamente de Estados Unidos y México, está integrada por personas de ambos sexos y de todas las edades, principalmente hombres jóvenes. Dentro de esta población se identifican también niñas, niños y adolescentes que viajan solos. La siguiente imagen ejemplifica el punto recién mencionado.

Imagen 14

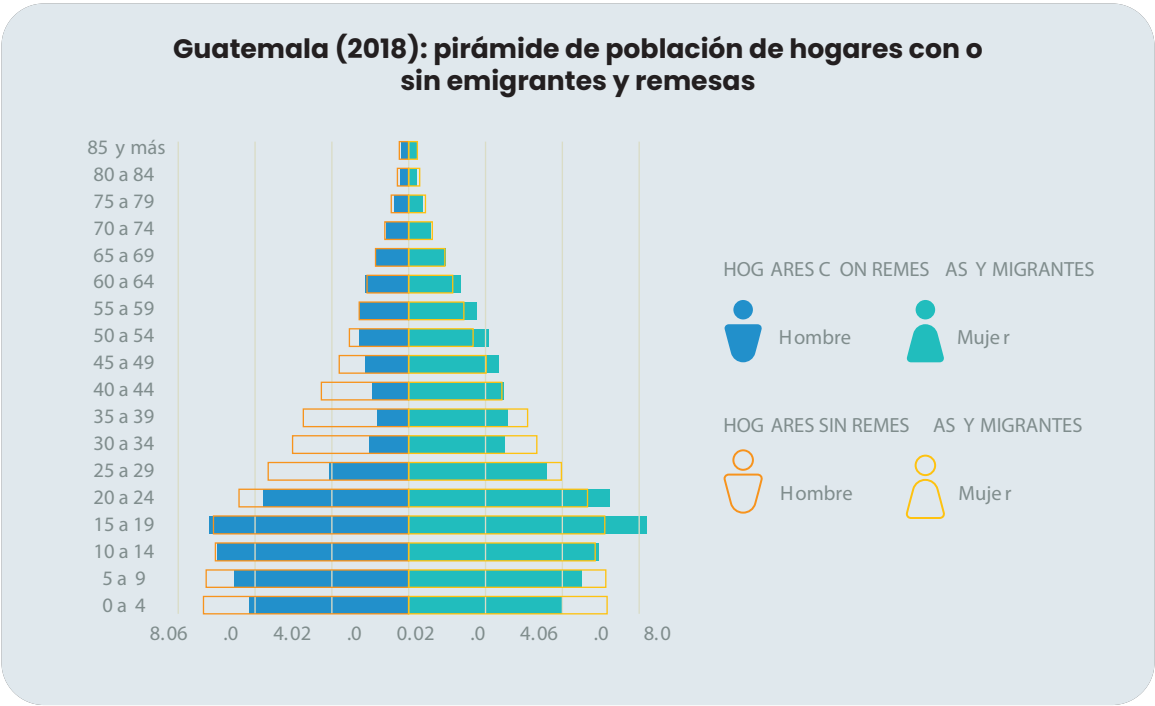


Población migrante (en miles) y tasa neta de migración (por 1,000 personas) durante los años 1951 al 2021). Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas *Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades*. Guatemala. UNFPA, 2024.



Al abordar el tema de migración hacia el exterior es inevitable hablar del tema remesas; estas contribuyen al bienestar de los hogares, siendo un factor que eleva la probabilidad de que las personas tengan mayor acceso a educación, salud, alimentación y, en general, a mejores condiciones de vida. Actualmente, las remesas representan el principal flujo de recursos del exterior hacia Guatemala, lo que repercute en el dinamismo de la economía nacional. Dentro de los hogares receptores, las remesas son utilizadas en un 12.3 % para el gasto en inversión social (salud y educación) y un significativo 43.8 % para el consumo, rubro en el que destacan el gasto en alimentos (17.5 %), vivienda (9.4 %) y transporte (4.8 %) (OIM, 2023). La correlación aquí descrita se pone de manifiesto en la siguiente gráfica.

Imágen 15

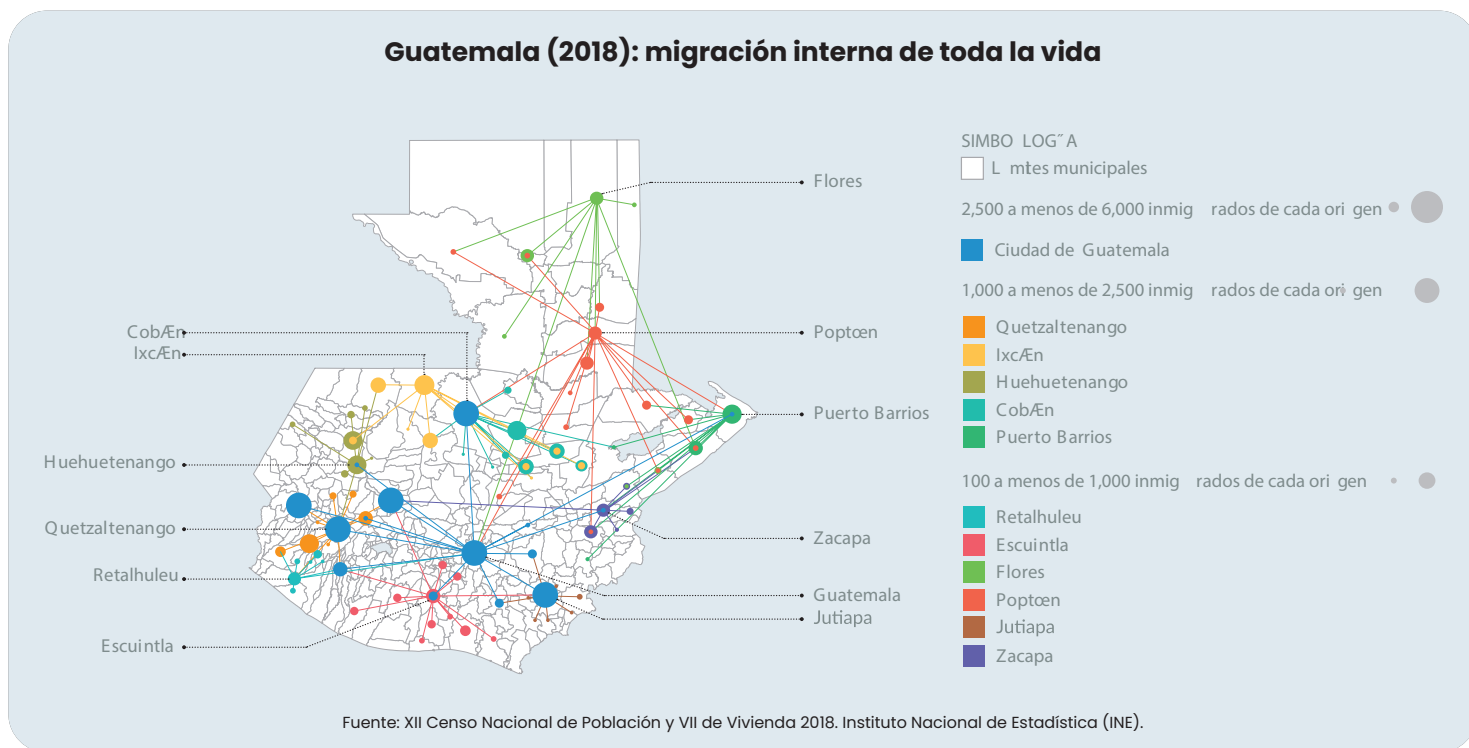


Pirámide de población de hogares con o sin emigrantes y remesas al año 2018. Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas *Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades*. Guatemala. UNFPA, 2024



Es importante, además, mencionar el concepto de la migración de la toda la vida, lo que hace referencia a una dinámica de migración hacia el extranjero que toma lugar independientemente de cuáles son las condiciones de vida en el país. Esta realidad de tipo estructural se ejemplifica en el siguiente gráfico.

Imagen 16

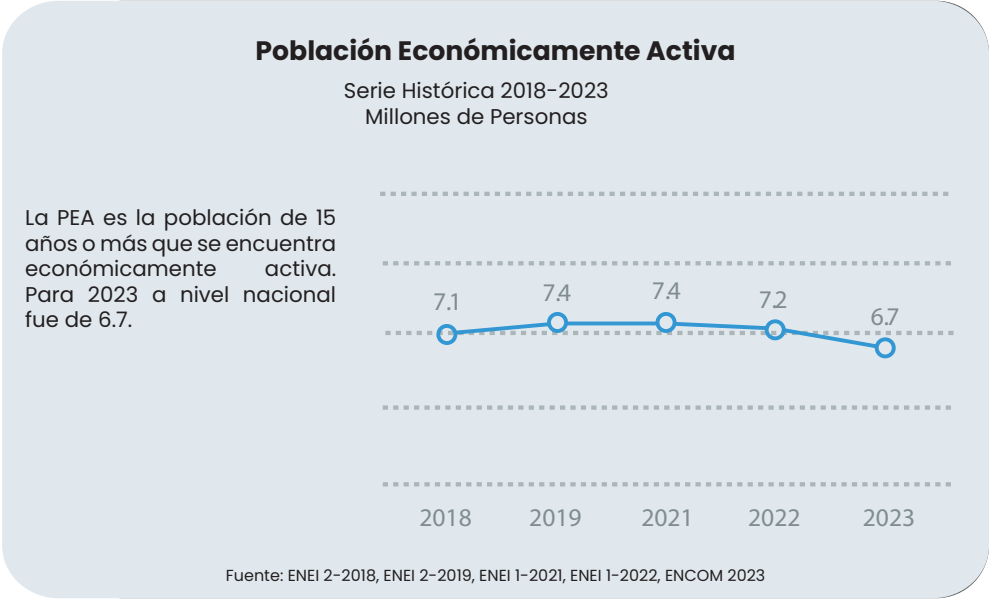


Flujo migratorio interno estructural denominado de *toda la vida*. Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas *Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades*. Guatemala. UNFPA, 2024



En lo que respecta a la estructura del mercado laboral en Guatemala, hay toda una serie de datos duros que es necesario mencionar y que se expresan claramente en las siguientes gráficas seleccionadas. En lo que respecta al importante concepto de PEA, o población económicamente activa, la estructura que se tiene para el año 2023 es la siguiente:

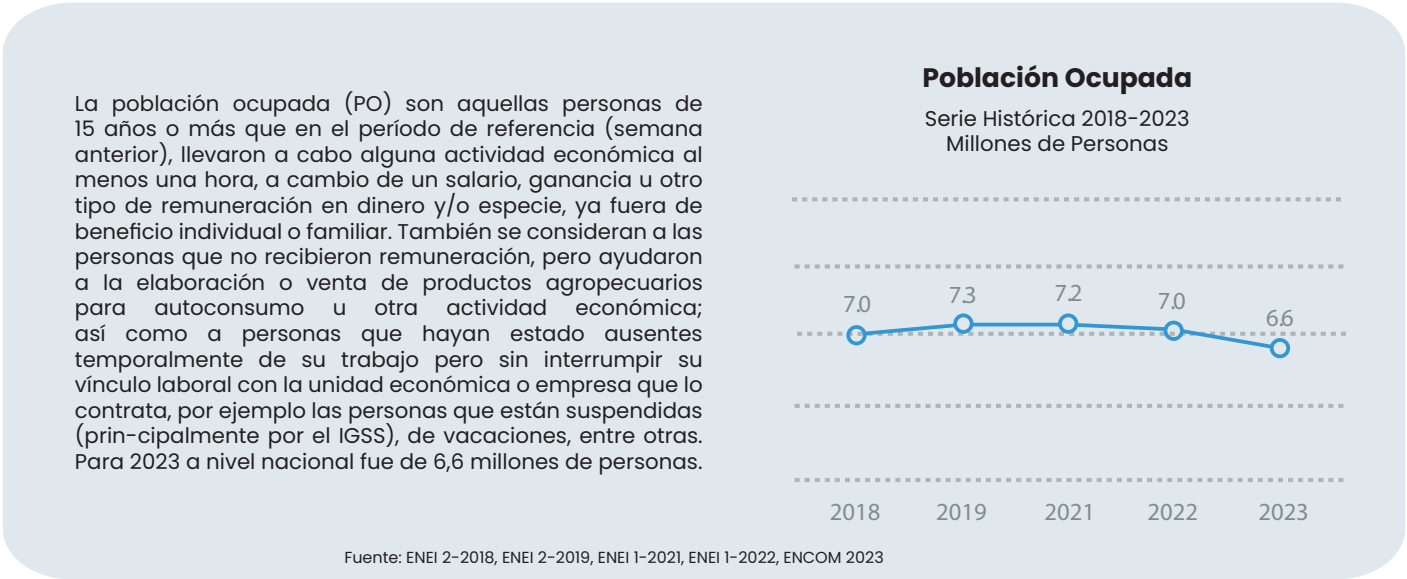
Imagen 17



Estructura fundamental de la población económicamente activa en Guatemala. Imagen tomada de ENCOVI 2023.

Por su parte, el rubro de población ocupada (cuya explicación se encuentra en el gráfico siguiente) muestra la siguiente estructura.

Imagen 18



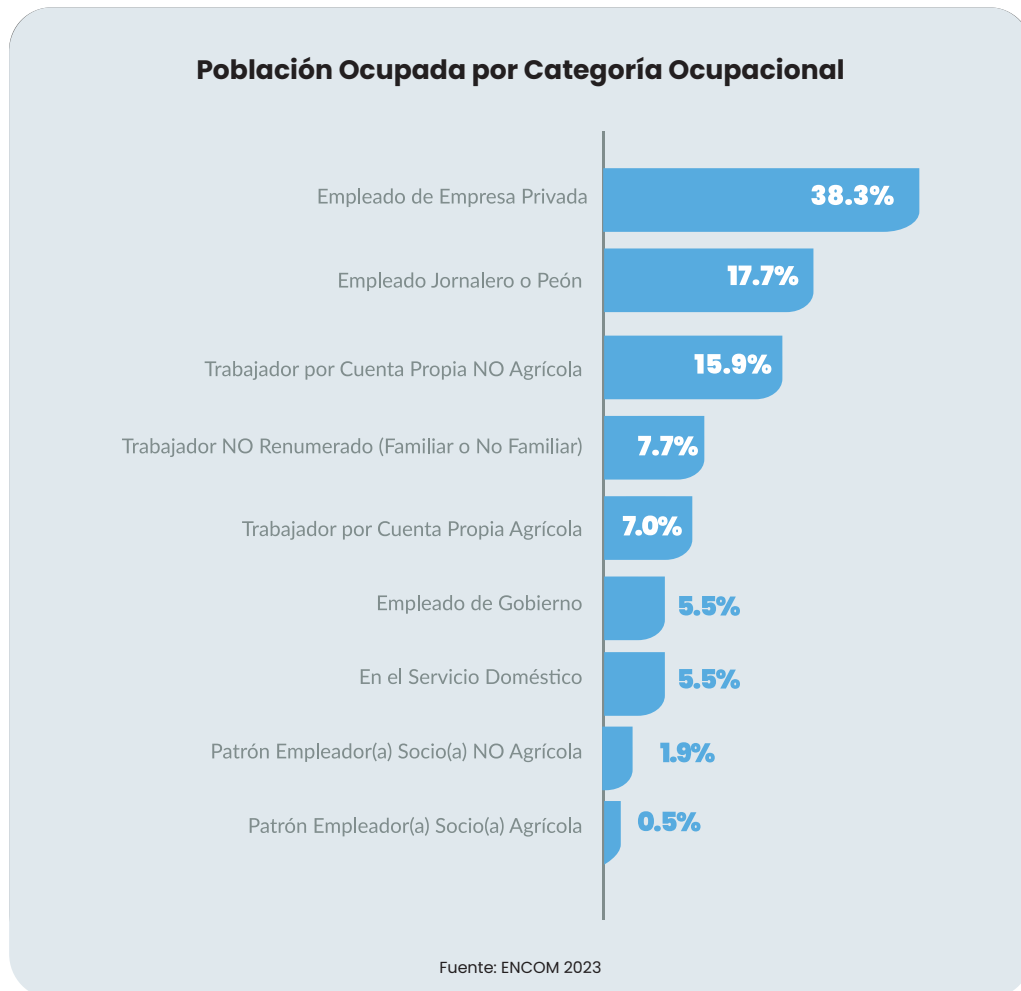
Estructura fundamental de la población económicamente activa en Guatemala. Imagen tomada de ENCOVI 2023.





En complemento al concepto anterior, se presenta ahora la noción de población ocupada por categoría ocupacional con lo cual es posible sectorizar los porcentajes de la población ocupada.

Imagen 19



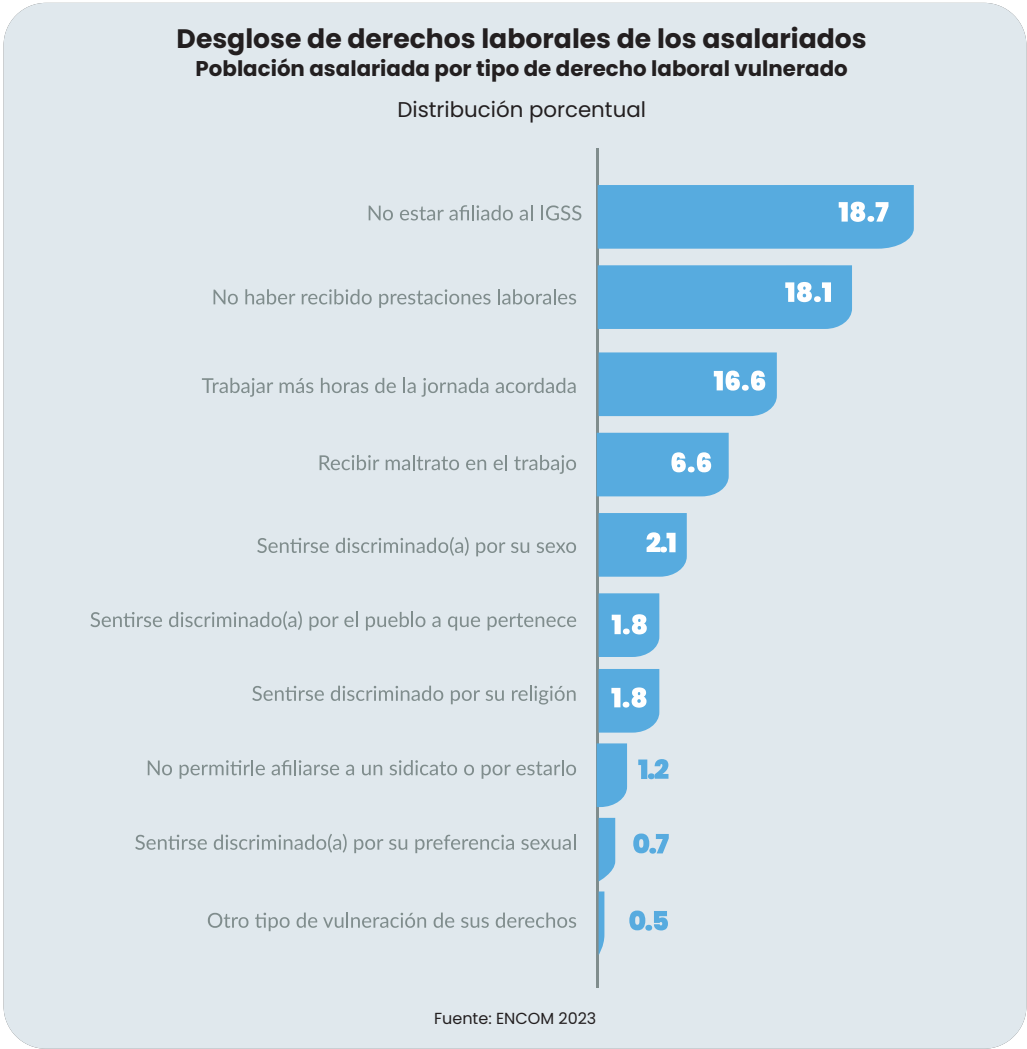
Estructura pertinente de la población ocupada en Guatemala por desglose ocupacional.
Imagen tomada de ENCOVI 2023.

La gráfica muestra las categorías ocupacionales principales en la población ocupada(PO) en Guatemala. A nivel nacional, las tres predominantes son empleado de empresa privada con un 38.3%, seguido de empleado jornalero o peón con un 17.7%, y trabajador por cuenta propia no agrícola con un 15.9%. Por el contra-rio, la categoría ocupacional que menos se reportó por la población ocupada Guatemalteca es patrón empleador (a) socio (a) agrícola con un 0.5%.



A continuación, se presenta para cerrar las correlaciones teóricas con respecto a la población económicamente activa y la población ocupada un gráfico que muestra la relación entre población económicamente activa y los derechos laborales adquiridos.

Imágen 20



De la población ocipada (PO) asalariada guatemalteca, el 18.7% reportó no contar con afiliación al IGSS, el 16.6% reportó no contar con afiliación al IGSS, el 16.6% reportó haber sufrido incumplimiento del horario laboral y el 6.6% reportó maltratato laboral. Por el contrario, un 1.2% reportó una falta a sus derechos sindicales.

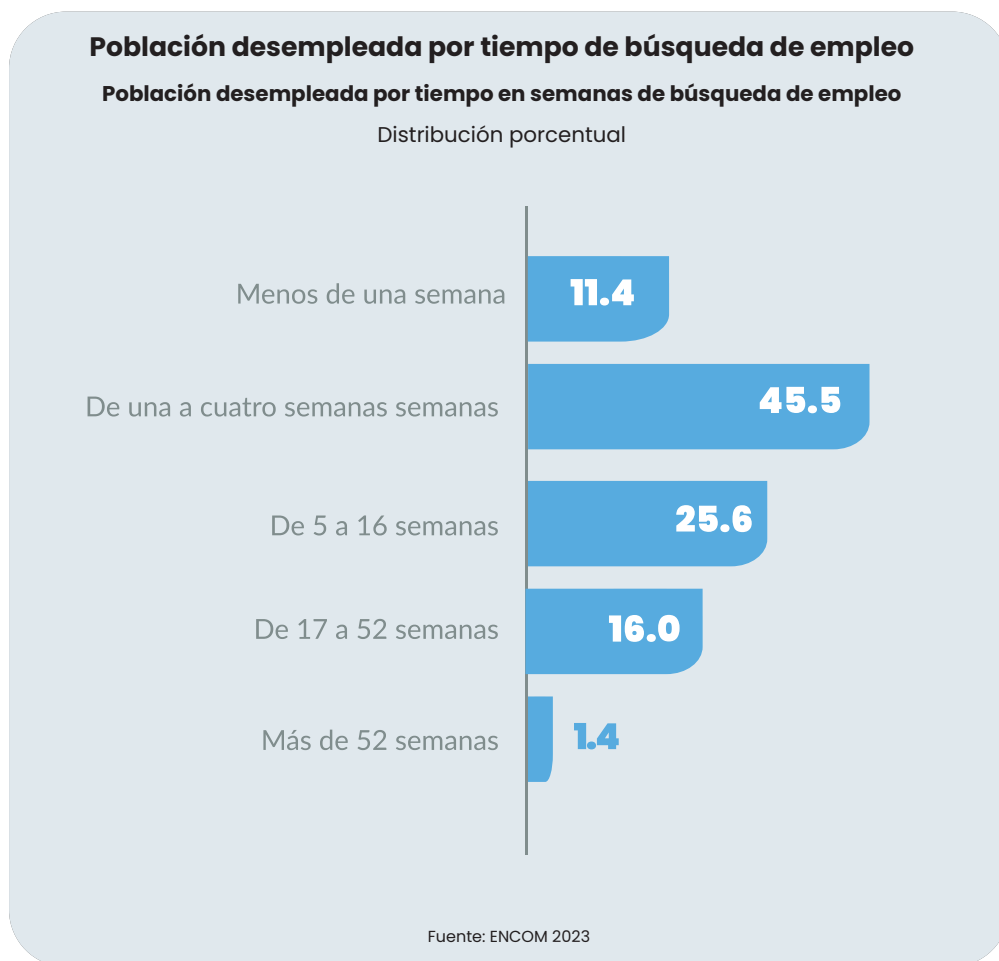
Estructura desglosada de los derechos laborales pertinentes a la población económicamente activa. Estructura pertinente de la población ocupada en Guatemala por desglose ocupacional. Imagen tomada de ENCOVI 2023.





Se presenta a continuación un gráfico que muestra la correlación con respecto al tiempo requerido para encontrar empleo. Este dato resulta fundamental para mostrar el dinamismo del mercado laboral guatemalteco.

Imagen 21



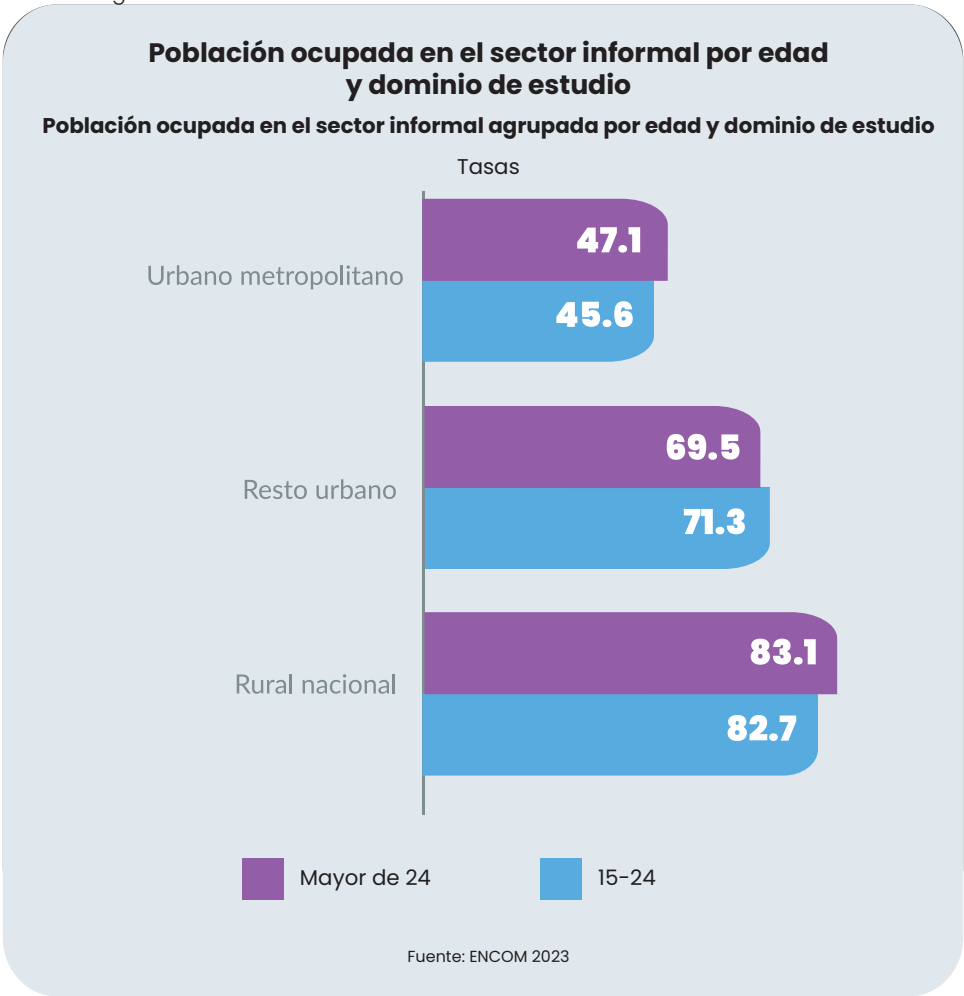
Se registró que al menos el 11.4% tienen menos de una semana de estar en búsqueda de trabajo o tratando de instalar su propio negocio, un 45.5% de una a cuatro semanas, 5 a 16 semanas el 25.6% 17 a 52 semanas el 16.0% y el 1.4% más de 52 semanas.

Temporalidad necesaria para encontrar un empleo. Imagen tomada de ENCOVI 2023.



Por último, pero no menos importante, se ha querido reflejar a continuación la composición del mercado laboral con respecto al porcentaje de personas en el sector informal (en términos de edad y su escolaridad). Los datos presentados muestran con claridad que la informalidad es un enemigo por vencer.

Imagen 22



En el sector informal, la tasa de la población de 15 a 24 años en 45.6% en el área urbana metropolitana, 71.3% en el resto urbana, y 82.7% en área rural. El indicador en el caso de la población de 24 años o más fue 47.1% en el área urbana metropolitana, 69.5% en el resto urbano, 83.1% en el área rural.

Porcentaje de personas ocupadas que se encuentran en el rubro de la informalidad. Imagen tomada de ENCOVI 2023.



7.3.6.2. Posibles desenlaces.

Un desenlace de tipo óptimo o positivo sería testigo de la generación de nuevas opciones laborales, principalmente en los ámbitos industrial, tecnológico y turístico, con enfoque en los jóvenes recién graduados de nivel medio o de carreras técnicas. La migración laboral, regular y temporal se afianza como opción viable para más personas, abarcando más mercados que los actuales (EE. UU. y Canadá).

Por su parte, un desenlace de categoría neutro pasa por sostener la tendencia de opciones laborales limitadas para jóvenes, incluso aquellos con estudios secundarios y técnicos (centros de contacto e industria textil). La migración irregular continúa siendo muy atractiva para los jóvenes indígenas y rurales, quienes no tienen acceso a capacitación en temas técnicos en sus comunidades de origen, con todos los peligros que ello implica.

Un desenlace negativo mostraría un endurecimiento en las políticas migratorias de Estados Unidos cerrando esta opción laboral a miles de guatemaltecos. A la vez, no se dan nuevas opciones laborales en el país, generando una crisis de desempleo con especial impacto en ciudades intermedias y en el interior del país.]

Un desenlace de tipo cisne tendría, por inicio, el comienzo del endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos, así como la escasez de IED y otras formas de generación de empleo que llevan al país a una nueva «ruralización», con grandes números de personas regresando a sus territorios de origen, generando presiones sobre la agricultura y la economía familiar, y desencadenando crisis de inseguridad alimentaria.

7.3.7. Brecha rural y pueblos indígenas

7.3.7.1 Definición

El concepto de brecha rural es una categoría teórica cuya utilidad radica en permitir comprender las dinámicas ancladas en la asimetría de los procesos distintivos entre lo urbano y lo rural. Es decir, al hablar de brechas rurales se está aceptando la existencia de claras diferencias en materia de ingresos, nivel de capitalización, construcción de infraestructura, acceso a servicios básicos que existen entre los entornos urbanos y los rurales. En este contexto, claramente se posicionan los pueblos indígenas con el grupo humano mayormente afectado por dichas brechas. Una política de desarrollo completa e integral debe contemplar, sin duda alguna, la reducción de la brecha rural. sobre ese mañana tiene prácticamente su respuesta asegurada: Durante el próximo siglo todo se transformará radicalmente, generando escenarios de conflicto y tensión en los cuales solamente podrán ser exitosos aquellos contextos cuyas instituciones sean sólidas y capaces de resolver los problemas que surjan.



7.3.7.2. Tendencia

En Guatemala aún existe un gran número de lugares, poblados menores, dispersos en áreas rurales, los cuales se caracterizan por ser zonas con mayor población indígena y dedicada a las actividades agrícolas. El altiplano del país combina zonas de alta concentración de población urbana con poblados rurales, principalmente en el sur de Huehuetenango, en la región de Quetzaltenango y en el sur de Quiché. Otra zona de alta concentración rural es el norte del municipio de Cobán y la región chortí. Esas aglomeraciones rurales constituyen núcleos de población que se dedican, en especial, a actividades agrícolas y que requieren un abordaje de política pública diferenciado de los núcleos urbanos. También se evidencia la existencia de población rural en otras partes del territorio nacional que anticipa el crecimiento futuro de las ciudades intermedias. Es notable que las regiones de Cobán, Huehuetenango y San Marcos están rodeadas de centralidades y poblados rurales que, con el pasar del tiempo, alimentaran las ciudades inmediatas en términos de migración interna.

La tendencia sostenida ha sido mantener una brecha muy amplia entre lo urbano y lo rural, y a sobredimensionar con el uso del término *ciudad* a lo que propiamente es una aglomeración desordenada de personas sin garantías de ningún tipo de servicios básicos sostenibles: simplemente mesetas urbanas. A ese respecto es muy importante mostrar la relación existente entre la población ocupada en el sector informal desglosada con base en la proveniencia étnica. Lo anterior se puede claramente apreciar en el gráfico 22.

Imagen 23



Se registró que al menos el 11.4% tienen menos de una semana de estar en búsqueda de trabajo o tratando de instalar su propio negocio, un 45.5% de una a cuatro semanas, 5 a 16 semanas el 25.6%, 17 a 52 semanas el 16.0% y el 1.4% más de 52 semanas

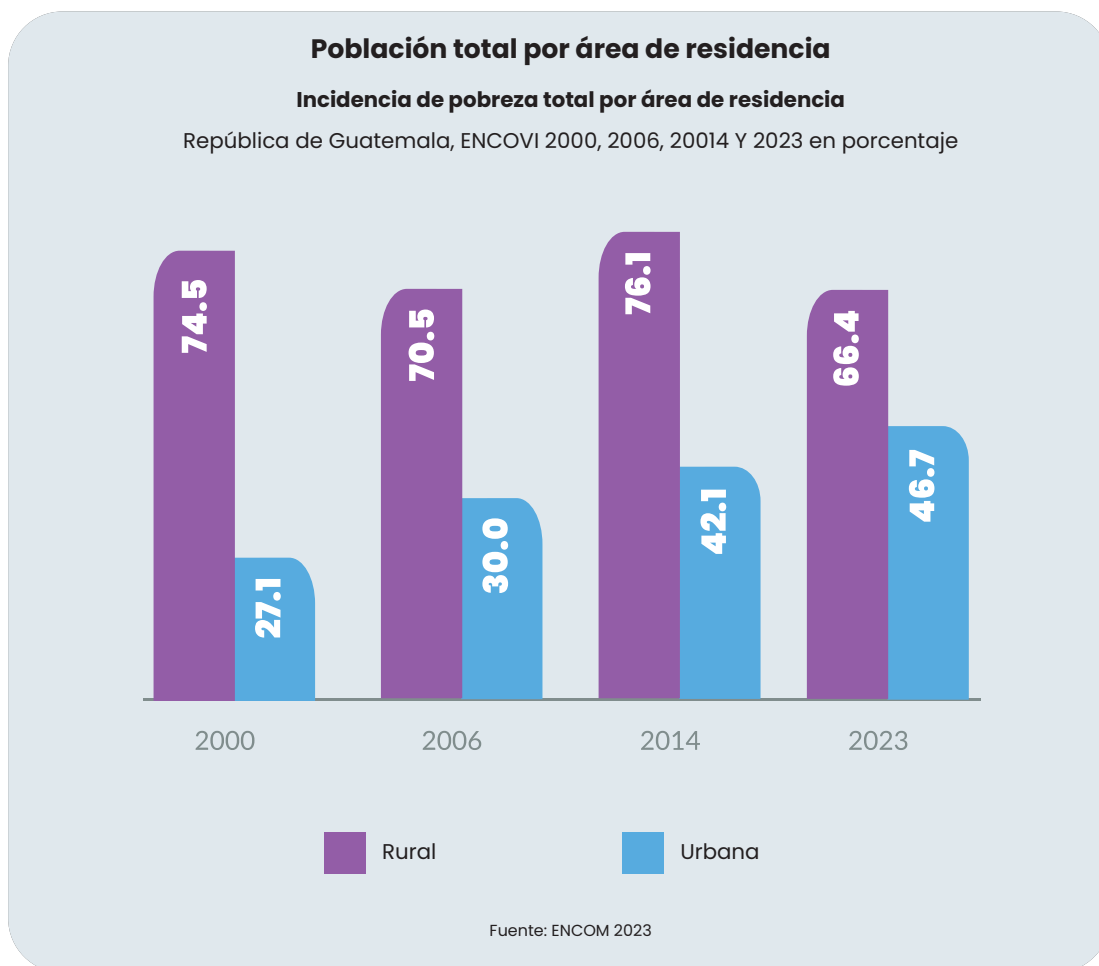
Temporalidad necesaria para encontrar un empleo. Imagen tomada de ENCOVI 2023.





Por último, pero no menos importante, se ha querido reflejar a continuación la composición del mercado laboral con respecto al porcentaje de personas en el sector informal (en términos de edad y su escolaridad). Los datos presentados muestran con claridad que la informalidad es un enemigo por vencer.

Imágen 24



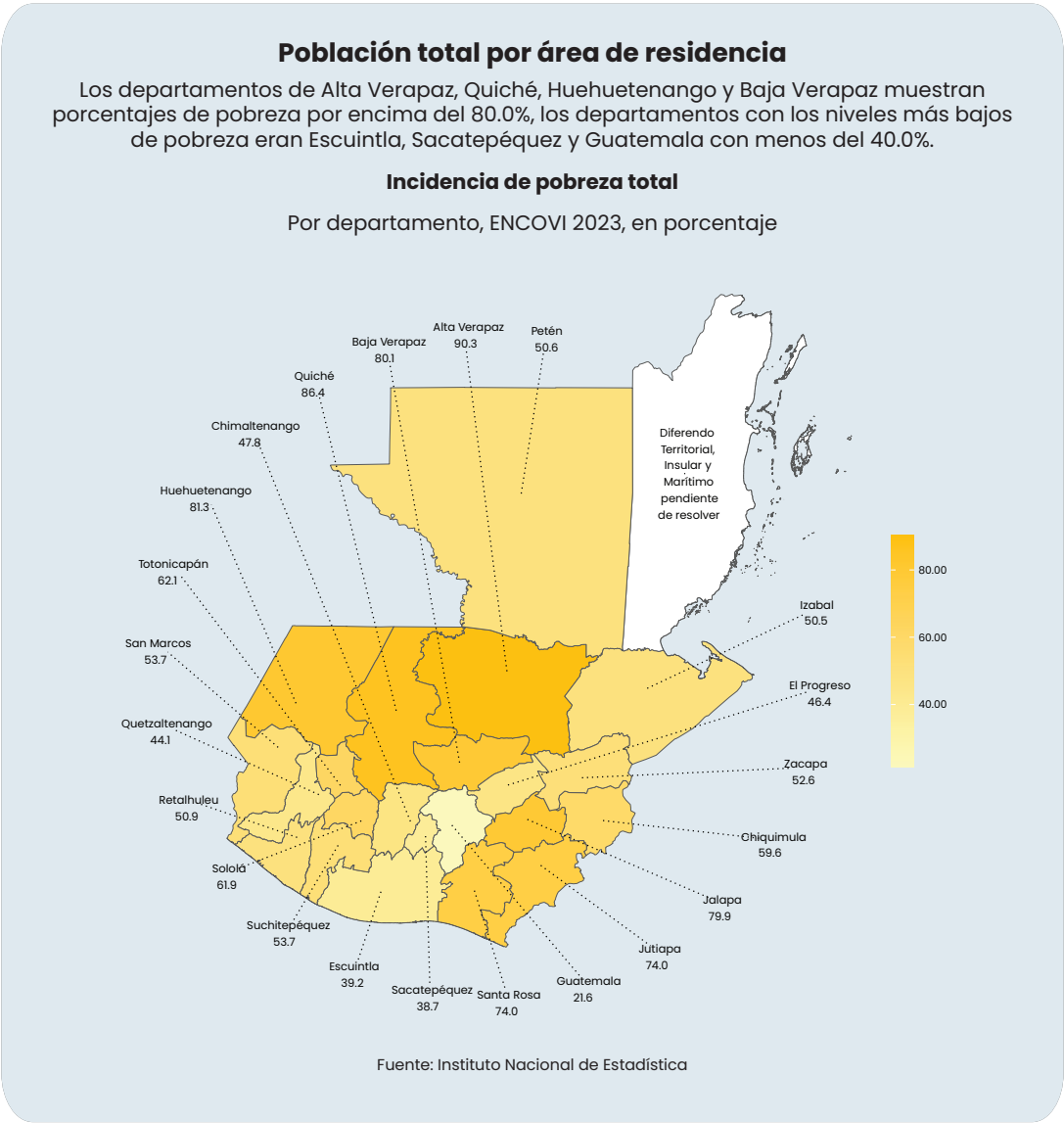
Según las estimaciones, la pobreza en 2014 fue de 42.1% en el área urbana y 76.1% en el área rural, mientras que en 2023 fue de 46.7% en el área urbana y 66.4% en área rural.

La pobreza total de acuerdo con las zonas de residencia (rural o urbano). Imagen tomada de ENCOVI 2023.



Por su parte, en la siguiente imagen, extraída de los reportes del INE, se presenta con claridad la distribución de los porcentajes de pobreza en los departamentos.

Imagen 25



Distribución de los porcentajes de pobreza en los diferentes departamentos de Guatemala.
Imagen tomada de ENCOVI 2023.





7.3.7.2. Posibles desenlaces

Ante la situación descrita arriba, los desenlaces correspondientes son los siguientes.

El desenlace óptimo mostraría cómo la brecha existente en los indicadores económicos y de condiciones de vida entre el área urbana y la ruralidad del país se reducen a través de un correcto ordenamiento territorial y estrategias de promoción de inversión privada (nacional y extranjera) agregando generación de empleo, así como la inversión en infraestructura vial y energética. El modelo de desarrollo implementado en el altiplano occidental maya, zona de alta población indígena, es sensible a las necesidades culturales de la población, considerando, entre otros, el uso del idioma local, la espiritualidad tradicional y la relación entre las comunidades y su entorno natural.

En el desenlace de tipo neutral, las políticas públicas y los planes de desarrollo del país continúan sin incluir la ruralidad y las necesidades específicas de los pueblos indígenas como un eje transversal. Si bien es cierto que se reconocen las brechas entre las zonas urbanas y rurales, se continúa con la práctica de concentrar la mayor parte de la inversión en infraestructura en las zonas urbanas, olvidando la importancia de la interconexión entre los caminos municipales con las carreteras departamentales, así como los puestos de acopio y el acceso a la infraestructura energética. Por su parte, el desenlace negativo implicaría la excesiva concentración de servicios y oportunidades de empleo en ciertas zonas urbanas del país, lo que obliga a migración interna y migración internacional irregular, conllevando un crecimiento desordenado de algunas ciudades intermedias y el despoblamiento de otras zonas. Los pueblos indígenas, habitantes mayoritarios de muchas zonas rurales, no se sienten representados por el modelo de desarrollo y canalizan su descontento por la vía de la protesta social, la anomia política y, en general, un alejamiento paulatino con el resto del país.

El desenlace tipo cisne para este caso mostraría que la excesiva preminencia de las zonas urbanas y de una etnia por encima de las demás genera movimientos que buscan cada vez mayor autonomía e incluso el secesionismo de algunas zonas (como el altiplano maya o la región norte y Verapaces) del resto del país.

7.3.7. Cultura política democrática y situación actual

7.3.7.1. Definición

El concepto de cultura política es una de las variables teóricas más importantes que emanan del plano de los estudios de antropología y sociología política. Sosteniendo la clásica definición provista por Gabriel Almond y Sigmund Verba, la categoría de cultura política se define como *los grados de distancia entre los actores políticos y las instituciones*. (Almond, Verba, 2008). Lo anterior significa la resistencia o aceptación que un grupo humano ha realizado con respecto de los instrumentos políticos propios de su entorno.



En definitiva, la capacidad que un grupo social posee para comprender y utilizar en formas concretas las instituciones políticas a las cuales tiene acceso.

Comprender y analizar la situación de la democracia local es una tarea que fundamentalmente conlleva el reto de diagnosticar el correcto funcionamiento de los mecanismos o las instituciones democráticas que realizan la importante tarea de la intermediación política. La correlación existente entre ambas variables es la siguiente: A mejor calidad de cultura política, mejor será el funcionamiento de las instituciones democráticas.

A manera de antecedente teórico vale la pena mencionar en este contexto el documento titulado *Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas 2021: Tomándole el pulso a la democracia* elaborado en el año 2021 por la Universidad de Vanderbilt, LAPOP y el Barómetro Latinoamericano en materia de percepciones políticas. Dicho documento es importante, cual antecedente, en razón que aglutina y sintetiza el análisis sociopolítico a raíz de los eventos que toman lugar en Guatemala durante la temporalidad 2014-2018 (la interrupción de mandato del expresidente Pérez Molina y la salida de la Comisión Internacional contra la Corrupción y la Impunidad); pero logra, además, recoger datos importantes generados durante la pandemia del Covid19. El documento confirma con claridad un desencanto por parte de la ciudadanía al respecto de las instituciones democráticas concretamente en aspectos como estado de derecho, transparencia y combate a la corrupción. El cuestionamiento esencial sigue siendo, en esta coyuntura: ¿Cuál es el sentido de la democracia si no es posible resolver los aspectos más sustantivos de la vida cotidiana?

El estudio aquí presente retoma sin duda alguna la esencia estructural de dicho estudio, en cuanto a que hay un desgaste sistémico de las instituciones democráticas, aunque no del todo al respecto de los instrumentos democráticos. Las gráficas que se presentarán en este estudio ya recopilan los indicadores de participación al año 2023 y no muestran una caída sustancial de los números electorales, con lo cual pudiera justificarse un desencanto completo con la democracia electoral. Tampoco la elección del año 2023 consolidó políticamente una propuesta de corte antisistémica que fuera congruente con una caída profunda del resto de instituciones democráticas.

7.3.7.2.Tendencia

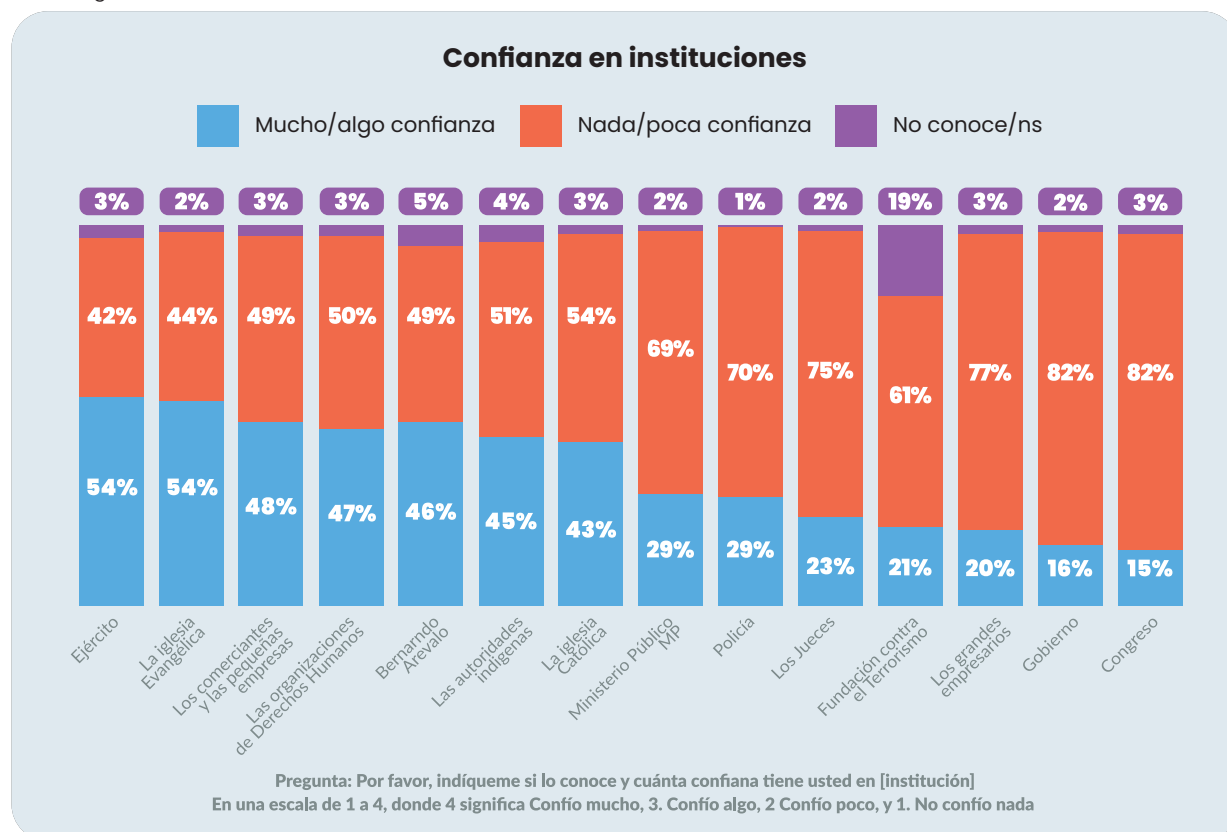
A casi 40 años del retorno a la democracia, la cultura política guatemalteca no muestra una consolidación efectiva de los mecanismos establecidos. Todo lo contrario, se observa una compleja situación en la cual el comportamiento de los actores políticos y la ciudadanía prefieren la utilización de mecanismos no formales paralelos a los mecanismos formales institucionales. Al mismo tiempo, los mecanismos políticos tradicionales parecen estar siendo profundamente cuestionadas tanto con respecto a su legitimidad y su efectividad: Esto incluye a partidos políticos, actores políticos tradicionales y las tradicionales instituciones republicanas.



Por último, pero no menos importante, es fundamental hacer referencia a uno de los indicadores más importantes en materia de cultura política: el volumen e intensidad de la participación electoral. Concretamente, en este plano se habla de picos de interés y participación ciudadana-electoral. La tendencia sostenida en el balance de los procesos electorales en Guatemala apunta a una participación electoral nunca masiva ni abrumadora, pero donde las tasas de abstencionismo histórico no eran considerables. Los procesos electorales siempre lograban rebasar el 60 por ciento del electorado exceptuando la elección del año 2015, donde el porcentaje de participación en la primera vuelta electoral fue del 69 por ciento. La tendencia sostenida al momento, en términos de la cultura política guatemalteca, no muestra un problema de apatía, sino un viraje en términos por la apetencia de los actores políticos, dando apertura al ingreso de outsiders políticos.

En este plano de discusión con relación al tema de cultura política resulta fundamental proveer un indicador de la confianza reflejada al respecto de las instituciones. Aspecto que puede verse en el siguiente gráfico que destaca el amplio margen de aprobación reflejado en la institución militar y el descrédito total que muestra la institución parlamentaria o congreso.

Imagen 26

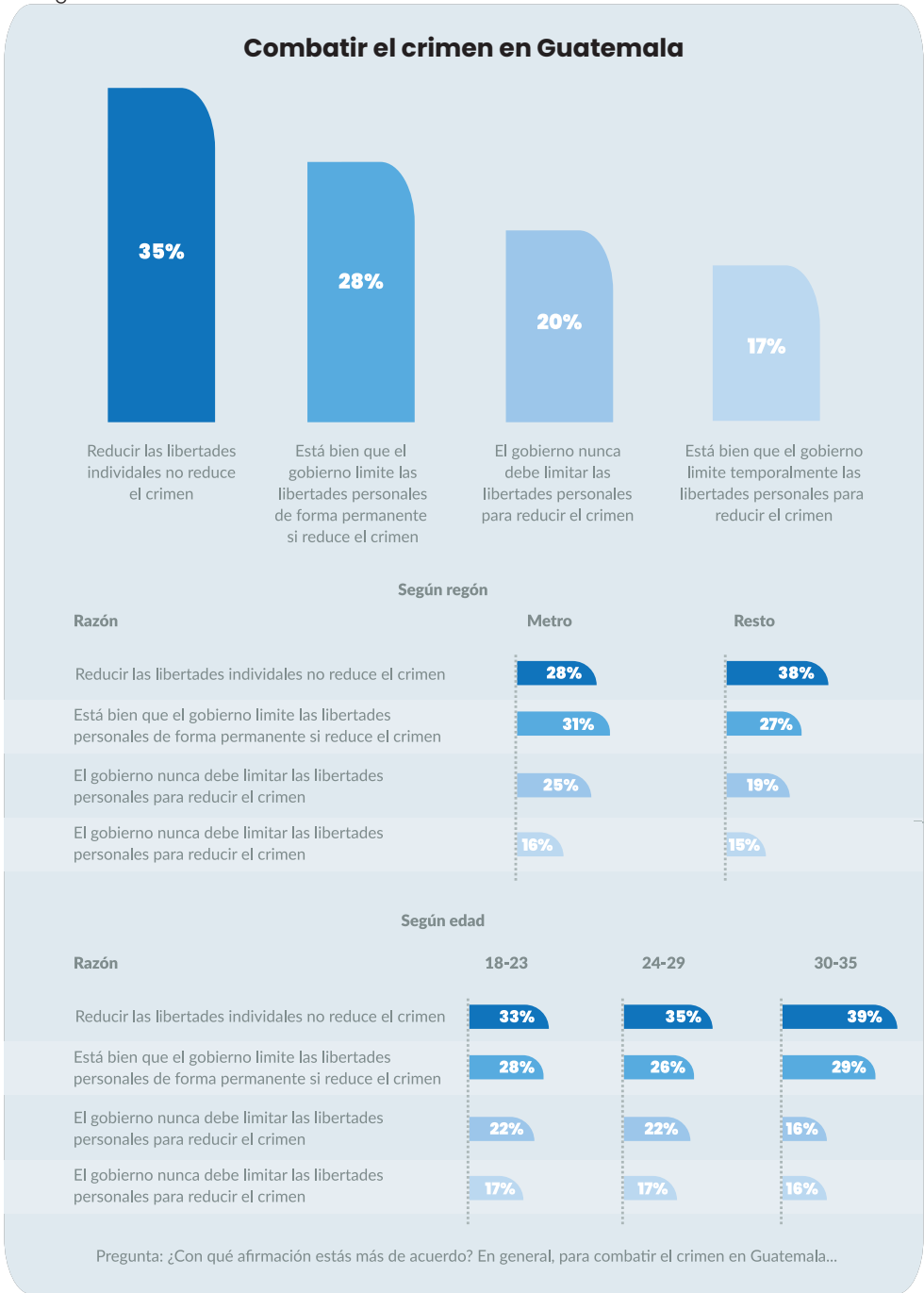


Porcentajes de confianza en las diferentes instituciones. Imagen tomada de la encuesta *¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala?* enero 2024. Oxfam.



De forma paralela es interesante mostrar ahora la percepción al respecto del tema vinculado con la inseguridad y la comprensión sobre sus situaciones colaterales. Tal y como se puede apreciar en la imagen 27, la afirmación con mayor apoyo es la que plantea que no se justifica la limitación de las libertades con el objetivo de reducir el crimen.

Imagen 27



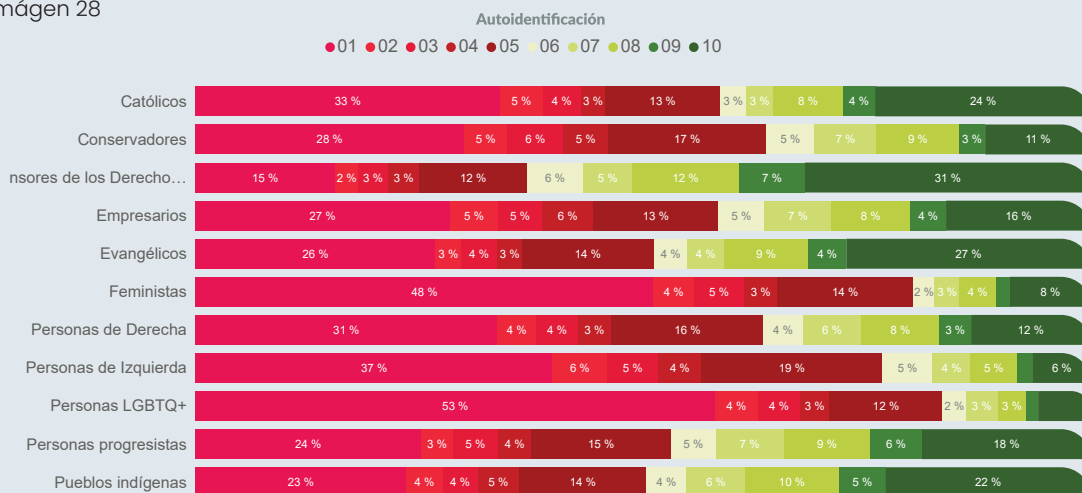
La correlación entre el combate al crimen y la reducción de las libertades políticas.Imagen tomada de la encuesta *¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala?*: enero 2024. Oxfam.





Por su parte, las siguientes gráficas, 28, 29 y 30, muestran claramente los aspectos de autoidentificación que los ciudadanos tienen con respecto a determinados sectores. La imagen 28 muestra un muy revelador aspecto con relación a la composición de la identidad, en la cual el plano religioso juega un rol fundamental en la construcción de la identidad. Por su parte, la ideología política y la identidad sexual son factores que parecen jugar un rol muy pequeño en la consolidación de la identidad de los sujetos.

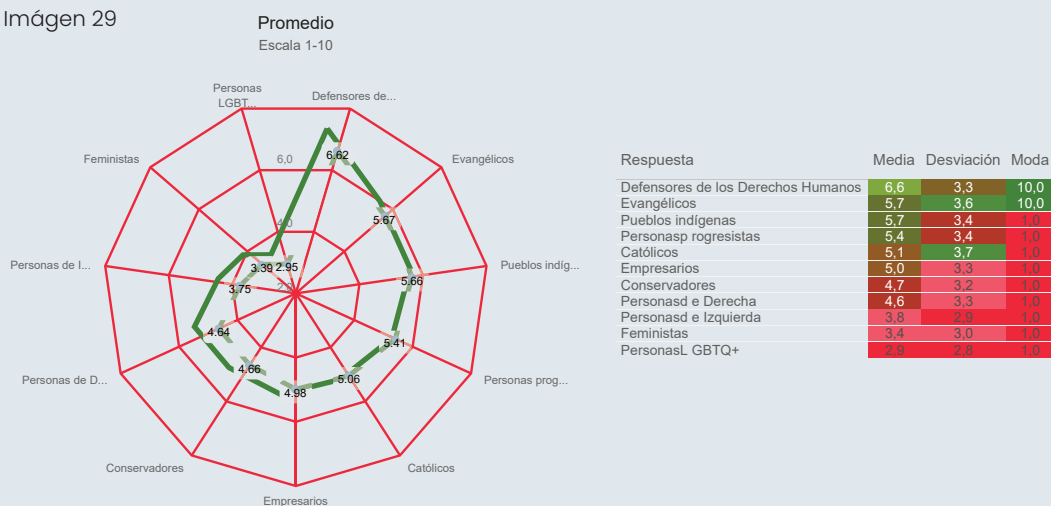
Imagen 28



Pregunta: En una escala del 01 al 10, donde 01 es nada y 10 es mucho, que tanto se identifica con cada uno de los siguientes grupos

La auto identificación. Imagen tomada de la encuesta *¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala?*: enero 2024. Oxfam.

Imagen 29

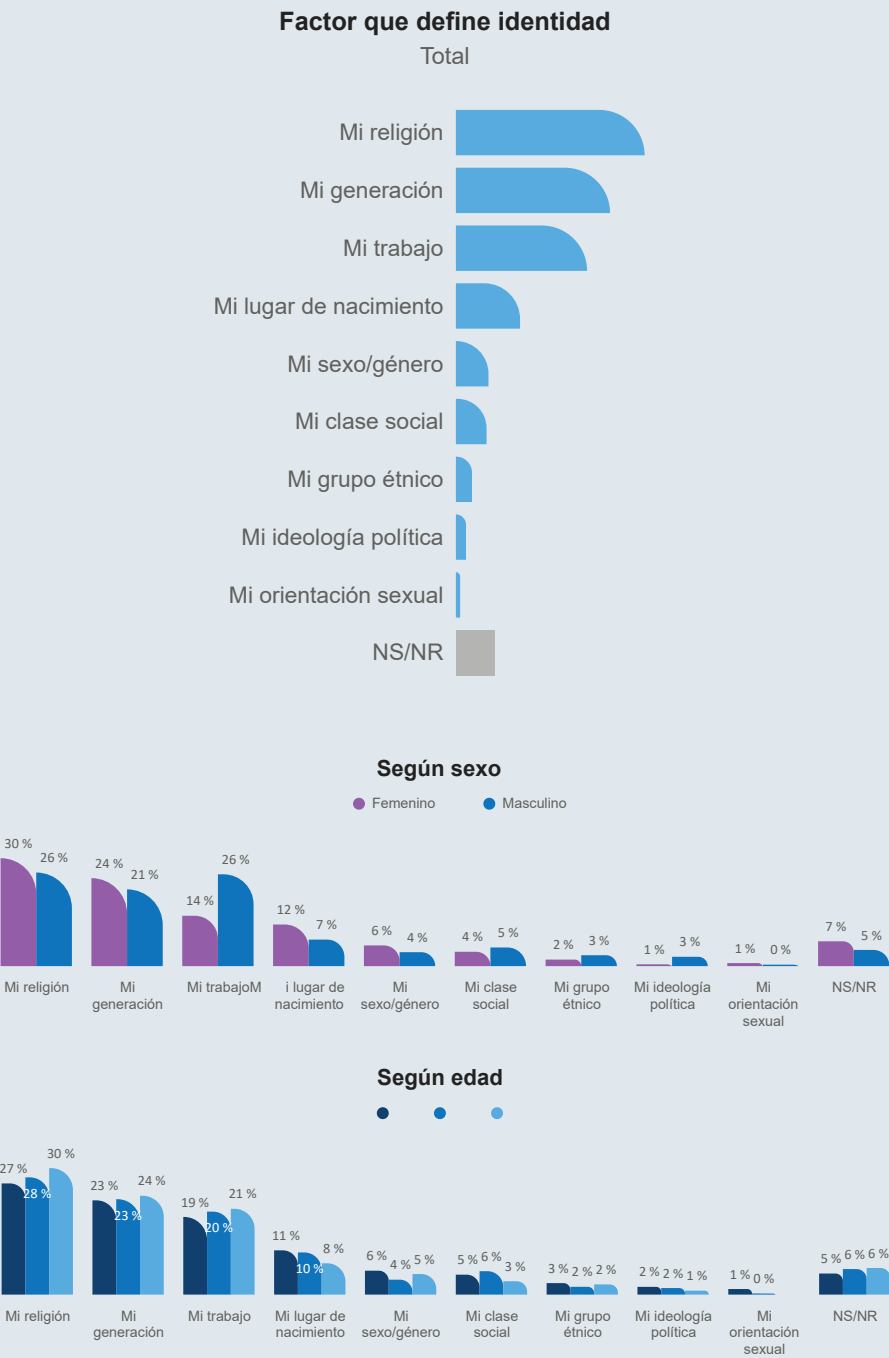


Pregunta: En una escala del 01 al 10, donde 01 es nada y 10 es mucho, que tanto se identifica con cada uno de los siguientes grupos

Factores esenciales que definen la identidad. Imagen tomada de la encuesta *¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala?*: enero 2024. Oxfam.



Imagen 30



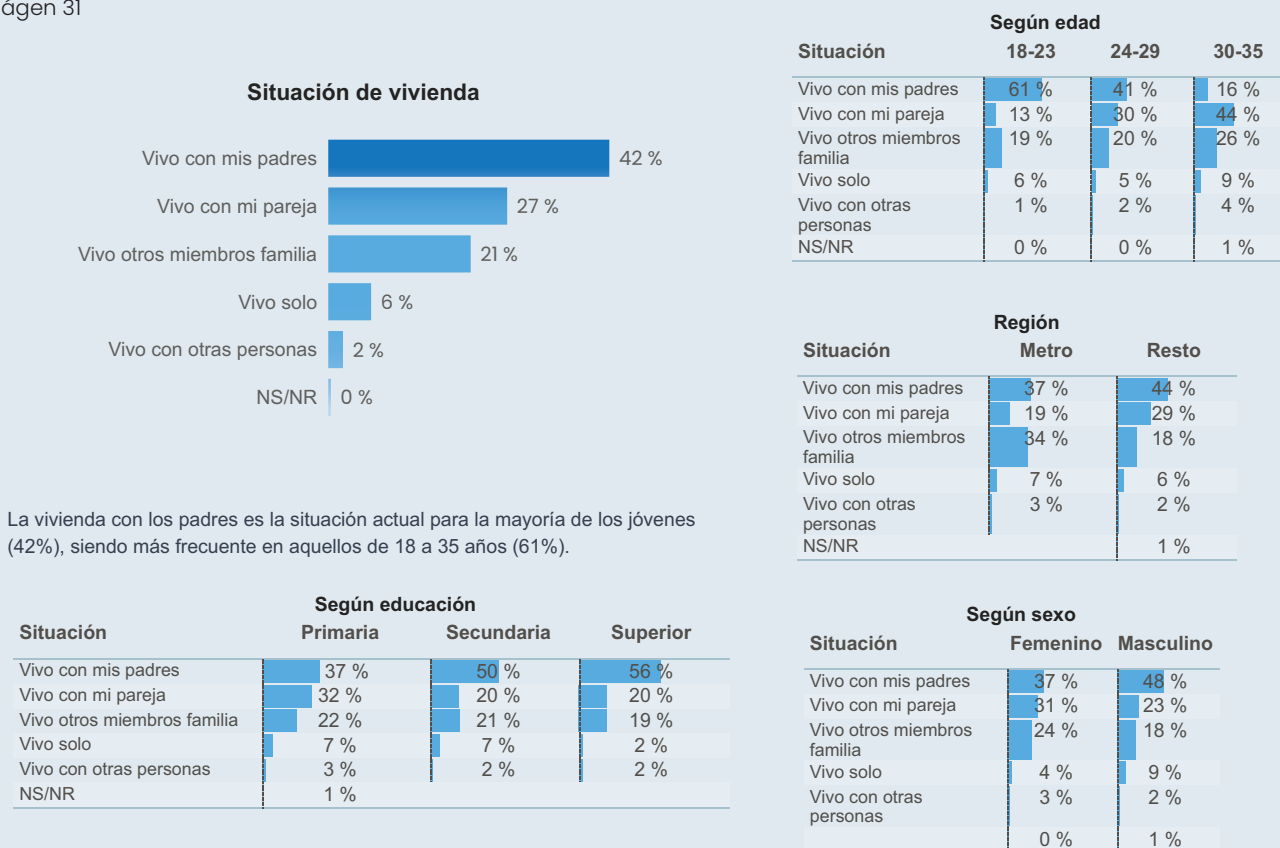
Pregunta: De las siguientes características que voy a leer ¿cuál es la que mejor define su identidad?

Factores esenciales que definen la identidad. Imagen tomada de la encuesta *¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala?*, enero 2024. Oxfam.



En aspectos relacionados con temas de coyuntura, es interesante notar la fundamental preocupación que aparece al introducir la temática relacionada con la adquisición de vivienda. El tema se posiciona como uno de los más importantes. Se refleja que la adquisición de vivienda propia es un aspecto difícil de consolidar por cuanto el porcentaje de jóvenes que aún vive con los padres, pues este resulta significativamente alto, aspecto que pueden notarse en la siguiente imagen.

Imagen 31



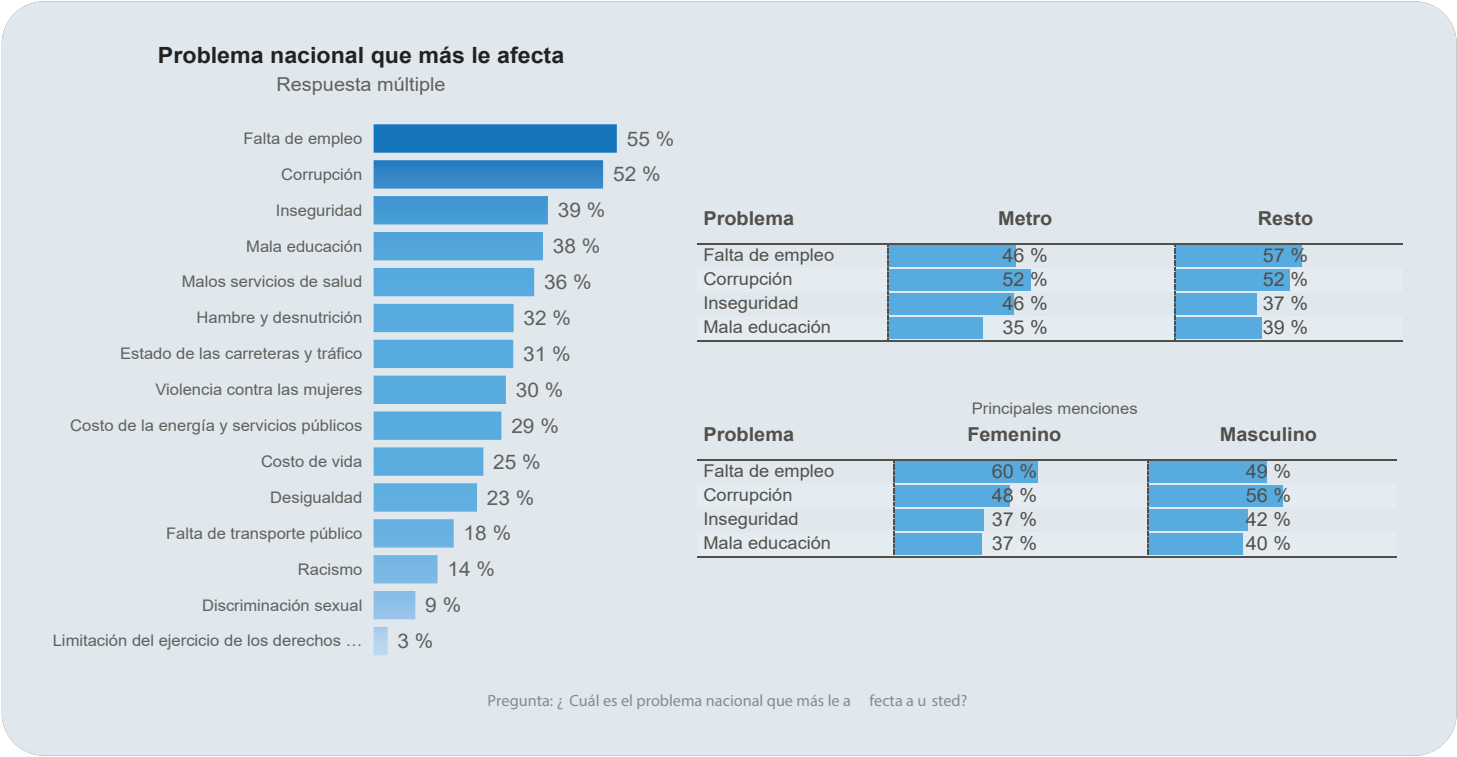
Pregunta: ¿Cuál es el problema nacional que más le afecta a usted?

Identificación del problema que más afecta a los jóvenes. Imagen tomada de la encuesta *¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala?*: enero 2024. Oxfam.



Por su parte, resulta fundamental notar que cuando se inquires al respecto de cuáles son los problemas que más afectan, la falta de empleo y la corrupción son los aspectos que se posicionan, incluso por encima del tema relacionado a la delincuencia.

Imágen 32



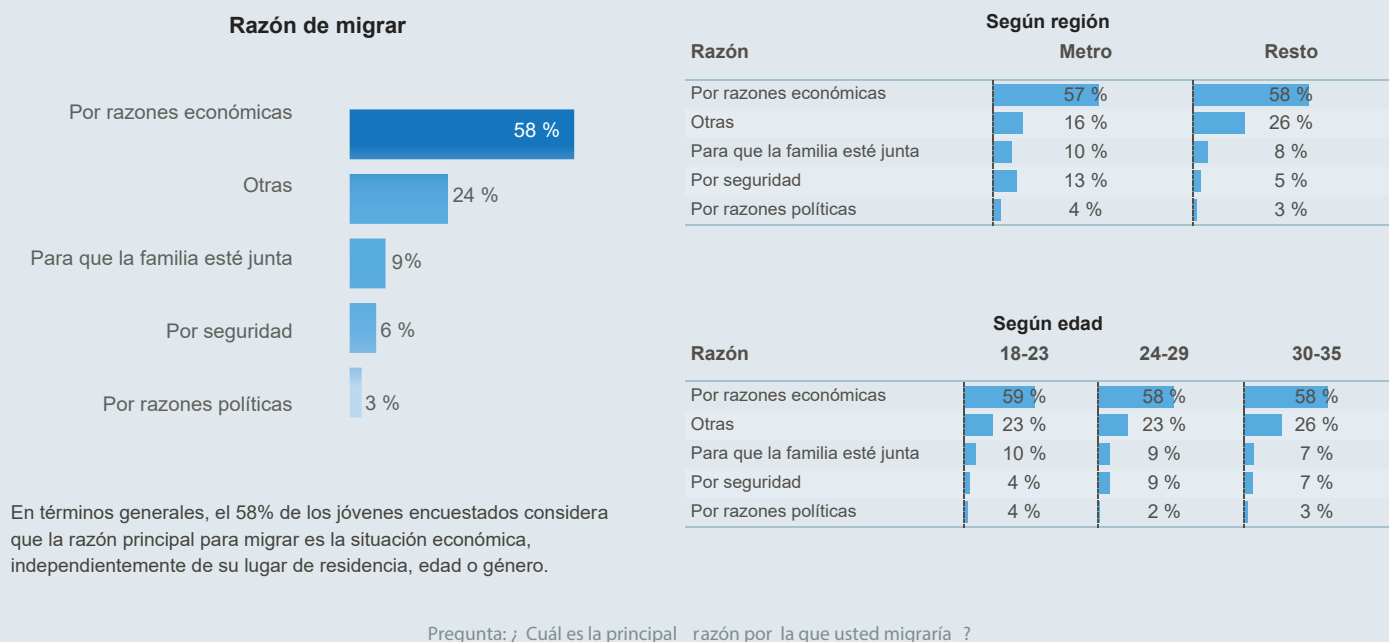
Identificación del problema que más afecta a los jóvenes. Imagen tomada de la encuesta *¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala?*, enero 2024. Oxfam.





Con relación al tema migratorio, las razones que generan la migración continúan manteniendo la primacía las razones económicas; aspecto que puede verse en el siguiente gráfico.

Imagen 33



La razón fundamental al migrar. Imagen tomada de la encuesta *¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala?*: enero 2024. Oxfam.

7.3.7.3. Posibles desenlaces

En el desenlace de tipo óptimo, los picos de interés y participación cívica y electoral observados en momentos clave, como el año 2015, especialmente de los jóvenes, se convierten en la norma, estableciendo una cultura política más democrática. Los partidos políticos tienden a abrirse más, a partir de una mayor participación y fiscalización de las autoridades por parte de los afiliados. La participación política se observa no solamente a nivel de elecciones presidenciales, sino se mantiene activa entre elecciones y con especial énfasis en los asuntos locales (municipales y comunitarios).

El desenlace de tendencia neutral apunta a que la cultura política se mantiene como hasta ahora, con picos de interés y participación seguidos por períodos largos de indiferencia. Los partidos políticos continúan con sus prácticas actuales, con pocos mecanismos de democracia interna y gran debilidad institucional, programática e ideológica.



El cisne en el plano de los desenlaces para esta variable vería cómo grupos ligados al narcotráfico, al crimen organizado y a los grupos dedicados a vivir de la corrupción logran su cometido de controlar todas las instituciones del Estado y la mayoría de los partidos políticos, convirtiendo al país en una democracia de papel, al servicio de sus propios intereses. El Estado pierde la capacidad de controlar amplios segmentos de su territorio, cediendo el control a grupos armados irregulares, pertenecientes a los cárteles y otros grupos ilegales.

7.3.8. Juventud

7.3.8.1. Definición

De acuerdo con la definición provista por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el concepto de juventud refiere a aquellas personas que se encuentran entre los 15 y los 24 años. Para el caso de Guatemala, con referencia a la definición que hace el Consejo Nacional de la Juventud, este rubro de personas está contemplado entre los 13 y 30 años. La juventud sería, entonces, un estamento poblacional cuyas características muestran mayor capacidad para soportar jornadas de trabajo, mejor salud y visiones menos conservadora del mundo.

7.3.8.2. Tendencia

Uno de los rasgos distintivos de la población guatemalteca ha sido presentar un elevado número de personas jóvenes. Hasta la década de 2000, la proporción de personas de 0 a 14 años representaba el 40 % de la población. No obstante, la composición de la población por edad está en pleno proceso de transformación, tal como se ve reflejado en la forma que adquieren las pirámides de población de 1990, 2020 y 2050. Hasta 1990, la pirámide de Guatemala presentaba una forma triangular, con una base ancha en la que se ubicaba a la población infantil y adolescente, y una cúspide angosta que indicaba un peso relativo bajo de la población mayor. Como resultado de la disminución de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida, se observa una reducción gradual de la base de las pirámides para 2020 y 2050. Durante los próximos años, la proporción de personas jóvenes y adultas experimentará un aumento, engrosando las edades centrales de la pirámide. La población de edades más avanzadas, ubicada en la parte superior, también irá en aumento, pero su crecimiento se desarrollará de forma mucho más lenta.

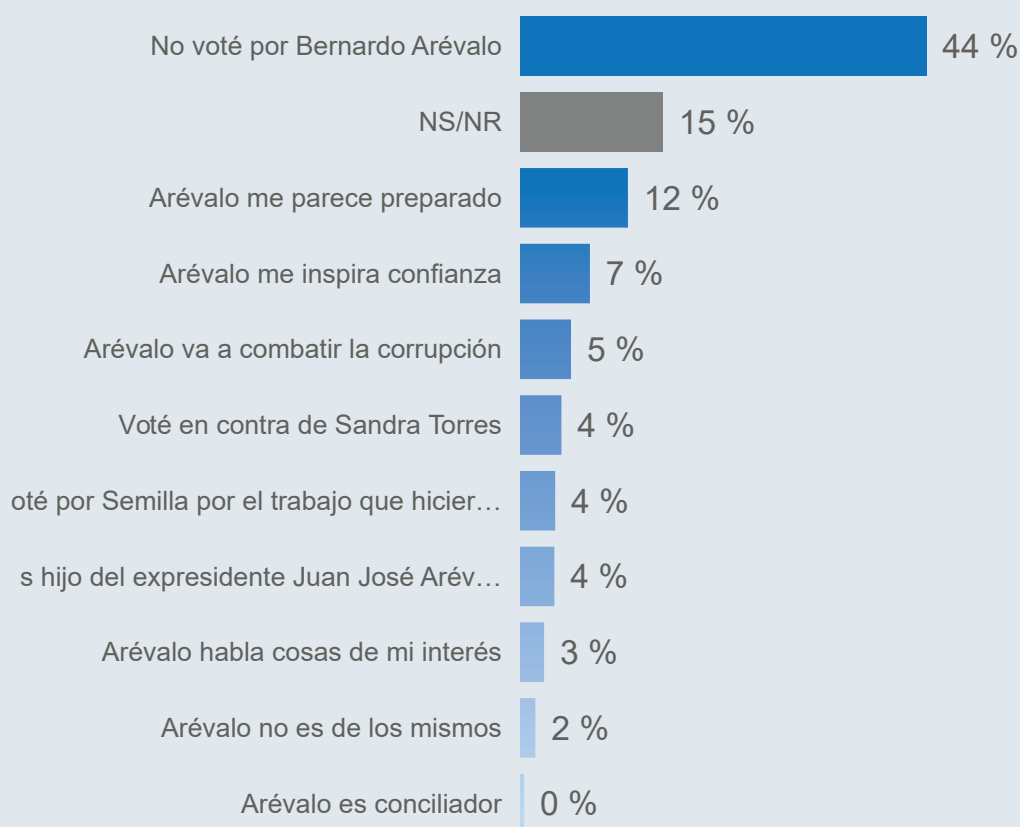
Con relación a las valoraciones políticas de la juventud, los resultados que se extraen son interesantes porque desmienten aspectos de una narrativa política, concretamente la que había planteado que los jóvenes son esencialmente de izquierda y que dicha situación se materializa en el voto canalizado hacia el Gobierno del presidente Arévalo. Como lo muestra la imagen 35, la razón del voto canalizado hacia la figura del presidente Arévalo tiene como mayor porcentaje la falta de una razón clara, no identificada concretamente. Al mismo tiempo, el porcentaje más alto afirma no haber votado por dicho actor político.



De nuevo, los datos son extraídos de la encuesta ¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala? enero 2024. Oxfam. En: <https://cceguatemala.org/wp-content/uploads/2024/01/Encuesta-Que%CC%81-opinan-las-juventudes-acerca-de-Bernardo-Are%CC%81valo-y-la-crisis-democra%CC%81tica-en-GT-comprimido.pdf>

Imágen 34

Razones por las cuales votó por Bernardo Arévalo



Pregunta: Si votó por Bernardo Arévalo, ¿por qué lo hizo? Escoja la que más se parezca

Las distintas razones del voto canalizado por parte de los jóvenes hacia Bernardo Arévalo. Imagen tomada de la encuesta ¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala?: enero 2024. Oxfam.



7.3.8.3. Posibles desenlaces

El desenlace óptimo en este caso apuntaría a los elementos fundamentales para que la población joven tenga mejores condiciones materiales y de calidad de vida, considerando temas clave como el empleo, el acceso a la vivienda propia y la participación política. La atención integral a los jóvenes es vital para generar confianza en el sistema, sentido de pertenencia al país y capacidad de planificación a futuro.

Un desenlace de tendencia neutral plantearía que se mantienen las políticas públicas de atención a los jóvenes como hasta ahora: dispersas, insuficientes y desenfocadas de los principales problemas de la juventud. La falta de opciones laborales y de vivienda propia, entre otros temas, incentivan la migración irregular y el retraso del inicio de vida familiar o, incluso, la reducción cada vez más acelerada del tamaño de las familias.

El desenlace negativo en este caso iniciaría por hacer referencia a la escasez de empleo y de vivienda propia que generan una crisis migratoria masiva, potenciando las pérdidas económicas en relación con el bono demográfico. Algunas zonas comienzan a sufrir un decrecimiento poblacional acelerado, con impactos negativos en las industrias existentes. La anomia social de los jóvenes se traduce en una desconfianza en el sistema y en todas las instituciones sociales, degradando la gobernabilidad y la cohesión social.

El desenlace categorizado como cisne, en este caso mostraría la falta de atención a los problemas de los jóvenes, lo que motiva un despertar político en ellos, promoviendo movilizaciones, protestas y otras medidas para exigir cambios estructurales en su beneficio. Las consecuencias de este movimiento político juvenil se traducen en cambios profundos en los partidos políticos y en reformas institucionales en todos los poderes del Estado.

7.3.9. Adaptación al cambio climático

7.3.9.1. Definición

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático del año 1992 define la anterior variable de la siguiente manera: «el cambio climático se refiere a los cambios a largo plazo de las temperaturas y los patrones climáticos. Estos cambios pueden ser naturales, debido a variaciones en la actividad solar o erupciones volcánicas grandes. Pero desde el siglo XIX, las actividades humanas han sido el principal motor del cambio climático, debido principalmente a la quema de combustibles fósiles como el carbón, el petróleo y el gas» (Naciones Unidas: 1992).



Más allá de ser una realidad que implica un profundo compromiso con el medio ambiente, el cambio climático significa, además, considerar la fragilidad de los territorios (así como la infraestructura) debido al aumento de fenómenos naturales con carácter destructivo.

7.3.9.2.Tendencia

A pesar de las acciones llevadas a cabo por el país con relación al tema ambiental, los retos aún son grandes para cumplir con las metas nacionales e internacionales y hacer frente al cambio climático. En la actualidad, se han identificado seis cuestiones prioritarias que son esenciales para la protección y sostenibilidad del ambiente natural: conservar el agua, reducir la deforestación y pérdida de la biodiversidad, mejorar la gestión ambiental, limpiar el país de desechos sólidos, producir sosteniblemente y prepararse para el cambio climático (MARN, 2015).

En cuanto al tema de residuos sólidos, no existen mecanismos para su adecuada gestión y hay deficiencias en la aplicación de la actual legislación sobre la producción industrial y los desechos generados por los hogares; esto, en un contexto de crecimiento de la población urbana y falta de planificación territorial. Para 2015 se estimó que el 69.8 % de la basura se desechaba en basureros a cielo abierto, el 9.6 % en basureros controlados y el 15.5 % en rellenos sanitarios (Kaza et al. 2018).

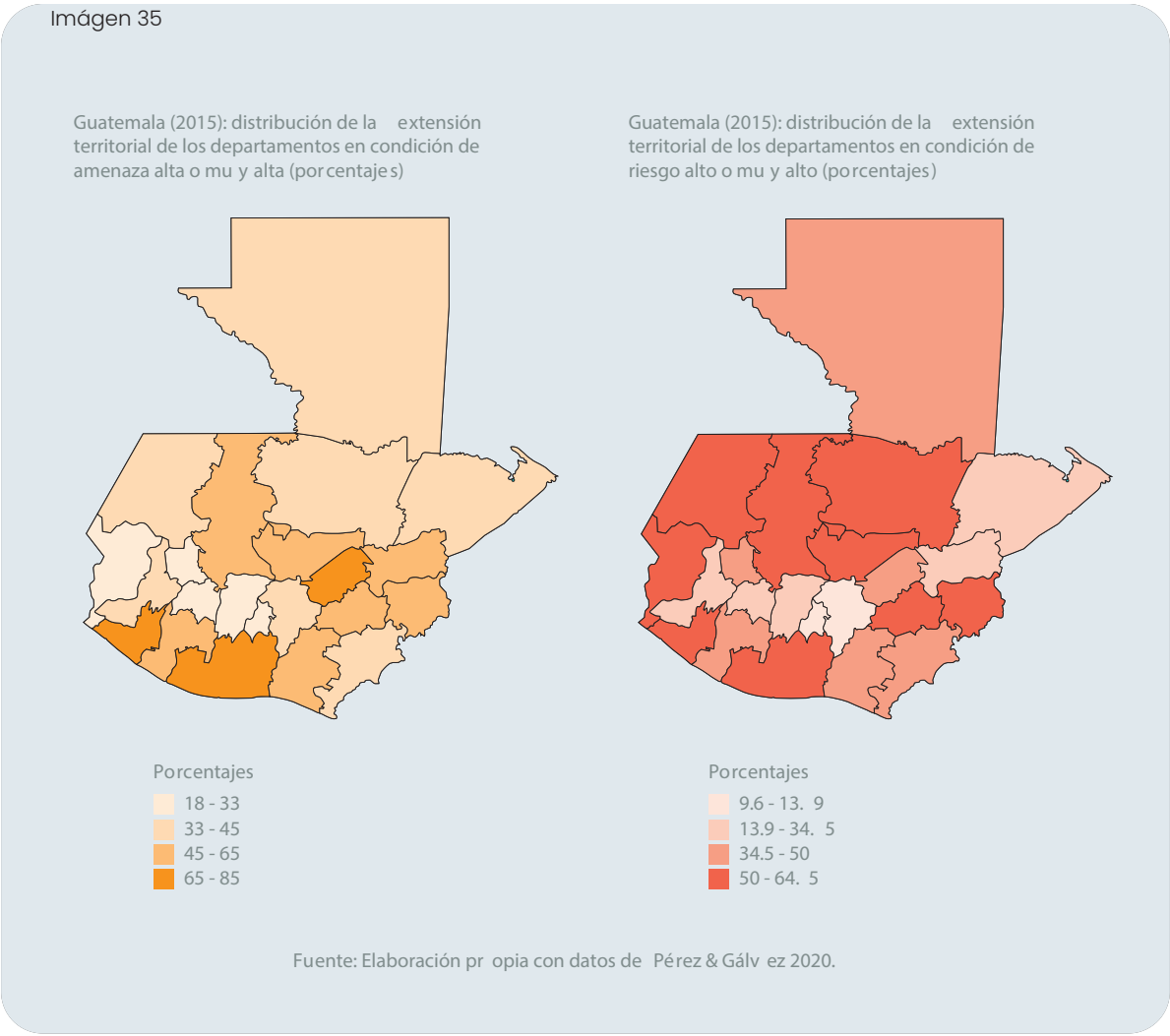
En cuanto al total de población potencialmente afectada por eventos climáticos, se estima que para 2017 el 29.62 % de la población guatemalteca residía en zonas con niveles de riesgo alto o muy alto, porcentaje que representa 5.5 millones de personas (Pérez & Gálvez, 2020). La vulnerabilidad al impacto del cambio climático en Guatemala se evidencia en que durante los últimos veinte años la temperatura media se incrementó en 0.8 °C. Al mismo tiempo, se observó un aumento en las lluvias de 122 mm, concentrándose en menos días al año, lo cual es un riesgo para la producción agrícola. Los escenarios futuros, para finales del siglo, establecen incrementos de temperatura media de entre 1 °C y 4 °C, así como reducciones de lluvia de 500 mm a 1100 mm (MARN, SGCCC, y PNUD, 2021).

Además, el índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe del año 2014 clasificó a Guatemala en una categoría de riesgo extremo, ocupando la segunda posición en la región, solo superada por Haití.

La siguiente imagen resulta profundamente poderosa pues muestra, con claridad, la vulnerabilidad del territorio nacional. Es importante aquí hacer referencia a la definición del concepto vulnerabilidad de un territorio, el cual se comprende cómo «los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad» (Pérez & Gálvez: 2020).



Por su parte, la condición de amenaza se define como «un peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales». Por último, la condición de vulnerabilidad se define como «susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente» (Pérez & Gálvez, 2020).



Distribución de los departamentos de Guatemala en condición de vulnerabilidad y riesgo con razón del cambio climático. Imagen tomada del Fondo de Población de Naciones Unidas *Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades.* Guatemala. UNFPA, 2024





7.3.10.3 Posibles desenlaces

Con relación a este tema, el desenlace óptimo implica que se implementan políticas nacionales y locales para la adaptación al cambio climático, con énfasis especial en la protección de los cultivos familiares y las economías rurales.

El desenlace de tendencia neutra significaría que la adaptación al cambio climático se da de manera dispersa, motivada principalmente por la resiliencia de las comunidades y no por políticas nacionales.

El escenario de carácter negativo iniciaría por hacer referencia a que la vulnerabilidad climática no es confrontada de manera adaptativa y resulta en desastres naturales de consecuencias cada vez más amplias, afectando economías locales y regionales, así como la red de infraestructura vial y energética del país. Las sequías prolongadas y frecuentes reducen la capacidad de generación de energía hídrica y provocan consecuencias devastadoras en las economías locales y en la condición de seguridad alimentaria.

En un desenlace en clave cisne, el país da un giro repentino y total en su política de desarrollo económico, centrándose exclusivamente en las opciones sostenibles como la agricultura orgánica, el ecoturismo y la generación limpia de energía. Lo anterior reduce la vulnerabilidad climática del país y beneficia a las comunidades rurales con mejores resultados en la agricultura familiar y la seguridad alimentaria.

7.3.10. Manejo del recurso hídrico

7.3.10.1. Definición

La forma como se manejan o gestionan los recursos hídricos de una nación, es decir, todos los mantos acuíferos que esta posea hacen referencia al concepto de gobernanza hídrica. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define el concepto de gobernanza hídrica como el «abanico de reglas, prácticas y procesos (formales e informales) políticos, institucionales y administrativos a través de los cuales se toman e implementan decisiones en cuanto al manejo eficiente y racional del agua». Al mismo tiempo, la OCDE agrega en su definición técnica con respecto a la gobernanza hídrica «el esfuerzo para consolidar la prioridad del agua como elemento fundamental para la vida en procesos de coordinación y cooperación de distintos y diversos actores sociales, sectoriales e institucionales que participan en su gestión integrada; y asume al territorio y a la cuenca como entidades activas».

En esencia, lo que se busca con este concepto es introducir la noción de la sostenibilidad en el uso del recurso hídrico.



7.3.10.2. Tendencia

Para comprender la tendencia con respecto al manejo actual de los recursos hídricos en Guatemala es fundamental hacer notar la carencia completa de una ley básica con respecto al uso del agua. Ante tal carencia de mecanismos formales que aseguran la sostenibilidad en el uso del agua, es perfectamente posible comprender la tendencia actual marcada por la carencia de agua. De acuerdo con los datos provistos por el INAP para el año 2022, «Para todos los departamentos la cobertura con mejores fuentes de agua es mayor en la zona urbana que en la rural. El déficit de la cobertura para los servicios de saneamiento está cerca de 83 % en la zona rural, mientras en la zona urbana la cobertura es de 76,7 %, que demuestra una situación clara de inequidad».

Al mismo tiempo, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reporta que prácticamente el noventa por ciento del agua utilizada en Guatemala está contaminada y debe ser tratada (BID:2020). En esta misma línea, en su estudio sobre viabilidad y sostenimiento del agua, el BID afirma que «Guatemala, con una población que ascendió a fines de 2019 a 17.7 millones de habitantes, presenta una cobertura nacional de los servicios de agua potable y saneamiento por debajo del promedio de América Latina. La cobertura del servicio de agua potable en Guatemala comprende al 87.32 % de la población (95.04 % urbano y 79.38 % rural). Asimismo, la continuidad del servicio —24/7— solamente cubre al 61 % de la población (65.61 % urbano y 57.78 % rural). En cuanto a la calidad del agua suministrada, solamente el 55.9 % de la población cuenta con un servicio seguro de agua potable (65.61 % urbano y 46.11 % rural); 38 % de la población cuenta con un servicio básico de agua potable (32.31 % urbano y 44.25 % rural) y; todavía casi un millón de personas —ubicadas mayoritariamente en el área rural— está tomando agua de fuentes no seguras de las cuales casi la tercera parte de esas personas lo hace directamente de aguas superficiales. En cuanto a los servicios de saneamiento, a nivel nacional solo el 65.06 % de la población tiene servicio de saneamiento básico (79 % urbano y 50.51 % rural); 11.67 % cuenta con servicio limitado (12.17 % urbano y 11.17 % rural); 18.58 % (más de 3 millones de habitantes) tiene servicios no seguros (7.6 % urbano y 29.86 % rural); y 4.6 % de la población defecan al aire libre estando la mayoría ubicados en el área rural y en especial indígena. Solamente el 4 % de las aguas residuales que son recolectadas por los alcantarillados sanitarios son tratadas. El volumen restante de aguas residuales se descarga mayoritariamente crudas o mal tratadas a las quebradas, ríos, lagos, generándose una degradación y contaminación ambiental en al menos el 95 % de los cuerpos de agua» (BID:2020).

7.3.10.3. Posibles desenlaces

El desenlace óptimo en este tema tan importante implicaría que se establezcan mecanismos legales e institucionales para la gestión integral del agua, considerando las diferentes necesidades (industriales, turísticas, comunitarias, domésticas, etc.). Estos mecanismos buscan el balance y la equidad en el acceso al recurso, sin excluir a ninguno de los actores importantes.





El desenlace de carácter neutral supondría que no se generan los acuerdos necesarios para una institucionalidad del agua en el país. Los procesos de diálogo no llegan a consensos y en la práctica el recurso se sigue manejando como se ha hecho hasta el momento, sin una planificación real y excluyendo en diferentes momentos a distintos actores. Lo anterior conlleva la escasez del recurso, primero como percepción y, luego, como una realidad, afectando diversos ámbitos de la vida humana en el país (agricultura, industria, comunidades, etc.).

El desenlace negativo tendría por inicio el hecho que la institucionalidad del agua, mal diseñada o cooptada por grupos de interés, resulte en el control total del recurso por parte de uno de los actores, excluyendo al resto y generando, primero, escasez y, posteriormente, malestar y conflictividad.

El desenlace en giro cisne supondría la inversión fuerte en investigación y desarrollo de tecnologías que conlleva a la implementación a gran escala de métodos de captación de agua de lluvia, tecnologías de riego más eficientes, uso del recurso hídrico para la generación energética limpia (y sostenible socialmente), instalación de plantas de tratamiento, procesos de desalinización, entre otros, lo cual hace que el problema del manejo político del recurso hídrico comience a tomar un nivel capital de importancia.

7.3.11. Capacidades del Gobierno local

7.3.11.1 Definición

Al igual que en la variable relacionada con las capacidades del Estado central para la provisión de servicios básicos, esta variable se aplica ahora al Gobierno local. Se asume esencialmente, primero que nada, la existencia de niveles de Gobierno, un Gobierno central que tiene cobertura e influencia en todo el territorio y un nivel de Gobierno local, cuya aplicación y presencia se limita a un territorio focalizado. Las capacidades del Gobierno local, aunque se engloban en mecanismos formales, se construyen en relación con una dinámica profundamente comunitaria, pues los mismos Gobiernos locales son electos directamente (no forman parte de la rama ejecutiva).

Así las cosas, las funciones y capacidades de los Gobiernos locales establecen el concepto de gobernanza local. Lo que implica un correcto funcionamiento desde las instancias que recopilan las demandas comunitarias hasta la forma como el Gobierno municipal responde teniendo suficiente autonomía de acción frente al Gobierno central. Los Gobiernos locales ejecutan de igual forma tareas relacionadas a seguridad, ornato, salud, infraestructura, etc.

7.3.11.2. Tendencia

De acuerdo con los tiempos políticos y agendas contemporáneas, la tendencia en materia de Gobierno local y sus capacidades pasa por su empoderamiento. La agenda política actual requiere no solamente de profundizar en los esfuerzos de la descentralización del Estado, sino ampliar las capacidades de los Gobiernos locales. Buena parte de esta agenda por ampliar y mejorar las capacidades de los Gobiernos locales pasa obligadamente por facilitar el cobro de los servicios esenciales. Sin embargo, los hechos políticos de coyuntura muestran la politización de los Gobiernos de nivel local teniendo como un indicador importante la poca transparencia de las finanzas municipales.



7.3.11.3. Posibles desenlaces

El desenlace óptimo en este caso implicaría que los Gobiernos locales sean capaces de administrar más recursos propios (Impuesto Único sobre Inmuebles —IUSI—, regalías de proyectos grandes, empresas municipales, alianzas público-privadas) para la inversión en infraestructura local. Se mejoran los mecanismos de transferencia y aumenta la cantidad de recursos provenientes del Estado para el mismo fin. Se profesionalizan y se transparentan las finanzas municipales, permitiendo que un mayor porcentaje de la inversión se dé en proyectos nuevos y no en funcionamiento, reduciendo además las pérdidas por corrupción o ineficiencia. Se implementan, además, mecanismos para liberar los fondos correspondientes a los Consejos de Desarrollo de las ataduras y compromisos políticos que actualmente los caracterizan.

El desenlace de tendencia neutral mostraría que los Gobiernos locales continúan con la dinámica actual, con grandes brechas entre las municipalidades que poseen fuertes capacidades de recaudación e inversión y las que no. Los condicionamientos políticos de los fondos correspondientes a los Consejos de Desarrollo continúan afectando los procesos de priorización e implementación de la inversión. No existe, tampoco, una correcta alineación entre los servicios brindados por el Gobierno central, los que implementan los Gobiernos locales y las sinergias o colaboraciones que podrían generarse a nivel de regiones, mancomunidades o departamentos.

El desenlace negativo mostraría que la debilidad institucional de los partidos políticos, la corrupción, la reducción de fondos disponibles para los Consejos de Desarrollo y la incapacidad de los Gobiernos locales da como resultado un deterioro acelerado de las capacidades municipales, generando mayor dependencia en el poder central y especialmente en las organizaciones no gubernamentales —ONG— nacionales e internacionales. Las consecuencias son graves y variadas, incluyendo una reducción en la productividad de muchos municipios y regiones e, incluso, crisis de desempleo y pobreza focalizadas en diferentes partes del país.

En el desenlace tipo cisne, ante un colapso total en las capacidades del Estado central de brindar servicios básicos, se da un proceso de descentralización acelerada y desregulada, en el cual los Gobiernos municipales asumen competencias más allá de lo establecido en la reglamentación actual, incluyendo los servicios de salud, educación, y seguridad. Esto provoca una gran discrepancia entre las municipalidades más grandes o eficientes y las de menores capacidades de implementación y ejecución. Lo anterior conlleva una crisis política que obliga a repensar el ordenamiento institucional del país.

7.3.12. Capacidad del Estado central de brindar servicios básicos

7.3.12.1. Definición

Este concepto resulta medular para el campo de la administración pública. Refiere esencialmente al ámbito de acción más esencial del Estado. En un solo plato, este concepto hace referencia al alcance y profundidad que el Estado central posee para asegurar planes asistenciales y políticas fundamentales. Por su parte, la noción de servicios básicos se define como el conjunto de prestaciones reservadas en cada Estado a la órbita de las administraciones públicas y que tienen como finalidad la cobertura de determinadas prestaciones a los ciudadanos. En esencia, la capacidad del Estado central de brindar servicios básicos refiere a la razón de ser del Estado: seguridad, defensa, impartición de justicia, construcción de infraestructura de carreteras y saneamiento del agua, entre otros.



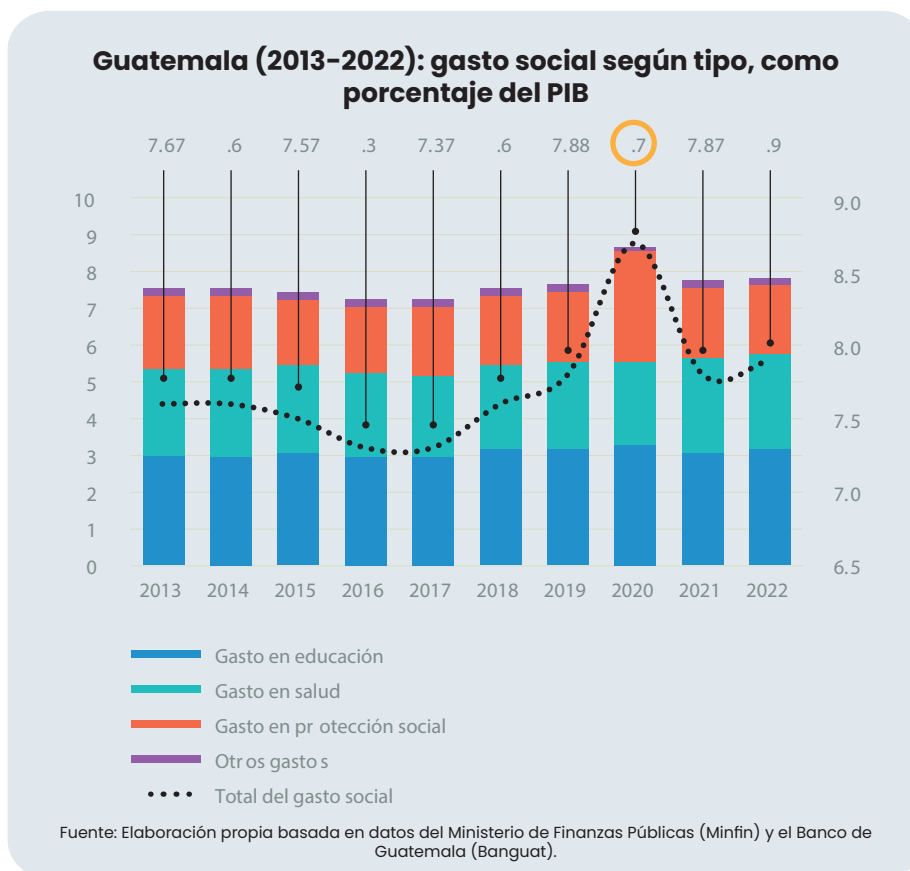
7.3.12.2. Tendencia

La reducción de la proporción dependiente de la población que implica el bono demográfico es una oportunidad para mejorar el nivel de vida del país, pero para ello se requiere aumentar los niveles de participación laboral y de productividad de la economía; no obstante, la baja calidad y cobertura educativa de la población es una restricción importante para alcanzar mejores empleos.

El nivel de gasto social en el país no ha tenido incrementos significativos y sigue siendo de los más bajos de la región latinoamericana. El gasto social, como proporción del PIB, aumentó marginalmente en los últimos diez años, pasando del 7.6 % al 7.9 % entre 2013 y 2022, y alcanzó su mayor valor en 2020 (8.7 %) como resultado de las medidas adoptadas para atender la pandemia por COVID-19. Durante ese período, el gasto total en educación fue el rubro que mantuvo valores más altos, con un promedio del 3.1 % del PIB. Luego, está el gasto total en salud de 2.4 % y en la protección social del 2.0 %. Por otro lado, el gasto con el mayor incremento reportado entre 2013 y 2022 fue el de la protección social, el cual pasó del 1.9 % en 2019 al 3.0 % en 2020, mientras que el gasto en educación tuvo un incremento marginal entre esos años, pasando del 3.2 % al 3.3 % del PIB.

El tema con relación al gasto social resulta fundamental de comprender cuando se establece la relación de gasto como porcentaje del producto interno bruto. En tal sentido, si se desglosan las prioridades de gasto social al menos en tres temas prioritarios (educación, salud y protección social), la prioridad del gasto queda de la siguiente forma.

Imagen 36



La prioridad del gasto social. Imagen tomada del Fondo de Población de Naciones Unidas *Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades*. Guatemala. UNFPA, 2024



7.3.13.3 Posibles desenlaces

El escenario óptimo en esta variable trascendental implicaría que el Estado amplía significativamente su capacidad de brindar servicios básicos (salud, educación, seguridad social, programas sociales remediales, apoyo a las economías familiares rurales, etc.). Estas acciones se enmarcan en planes de desarrollo territorial más amplios y se coordinan cercanamente con las competencias y proyectos impulsados desde el Sistema de Consejos de Desarrollo y las municipalidades. Las prioridades de esta ampliación de capacidades se centran en los servicios de salud y seguridad social, calidad educativa, educación técnica para el trabajo y construcción y mantenimiento de infraestructura vial, energética, y portuaria.

El desenlace de tendencia neutral mostraría que continúan los rezagos de cobertura en educación, salud y seguridad social. Los presupuestos del Estado se concentran en el pago de nóminas cada vez más onerosas, sin capacidad de invertir en hospitales, escuelas, y programas de apoyo social. Las acciones del Estado central continúan descoordinadas de las prioridades de los Consejos de Desarrollo y las brechas son llenadas, parcialmente, por ONG nacionales e internacionales. La existencia de estas brechas redundaría en la productividad y competitividad de la fuerza de trabajo, reduciendo las expectativas de crecimiento económico del país.

El desenlace negativo implicaría que la capacidad del Estado de brindar servicios se reduce, sea por choques económicos externos, medidas de contención del gasto mal concebidas o por una creciente corrupción. Las brechas educativas y de salud tienen un impacto directo en la productividad de la población, especialmente en el área rural. La reducida atención en salud expone a un porcentaje más grande de la población a enfermedades prevenibles y transmisibles, con consecuencias dramáticas como brotes epidemiológicos y el colapso temporal y cada vez más frecuente de hospitales nacionales. La falta de cobertura y calidad en educación conlleva una menor competitividad de la fuerza laboral y promueve la migración regular en condiciones cada vez más precarias.

El desenlace tipo cisne mostraría un colapso total en las capacidades del Estado central de brindar servicios básicos, se da un proceso de descentralización acelerada y desregulada, en el cual los Gobiernos municipales asumen competencias más allá de lo establecido en la reglamentación actual, incluyendo los servicios de salud, educación y seguridad. Esto provoca una gran discrepancia entre las municipalidades más grandes o eficientes, y las de menores capacidades de implementación y ejecución. Lo anterior conlleva una crisis política que obliga a repensar el ordenamiento institucional del país.

8. Escenarios hacia 2050: El armadillo, la parlama y el jaguar

8.1. El armadillo (escenario pesimista)

El armadillo se protege enrollándose sobre sí mismo, dejando expuestas las partes más resistentes de su armadura y protegiendo sus entrañas. En este escenario, Guatemala en 2050 no aprovecha las oportunidades externas que se le presentan, se concentra en proteger el *status quo* y, como el armadillo, se encierra en sí misma. No solo no se atraen nuevas inversiones, sino que las actuales comienzan a ser insuficientes para cubrir las necesidades de empleo del país (agroindustria, centros de contacto, etc.).



Las tendencias autoritarias, idóneas para preservar el estado de las cosas, aumentan, mientras que el interés de los jóvenes por participar en política disminuye y la población, cada vez más envejecida, frustrada por la falta de oportunidades, tampoco tiene incentivos por apostar por el sistema democrático. Aunque se continúa la tendencia de crecimiento urbano, este es

desordenado y, al igual que el armadillo, que se protege individualmente, los municipios, e incluso las comunidades, se acorazan y defienden solamente sus propios intereses, sin considerar las necesidades de otros. El recurso hídrico es un ejemplo de esto, con las comunidades, empresas, municipalidades y otros actores usando el recurso de manera desordenado y desarticulada.

El armadillo, una vez en posición defensiva, no tiene la capacidad de percibir lo que sucede a su alrededor. De esta misma forma, el país ignora las brechas existentes entre los entornos urbanos y rurales, así como las necesidades específicas que tienen las poblaciones indígenas, los jóvenes, las mujeres. El crecimiento de estas brechas contribuye a la generación de desconfianza, la polarización y el estancamiento económico de Guatemala. Mientras se encuentre parapetado, el armadillo reduce su ritmo cardíaco, su respiración se vuelve lenta y, en general, su consumo energético es cada vez menor. De la misma manera, en este escenario, el país ignora su infraestructura en general, especialmente la energética, reduciendo su capacidad de generar proyectos industriales y tecnológicos, y llegando a depender de la compra de energía a nivel internacional o regresando a formas de producción energética menos sostenibles.

Las crías del armadillo lo buscan para contar con algún tipo de apoyo, pero el animal, en modo supervivencia, no sale de su atrincheramiento. De la misma manera, el Estado guatemalteco no invierte en aumentar las capacidades centrales y locales para brindar servicios básicos a la población. Los ciudadanos desatendidos emulan la actitud del armadillo y sus crías, y sin las capacidades de buscar opciones afuera (en la selva), deciden enconcharse también, asumiendo una actitud de preservación del estado de las cosas, la desconfianza y la anomia social.

8.2. La parlama (escenario tendencial)

A diferencia del armadillo, la parlama apunta hacia afuera para asegurar su supervivencia y la de sus crías. La estrategia adaptativa de esta tortuga marina consiste en poner muchos huevos, aun si muchas de las crías no sobreviven el proceso de transitar desde la playa hasta el mar abierto, y una vez nadando, serán muchas crías las que serán víctimas de depredadores o de las inclemencias del tiempo. De la misma forma, Guatemala, siguiendo las tendencias actuales, apuesta por la expulsión de sus ciudadanos hacia el extranjero, con la esperanza que la estrategia resulte en el ingreso de divisas y la inversión de estas en el país. Pero al igual que la parlama, el costo de esta estrategia es muy alto.

Los riesgos de la migración son altos y no hay garantía del uso productivo de las remesas. Las crías (los ciudadanos), además, no sienten confianza en su sistema, no encuentran apoyo en sus autoridades locales ni nacionales, y buscan afuera todos los servicios y oportunidades que la playa (su país) no les puede proveer. La parlama pasa muchas horas aovando, invirtiendo altos niveles de energía en traer al mundo a crías con un destino incierto. En este escenario, Guatemala continúa su tendencia energética y de infraestructura actual, invirtiendo grandes cantidades de dinero, pero sin una estrategia clara para la promoción de inversiones extranjeras directas o para el crecimiento de las ciudades intermedias.



Las tortugas marinas son muy vulnerables a los cambios climáticos, pues una simple tormenta puede exponer los huevos en la playa, dejándolos a merced de diversos depredadores. De la misma manera, las adaptaciones al cambio climático en Guatemala se dan de manera dispersa, dejando vulnerables a los ciudadanos y la infraestructura del desarrollo.

Cuando un huevo de parlama no se entierra a una profundidad adecuada, queda expuesto a distintos riesgos. De la misma forma, en Guatemala existen brechas entre poblaciones urbanas y rurales, indígenas y no indígenas, hombres y mujeres, y estas brechas no son atendidas de manera integral en todo el país. Los huevos de las tortugas eclosionan y desde ese momento se enfocan en su largo viaje hacia el mar. Esto hace que tengan poco o ningún apego a la playa en la que nacieron, y aún menos a la tortuga madre. De la misma forma, los guatemaltecos, enfocados en desarrollarse a través de la migración, pierden contacto e interés por su país, ignorando la necesidad de fortalecer su sistema democrático, sus instituciones y las capacidades instaladas para proveer a los ciudadanos de servicios como salud, educación e infraestructura.

La parlama, si bien tiene la mejor de las intenciones por asegurar el futuro de sus crías, no necesariamente logra prever todos los riesgos que ellas enfrentarán en su tránsito hacia el mar. De la misma manera, el escenario tendencial de Guatemala es uno de crecimiento, inversión, búsqueda de oportunidades externas, pero sin una planificación adecuada a futuro, una que contemple la infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria y energética necesaria para promover el crecimiento económico sostenido y la creación de ciudades intermedias basadas en un ordenamiento territorial adecuado, que contemple de la resiliencia climática, así como todas las necesidades de los ciudadanos que permita la reducción de las brechas existentes.

8.3. El jaguar (escenario optimista)

El jaguar se encuentra en la cima de la cadena alimenticia en la selva. A no ser por los efectos negativos del ser humano en su hábitat, es un animal perfectamente adaptado a su ambiente y domina fácilmente los territorios en los que habita. De la misma forma, en un escenario optimista hacia el 2050, Guatemala está adaptada y preparada para los retos del desarrollo a través de planes integrados de inversión en infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria y energética. Posee, además, planes de ordenamiento territorial coordinados a nivel municipal, departamental, regional y nacional, los cuales privilegian el crecimiento ordenado y resiliente ante el cambio climático de las ciudades intermedias. Así como el jaguar tiene perfectamente ubicadas las aguadas, nacimientos de agua y otras fuentes del vital recurso, Guatemala prioriza su política de manejo hídrico de manera eficiente y considerando las necesidades de todos los actores (vecinos, comunidades, industria, agroindustria, municipalidades, etc.).

A diferencia de la parlama, el jaguar es un animal que invierte una cantidad considerable de tiempo y energía en la protección y cuidado de sus crías. De la misma forma, Guatemala logra fortalecer las capacidades del Estado central y de los Gobiernos locales al brindar servicios a sus ciudadanos y contribuir en la reducción de brechas urbano-rurales, indígena-no indígena, hombre-mujer. A través de esta inversión en sus crías, el jaguar se asegura una relación más cercana con ellas.





De la misma manera, el país en 2050 posee altos niveles de identificación con el sistema democrático, a través de la participación cada vez más activa de los ciudadanos, incluyendo la juventud. Esta confianza en el sistema deviene en mayores certezas para la inversión, provocando un efecto acumulativo de crecimiento y bienestar.

Los jaguares más jóvenes salen a la selva a explorar y eventualmente hacen una vida propia estableciendo su propio territorio. De la misma forma, en la Guatemala del 2050, la migración no ha desaparecido como estrategia de crecimiento personal y familiar, pero no es la única, sobre todo, se realiza de manera ordenada (programas de trabajo temporal) y privilegiando la inversión de las divisas generadas en proyectos productivos. Al igual que las crías del jaguar, que cuando salen a explorar la selva lo hacen después de haber aprendido a cazar, a resguardarse de los riesgos, etc., la población guatemalteca que migra en 2050 lo hace bajo condiciones más favorables, después de haber recibido servicios básicos por parte del Estado, con mejores niveles educativos y, por ende, con capacidad de acceder a trabajos mejor remunerados en el extranjero.

9. Implicaciones de política pública

9.1. ¿Cómo llegar al desenlace óptimo en relación con la variable bono demográfico?

El desenlace óptimo con relación al bono demográfico implicaría que este sea aprovechado por el país en sus dimensiones económica, social y disruptiva. Se generan mecanismos de gobernanza (diálogo social para cocrear política pública, fortaleciendo el proceso transparencia, ejecución y de rendición de cuentas). Se implementan políticas y se atraen inversiones encaminadas a generar crecimiento económico y bienestar para una población económicamente activa porcentualmente superior al resto de la población. Lo anterior resulta en una acumulación de riqueza pública y privada, así como en inversiones sociales de largo plazo. Es importante vincular el tema de formalidad del empleo, trabajo decente y la seguridad social.

Consolidar el anterior desenlace implica necesariamente una coordinación de políticas públicas, así como de actores institucionales que resultan vinculados en la temática relativa al capital humano. Los mecanismos institucionales deben ser, precisamente, capaces de lograr la transformación de un bono demográfico dentro de la estructura socio-etaria para producir un capital humano. Esencialmente y de forma efectiva es fundamental que el Estado de Guatemala mantenga los esfuerzos de formación bruta de capital fijo —tanto pública como privada— para superar el 15.6 % del PIB, sumado a una inversión pública del 1.7 % del PIB. Estos números en realidad son muy bajos para el crecimiento económico que el país mantiene. Tres puntos son fundamentales de considerar como acciones prioritarias.

Primero, en este sentido, la coordinación institucional requiere mantener la autonomía y solidez que tradicionalmente dan sentido a un presupuesto: La entrega de bienes públicos. Las instituciones están fallando porque no entregan bienes públicos. No existe una gestión por resultados para generar un círculo virtuoso que permita gobernar por política pública. Si esto fuese así, la Secretaría de Planificación Estratégica (SEGEPLAN) haría efectiva la coordinación particularmente con respecto a la asignación de los fondos hacia las instituciones necesarias.



Segundo, es fundamental que desde la lógica de actuar dentro del poder Ejecutivo se retome el nombramiento de personas con perfil meritocrático y de planificación en las altas esferas del Ministerio de Educación: sustituir activistas por técnicos. Además, no existe una política pública en concreto. Solo se restringe al remozamiento de escuelas, pago de salarios, etc.

El reto en el plano institucional, como ya se ha dicho, requiere mantener, consolidar y afianzar las capacidades meritocráticas de la Secretaría de Planificación Estratégica para que, desde allí, sea posible alinear los objetivos que permitan definir a dónde se deben dirigir los esfuerzos. El anterior objetivo solamente puede obtenerse realizando un análisis profundo, de industria por industria, analizando lo que se necesita. Esta coordinación requiere el amarre institucional hacia los Ministerios de Finanzas y Economía, sin dejar de lado el importante rol que juega el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) en este esfuerzo.

Es importante mencionar que no se pretende dar la impresión de que todos los esfuerzos aquí descritos involucren solamente al Gobierno central; es claro que los Gobiernos municipales pueden también apuntar la direccionalidad en la canalización de los fondos necesarios, pero el sentido de prioridad en la urgencia de los objetivos y la asignación debe provenir de los mecanismos del Gobierno central.

Tercero, y no menos importante, estos esfuerzos no tienen posibilidad alguna de consolidar ni lograr sus objetivos, si no reconstruyen las líneas profundas de diálogo entre los sectores productivos del país y el entorno institucional. Es fundamental consolidar un ámbito de confianza que permita trazar la hoja de ruta hacia donde se quiere transitar. Más aún, este esfuerzo implica incluir en esta línea de diálogo y concertación a los sindicatos del sector educativo, quienes deben comprender la necesaria priorización de los objetivos: Están llamados a tomar decisiones priorizando el sentido de Nación.

El ámbito institucional educativo debe involucrarse en esta discusión, ampliar los horizontes y claramente despolitizar el sector educativo de aquellas presiones que no permiten la planeación técnica. La meta de invertir en capital humano, tanto en los jóvenes y los niños, busca como objetivo fundamental que estos sean también cualitativamente más productivos. El traslado de las habilidades necesarias para acceder a trabajos mejor calificados y remunerados puede requerir capacitaciones específicas, pero nada de lo anterior se logrará, si no se reconstruyen las capacidades del sector educativo guatemalteco.

Estas capacidades no solo implican procurar un Estado mínimo, considerando tanto la alimentación como la salud. Implican, por sobre todo, lograr superar el apenas 30 por ciento de cobertura actual de la educación secundaria en Guatemala. Es imposible pensar que el sistema educativo secundario guatemalteco logre impartir capacitaciones orientadas a las áreas de tecnología e información, si no aumenta la tan escasa cobertura mencionada anteriormente.





9.2. ¿Cómo llegar al desenlace óptimo en relación con la variable del envejecimiento poblacional?

El desenlace óptimo que este estudio presenta con respecto a la variable del envejecimiento poblacional afirma que este se afronta preventivamente con políticas incluyentes que abarcan la seguridad social, el sistema público de salud y el apoyo a los problemas de la salud mental.

Pocos temas implican la necesidad que los actores de corte institucional pueden pensar a largo plazo, comprendiendo de forma estratégica que hay escenarios a futuro que requieren reaccionar ahora mismo. Esta situación implica salir de la zona de confort y pensar a mediano-largo plazo sobre cuál será el estado de una gravísima problemática actual: las condiciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Las palabras claves que deben ser tomadas por los actores formales en esta discusión son autonomía y fortalecimiento institucional. Es fundamental que la discusión entre los actores involucrados implique aceptar el siguiente postulado fundamental: Todo régimen de seguridad social obligatoria debe ser, ante todo, realista con respecto a que la capacidad contributiva de las partes interesadas sea correlativa con las necesidades de la población.

Sin dejar de reconocer el profundo carácter social de dicha institución, un primer paso en esta ruta de reforma pasa por el poder Ejecutivo, el sector privado y los representantes del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, generando una discusión de alto nivel con respecto a que el modelo de gestión de dicha institución está agotado completamente. Muy poco se ha hecho por modernizarlo y elevar su cobertura, así como ampliar su calidad de servicio.

En esta misma discusión es fundamental el reconocimiento de otra realidad que no puede negarse: El número de afiliados en relación con la población económicamente activa y con relación a la población que recibe los beneficios indica una problemática grave, que afecta el programa de salud, así como el régimen de pensiones. La revisión de la institucionalidad es una ruta, una tarea, una necesidad que no puede postergarse más. Es fundamental generar incentivos positivos para aumentar el número de pensionados que proviene de la población económicamente activa, pero esto no puede lograrse sin erradicar los vicios de corrupción y mala administración.

Como segundo aspecto en este proceso de consolidación para lograr el desenlace óptimo en razón que se espera un profundo aumento en la población de los adultos mayores, resulta prioritario generar las condiciones para que el número de personas que estudien carreras relacionadas al campo de la salud aumente (no solamente médicos sino, enfermeras y enfermeros). En este segundo paso es fundamental involucrar en la discusión al Ministerio de Salud, el sector universitario y los colegios profesionales en materia de salud. Dichos actores deben lograr consolidar una hoja de ruta que permita establecer con claridad cuál es el enfoque de las capacitaciones por realizar para generar un estudio de profundidad en el sector, así como definir qué objetivos como sociedad quieren cubrirse.

Esta discusión intersectorial y de alto nivel, requeriría la capacidad estratégica para delimitar las temáticas por discutir priorizando esencialmente los siguientes temas. El enfoque para discutir las siguientes temáticas requiere el abordaje prioritario con sentido de administración efectiva y, mucho menos, de enclave político. Tres aspectos serían fundamentales de ser discutidos.



- a) La revisión integral de procesos de trabajo en las principales áreas de funcionamiento y trabajo de la institución
- b) Establecer una política general y una estrategia de administración de los recursos humanos dentro de la institución.
- c) Dotar a la institución de las capacidades institucionales de abastecimiento de insumos en general y especialmente de medicamentos y de equipo médico.

9.3. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en la variable económica de infraestructura vial, energética y portuaria?

El desenlace óptimo en este contexto supone un aumento considerable y fuerte en autopistas, carreteras, rutas nacionales, rutas departamentales y caminos de interconexión, así como puertos, aeropuertos y vías férreas. Se reduce la brecha de electrificación rural, especialmente en el norte del país, y se mejora el acceso y la calidad de la electricidad en las ciudades intermedias con miras a abastecer proyectos industriales grandes. ¿Cómo lograr el anterior desenlace? ¿Qué capacidades institucionales y actores deben involucrarse en este proceso tan complejo?

Los actores que deben involucrarse en este plano deben provenir fundamentalmente de tres sectores: a) sector público, b) sector productivo, y c) la academia. Concretizar el escenario óptimo descrito en páginas anteriores implica reconocer que el país requerirá la construcción de más de 47,500 kilómetros adicionales de red vial en los próximos 20 años; lo que, si se suma a la red vial existente, genera un condicionante de demanda agregada de, al menos, 64,000 kilómetros de red vial en el país (48,000 kilómetros de red vial pavimentada y 16,000 kilómetros de red vial de terracería). Se trata no solamente de construir más, sino de construir con mejor calidad para que los tiempos de traslado en términos de personas y bienes puedan reducirse en lugar de aumentar. La correlación entre productividad y la velocidad de traslado es una correlación unicausal que no puede dejar de ser considerada por los actores involucrados.

En términos de los actores de corte institucional, sin duda el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda es uno de los actores más importantes en la toma estratégica de decisiones. La academia y el sector privado guatemalteco deben de ser capaces de proveer perfiles analíticos en materia de administración pública que permitan resolver la gravísima problemática del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Esta es una problemática que trasciende la práctica de la corrupción y que está anclada en materia del análisis de gestión efectiva, pues la problemática del entorno del sector público muestra que dentro del Ministerio de Comunicaciones, de las 17 unidades ejecutoras, tres tienen una relación directa con el mantenimiento de la red vial del país: Dirección General de Caminos, COVIAL y el Fondo Social de Solidaridad. Estas tres unidades ejecutoras reciben la mayor cantidad de presupuesto asignado del Ministerio (casi 80 por ciento), pero son, al mismo tiempo, las tres unidades ejecutoras que tienen menor porcentaje de ejecución.



9.4. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en la variable de inversión extranjera directa?

El escenario óptimo en este vector implica, tal y como se ha descrito en páginas anteriores, que se implementan políticas públicas y alianzas público-privadas agresivas para la atracción de IED en sectores industriales, tecnológicos, y turísticos. Es importante mencionar que, en esta materia, Guatemala ha experimentado una apuesta sistemática y estratégica en términos de la captación de inversión extranjera directa con iniciativas inteligentes, estratégicas y que deben de alguna forma lograr sostenerse en el tiempo.

Por parte del sector institucional, el cual implica la presencia del Ministerio de Economía y el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), es necesario el compromiso para mantener y ampliar las iniciativas que se dedican a la captación estratégica y atracción de inversión extranjera directa. Estas iniciativas se suman también a la modalidad de ventanillas especiales de captación de IED. En ambos casos, lo que se pretende es dotar de información necesaria a los agentes de inversión, así como identificar los rubros en los cuales resulta necesario la reducción de costos burocráticos. Esta simbiosis implica un diálogo franco y permanente entre actores, como el Ministerio de Economía, y los sectores económicos y privados (tradicionales y no tradicionales).

Es necesario el dialogo directo y constante, involucrando al sector privado tradicional en sus distintos polos para obtener los insumos que permitan analizar cuáles son los retos de atraer más inversión, cuales procesos deben acelerarse, dónde reducir los cuellos de botella, cuáles procedimientos deben digitalizarse y qué proyectos para mejorar el capital humano deben ponerse en práctica. El esfuerzo de las alianzas público-privadas requiere permitir que el sector empresarial haga llegar estos insumos de forma directa a los tomadores públicos de decisión en el plano institucional.

La interacción entre actores institucionales y sector privado debe incluir en esta relación también al Ministerio de Exteriores (MINEX), así como al INGUAT, cual brazos ejecutores del Estado con proyección hacia el exterior. No debe perderse el impulso ya alcanzado en términos de transformar a los agentes consulares en agentes captadores de inversión extranjera.

El análisis estratégico e inteligente en este rubro no requiere la creación de nuevos mecanismos, sino mantener las buenas prácticas ya existentes que aseguran la promoción, facilitación y acompañamiento a las inversiones que muestran interés por adentrarse en Guatemala. Se requiere la aceptación de los actores involucrados para aceptar una continuidad de esfuerzos conjuntos e inteligentes que requerirá, además, que desde el umbral del poder ejecutivo y las diferentes direcciones de cámaras empresariales se tome capital importancia en reconocer que la ampliación de la infraestructura portuaria y aérea del país pasa necesariamente por grandes alianzas público-privadas que no deben trascender más allá de los discursos públicos. Pero, mientras dichos esquemas terminan por consolidar, es fundamental que desde el sector público se tome conciencia que la infraestructura vial y portuaria existentes no puede dejarse sin ser atendida del todo.

Consolidar el desenlace óptimo aquí descrito no puede ser posible sin la importante acción de las fuerzas políticas del país, materializadas en el Congreso de la República, al cual resulta urgente del todo demandar que sea aprobada una Ley de Autoridad Portuaria que ayude a los esfuerzos ya existentes por parte de la Comisión Portuaria Nacional para terminar de consolidar la seguridad jurídica a las operaciones portuarias y que fomente mayor inversión.



9.5. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en la variable de ordenamiento territorial y ciudades intermedias?

El desenlace óptimo en el rubro de las ciudades intermedias implica que se cumpla la promesa de ser captadoras de inversión y creadoras de empleo de calidad. Esto pasa por un ordenamiento territorial integral, el cual considera las necesidades y potencialidades de cada región, así como una planificación que considere la resiliencia ambiental y el recurso hídrico como ejes principales.

La primera implicación importante en este plano es la implementación de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial que permita una articulación inteligente y estratégica en cuanto a los esfuerzos de la Secretaría de Planificación Estratégica (SEGEPLAN), el Ministerio de Finanzas y del Instituto de Fomento (INFOM). Sin duda alguna, en este fuerza es inevitable introducir la presencia de los mecanismos de Gobierno local.

Este nuevo Plan de Ordenamiento Territorial debe lograr un acuerdo institucional que le permita consolidarse en un instrumento orientador de las políticas públicas y toma de decisiones del municipio. Pero para que lo anterior funcione es necesario tomar nota que los municipios carecen de equipos técnicos que permitan analizar los potenciales y limitaciones de su entorno. En este contexto, la Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM) debe comprender la importancia de fomentar entre sus filas la necesidad de consolidar equipos técnicos con los diferentes sectores sociales y productivos de cada municipio. La producción de estos equipos técnicos de Gobierno local puede perfectamente lograrse consolidando alianzas estratégicas con aquellas universidades del país que tengan campus o sedes regionales, logrando así que el vecino que radica en la propia localidad y conoce su realidad adquiera el conocimiento necesario.

El reto político profundo en este caso va a requerir que actores que tradicionalmente se han caracterizado por fijar sus intereses simplemente en cuestiones políticas, apuesten por el vector técnico. El acuerdo político requerirá que los actores del sector público del poder central, alcaldes y municipalidades acepten que el Programa de Ordenamiento Territorial tenga la capacidad para al menos lograr hacer tres cosas: 1) ordenar y dirigir los esfuerzos de inversión pública, aspectos que los sectores privados deberán aceptar, 2) consolidar una unidad administrativa municipal a cargo del control territorial (Unidad de Control Territorial) y de la emisión de permisos y licencias municipales que tenga suficiente autonomía y carácter técnico, 3) consolidar una comisión técnica municipal.

Los esfuerzos para lograr esta gobernanza del ordenamiento territorial permitirán que el diseño, la prestación y la gestión de los servicios públicos se realice primero que todo en función del ordenamiento territorial municipal y no al revés. La implicación de política pública para este plano de Gobierno local será acabar con la triste realidad, en la cual el crecimiento municipal es un esquema desordenado que termina por consumir los recursos naturales.





9.6. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en la variable de mercado laboral y Migración?

El desenlace óptimo en el vector de mercado laboral y migración implica, de acuerdo con el presente estudio que se generan nuevas opciones laborales, principalmente en los ámbitos industrial, tecnológico y turístico, con enfoque en los jóvenes recién graduados de nivel medio o de carreras técnicas. La migración laboral, regular y temporal se afianza como opción viable para más personas, abarcando más mercados que los actuales (EE. UU. y Canadá).

En este sentido es fundamental una coordinación intersectorial dirigida en dos aspectos: a) preservar y sostener los esfuerzos que permitan la facilidad de contratación (concretamente la jornada de trabajo a tiempo parcial) y b) mejorar con intención de corto plazo el perfil del capital humano en Guatemala. En este sentido, los esfuerzos pasan por lograr un acuerdo efectivo que involucre al Congreso de la República, el Ministerio de Educación, los Gobiernos locales y los sectores productivos (concretamente, el sector de las pequeñas y medianas empresas) para optimizar la educación en diversificado, potenciar la enseñanza de inglés y actualizar los programas vocacionales enfocados en innovación y tecnología.

La planeación estratégica en el sector público de la educación en Guatemala debe modificar el contenido curricular educativo, consolidando las habilidades técnicas y el estudio de los idiomas (no solamente el inglés). Sin embargo, es fundamental mencionar que nada de lo anterior será posible de lograrse, si no se genera un esfuerzo masivo por reparar la infraestructura educativa pública y retomar la cobertura perdida antes del inicio de la pandemia de COVID-19. Lo anterior requiere un Ministerio de Educación que esté dirigido y coordinado por tomadores de decisión con perfiles técnicos y operativos.

La implicación de política pública no es menor en este sentido, pues requiere dos aspectos complejos. Primero, la consolidación de un vehículo gestor de los planes mencionados que tenga las capacidades y alcances adecuados; de más está decir que el mismo MINEDUC no tiene este perfil. Segundo, una alianza multisectorial increíblemente amplia y profunda que permita que los diferentes sectores involucrados (desde el sector privado hasta las organizaciones no gubernamentales) sean capaces de poner de lado los intereses sectoriales.

Por su parte, el fenómeno de la migración externa debe apostar hacia una migración ordenada, regular y temporal, aspecto que requiere darle seguimiento a los planes ya establecidos por el Ministerio de Trabajo en conjunto con países receptores de la mano migrante. La intención es hacer efectiva, ordenada y segura la captación del perfil migrante.

Por último, pero profundamente importante aquí, resulta la mención en términos de los esfuerzos institucionales que desde la Super Intendencia de Administración Tributaria (SAT) puedan llevarse a cabo para aumentar los incentivos concretos que lleven a los actores económicamente activos a optar para la formalidad. Sin duda alguna, el plano sectorial de los emprendimientos, pequeñas y medianas empresas, en conjunto con el Ministerio de Trabajo y la SAT, pueden diseñar esquemas inteligentes que reduzcan los incentivos por optar para el trabajo informal: esencialmente es aquí necesario un esfuerzo por desburocratizar y facilitar aún más el ingreso al mercado laboral formal.



9.7. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en materia de brecha rural y pueblos indígenas?

En esta primera variable del plano socio antropológico, el desenlace óptimo de acuerdo con el documento aquí presente implica que la brecha existente en los indicadores económicos y de condiciones de vida entre el área urbana y la ruralidad del país se reduce a través de un correcto ordenamiento territorial y estrategias de promoción de inversión privada (nacional y extranjera) y generación de empleo, así como la inversión en infraestructura vial y energética. El modelo de desarrollo implementado en el altiplano occidental maya, zona de alta población indígena, es sensible a las necesidades culturales de la población, considerando, entre otros, el uso del idioma local, la espiritualidad tradicional y la relación entre las comunidades y su entorno natural.

La primera parte de este desenlace óptimo se genera siguiendo la ruta que ha sido mencionada ya en términos del nuevo mecanismo técnico de ordenamiento territorial dentro del quinto apartado de este sexto capítulo y las estrategias del apartado número cuatro de este mismo capítulo. Se ha resuelto la parte económica pero la complejidad socio-antropológica del país es un tanto mayor. Un aspecto esencial no resuelto en el país es el que atañe a la incapacidad de haber consolidado instrumentos de gobernanza para la toma de decisiones en materia comunitaria. La agenda del desarrollo económico no puede entrar en conflictividad con los usos, prácticas y aspectos esenciales de los grupos comunitarios. Sin embargo, el primer paso para la consolidación en este rubro pasa por modificar la capacidad del gasto del Estado en materia de pueblos indígenas ya que, por cada quetzal invertido en población no indígena, el Estado tan solo invierte 45 centavos en población indígena. Es necesario un compromiso político de alto nivel que permita una canalización efectiva de los fondos.

El sector institucional, concretamente el Ejecutivo central, debe atender los informes técnicos que provienen de entidades especiales, como la Defensoría de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) y la institucionalidad indígena —compuesta por la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo (Codisra), la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG), la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) y el Fondo del Desarrollo Indígena de Guatemala (Fodigua). Es fundamental darle empoderamiento al instrumento conocido como la *Ley General de Descentralización* y articular la coordinación con el *Código Municipal*, no solamente porque reconoce el rasgo pluricultural, multilingüe y multiétnico de los municipios sino porque establece el procedimiento para el registro legal de las comunidades de los pueblos indígenas.

Por último, y no menos importante, la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* debe encontrar mayor apoyo en cuanto al reconocimiento de la naturaleza multiétnica, pluricultural y multilingüe del país. Es muy importante hacer referencia en este mismo plano a la integración del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural en sus ámbitos nacional, regional y departamental, pues los mecanismos aquí descritos establecen la participación de los pueblos indígenas. Todo lo anterior requiere de la voluntad política del Poder Ejecutivo para no politizar dicha agenda y darle resolución bajo criterios técnicos.



9.8. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en la variable de cultura política democrática y situación de la democracia?

El desenlace óptimo en esta variable se describe de la siguiente manera: Los picos de interés y participación cívica y electoral observados en momentos clave, como el año 2015, especialmente de los jóvenes, se convierten en la norma, estableciendo una cultura política más democrática. Los partidos políticos tienden a abrirse más, muestran una mayor participación y fiscalización de las autoridades por parte de los afiliados. La participación política se observa no solamente a nivel de elecciones presidenciales, sino se mantiene activa entre elecciones y con especial énfasis en los asuntos locales (municipales y comunitarios).

Para llegar a este óptimo desenlace es fundamental que el país y sus sectores políticamente relevantes tengan la capacidad de darle espacio, cabida y funcionalidad a una reforma con carácter técnico a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Esta reforma debe alejarse de las presiones políticas e ideológicas que en el pasado la han acompañado, centrándose fundamentalmente en lograr la institucionalización y consolidación del Estado de partidos políticos. Esta reforma transita una compleja ruta de discusión desde al año 2018, con toda una serie de propuestas que esencialmente buscan implementar la agenda de la democratización interna de los partidos políticos. Al año 2024, la discusión parece estar centrada en la propuesta por implementar el voto uninominal y abrir los listados de diputados al Congreso. La denominada apertura de los listados simplemente permite que sea el ciudadano, y no el partido político, quien decida el candidato que será electo. El partido postula, pero el ciudadano, con su acción, termina ordenando el listado. Al mismo tiempo es fundamental la discusión en esta reforma del proceso para transparentar los gastos del financiamiento electoral, fortaleciendo los instrumentos del Tribunal Supremo Electoral.

Para esta agenda, el sector de los partidos políticos, así como las comisiones parlamentarias respectivas, deben acompañarse del sector universitario, así como de los tanques de pensamiento afines en esta estrategia. Sin embargo, en esta agenda es importante, al mismo tiempo, reconocer que el contexto político electoral guatemalteco está afectado presentemente por indicadores concretos que muestran un problema de reducción en la calidad democrática. Estos dos indicadores serían concretamente: a) el peso dentro del sistema político que comienzan a tener candidatos de perfil outsider, b) la experiencia de una elección judicializada, tanto en su inicio como en su final. El último aspecto es de vital importancia mencionarlo porque se ha puesto en tela de juicio el accionar de las Juntas Electorales, poniendo en duda —sin razón alguna— la legitimidad de la elección misma.

Los actores políticamente relevantes (en este caso las élites de los partidos políticos), la academia y el sector empresarial (cual tradicional actor de veto) deben realizar esfuerzos concretos para asegurar que el próximo proceso electoral no tendrá vicio alguno de judicialización innecesaria o politizada que ponga en tela de juicio los altos índices de participación que, a la fecha, los procesos electorales guatemaltecos han tenido. Llegado el año 2025, Guatemala cumplirá 40 años del retorno a la democracia, momento en el que se espera, al menos, sostener tres aspectos esenciales del carácter democrático: 1) la regla de la democracia o la continuidad del proceso democrático, 2) la aceptación del resultado electoral de forma pacífica por partes de los actores involucrados, y 3) la continuidad del mandato presidencial evitando la utilización de medios violentos.



Sin embargo, la cultura política de cualquier entorno concreto para mantenerse activa y participa requiere también de profundos acuerdos de Nación que doten de mecanismos de aseguramiento al plano de la gobernabilidad: A decir, todos los actores políticamente relevantes certifican las normales formales por las cuales el juego político habrá de regirse, sobre todo en momentos en que el performance del sistema político parece estar en duda. Este compromiso intersectorial es profundamente necesario en el horizonte de los 40 años del retorno a la vida democrática, así como en adelante al próximo proceso electoral. Es necesario establecer con claridad que la regla de la democracia se consolida de nuevo como la regla esencial del juego político.

9.9. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en la variable de juventud?

El desenlace óptimo en esta variable concreta se describe de la siguiente manera: Se crean condiciones para que la población joven tenga mejores condiciones materiales y de calidad de vida considerando temas clave, como el empleo, el acceso a la vivienda propia y la participación política. La atención integral a los jóvenes es vital para generar confianza en el sistema, sentido de pertenencia al país y capacidad de planificación a futuro.

En este contexto, el primer paso fundamental inicia por realizar una revisión profunda del instrumento conocido como CONJUVE (Consejo Nacional de la Juventud). Este consejo se ha transformado en un instrumento profundamente politizado por los Gobiernos de turno. Un primer paso necesario para arribar al desenlace óptimo o positivo descrito anteriormente requiere el compromiso por parte de cada Ejecutivo de turno para nombrar perfiles técnicos en la dirección de CONJUVE. Por el contrario, al momento esta designación ha servido para facilitar los intereses electorales del partido en el poder.

Al mismo tiempo es importante hacer notar que, al margen del propio funcionamiento de CONJUVE, el objetivo de potenciar el universo de jóvenes para insertarse en el mercado laboral formal y, además, reducir los incentivos a la migración, se consolida en los apartados ya descritos, concretamente en el rubro de mercado laboral y migración. Pero en lo que a CONJUVE propiamente refiere, hay esfuerzos que deben sostenerse y dotar de mayor institucionalización. Dentro de estos destacan el esfuerzo por vincular acciones a nivel territorial y nacional con respecto a la promoción de oportunidades para la juventud por medios de becas, cursos y, ante todo, programas de emprendimiento. La iniciativa denominada Emprendi2 es un mecanismo formal de esta instancia que proporciona becas a jóvenes emprendedores, esfuerzo que puede ser acompañado por el sector privado organizado y diferentes cámaras empresariales con énfasis en las pequeñas y medianas empresas. Si el sistema educativo público cumple con el reto de reconstruirse y aumentar la cobertura más allá del 30 por ciento que apenas logra en el plano secundario, este esfuerzo se puede amarrar claramente con el programa de CONJUVE. Sin embargo, los actores políticamente relevantes (concretamente los partidos políticos, el sector empresarial y sociedad civil) deben presionar a que estos objetivos fundamentales de CONJUVE dirigidos hacia la juventud estén contemplados en la *Política de Desarrollo Social y Población*.



9.10. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en términos de la variable de adaptación al cambio climático?

El desenlace óptimo en esta variable se describe de la siguiente forma en el presente estudio: Se implementan políticas nacionales y locales para la adaptación al cambio climático, con énfasis especial en la protección de los cultivos familiares y las economías rurales.

Un primer aspecto para la consolidación de este desenlace positivo inicia por el hecho que todos los actores relevantes en temáticas relacionadas al plano de los recursos naturales acepten la realidad del cambio climático. La realidad del cambio climático, en concreto para países como Guatemala, implica un aumento en la vulnerabilidad de la infraestructura, de los terrenos cultivables y de zonas habitadas. Es necesario una discusión técnica y seria sobre la sostenibilidad ambiental y cuáles instrumentos deben impulsarse para conseguirla.

En términos institucionales es fundamental consolidar una buena práctica de producción económica que sea compatible con la protección al ambiente. Es decir, reducir los incentivos perversos para que la producción económica tenga impactos negativos en el medio ambiente. Tiene un profundo énfasis en esta discusión la adopción de prácticas de gestión de residuos más sostenibles. Pero no se trata solamente de hacer tomar conciencia a los actores económicos, también la ciudadanía en general debe tomar conciencia de lo que implica la contaminación permanente por acumulación de residuos de basura para los mantos acuíferos más importantes del país; en este sentido, desde el Gobierno central, las municipalidades y actores de sociedad civil deben sostener los esfuerzos de concientización.

En un amarre integral de acciones, si a los descrito anteriormente se suma una implementación efectiva y las sugerencias postuladas en el apartado relacionado con ordenamiento territorial (debido a un uso sostenible e inteligente de los recursos naturales sobre los cuales se construye) es posible plantearse la sostenibilidad ambiental y, así, proteger las economías locales rurales. Sin embargo, nada de esto termina siendo posible si no hay una discusión profunda con respecto a la consolidación de mecanismos formales que aseguren un manejo eficiente del recurso hídrico. Aspecto que será cubierto a continuación.

9.11. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en materia de manejo eficiente del recurso hídrico?

El desenlace óptimo en esta importante variable asume la siguiente situación: Se establecen mecanismos legales e institucionales para la gestión integral del agua, considerando las diferentes necesidades (industriales, turísticas, comunitarias, domésticas, etc.). Estos mecanismos buscan el balance y la equidad en el acceso al recurso, sin excluir a ninguno de los actores importantes.

Sin lugar a duda, el instrumento aquí mencionado es una ley fundamental o básica con respecto al uso del agua. En otras palabras, este mecanismo jurídico básico que ha sido llamado *Ley de aguas* sería el instrumento a cargo de lograr conseguir la gobernanza hídrica. Puesto en otras palabras, este instrumento jurídico busca consolidar una gestión integral del recurso del agua.



En el contexto guatemalteco actual es fundamental darle continuidad al instrumento ya existente de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), elemento que ha sido definido por el Comité Técnico de la Asociación Mundial para el Agua como “un proceso que promueve la gestión y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los otros recursos fundamentales”» En el año 2023, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales presentó el documento titulado *Acciones estratégicas para la implementación de la gestión integrada* del recurso hídrico en Guatemala en el marco del indicador 6.5.1 de los ODS. Dicho instrumento ya articula la presencia de actores institucionales, como el ya mencionado MARN, así como la Secretaría de Planificación Estratégica (SEGEPLAN).

Sin duda alguna, el esfuerzo siguiente pasa por profundizar en la ruta de acción de forma que el GIRH pueda servir como un instrumento técnico de trabajo que dé luces a un compromiso fundamental por parte del Ejecutivo. Porque al final del día es importante hacer notar que el tema de la gobernanza hídrica es uno de rango constitucional que parece estar olvidado.

Sin duda alguna, el actor esencial en este punto es el Congreso de la República, quien al momento no ha puesto en sus prioridades la discusión para profundizar en los esfuerzos que consoliden la creación del instrumento denominado *Ley de aguas*. Si bien, la *Constitución Política de la República de Guatemala* garantiza el acceso al agua al tipificarla dentro de tres dimensiones fundamentales (ambiental, económica y humana), la inexistencia de un marco regulatorio fundamental con respecto a este recurso genera que el Estado de Guatemala haya producido una cantidad significativa de legislación inferior en la materia que, en conclusión, produce un desorden jurídico de leyes dispersas, pero, además, el marco normativo es diferenciado y por sectores.

La discusión profunda al respecto debe integrar, ante todo, la lógica de los acuerdos de nación, en la cual los sectores productivos que hacen uso del recurso hídrico puedan plantear sus requerimientos mientras que, al mismo tiempo, los actores institucionales, como las municipalidades, departamentos técnicos de los Ministerios de Recursos Ambientales, SEGEPLAN e INFOM, aborden la problemática dentro del ámbito de los mecanismos posibles. Como actor paralelo, el sector académico debe acompañar los esfuerzos de discusión proveyendo los insumos interpretativos.

El gran pacto de nación en este sentido requiere comprender la importancia en cuanto a que el uso irracional y no sostenido del recurso hídrico pone en riesgo la viabilidad del país. Esta discusión debe de ser promovida desde el Congreso de la República





9.12. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en la variable de capacidad del Estado central de brindar servicios básicos?

El desenlace óptimo en esta importantísima variable describe la siguiente situación: El Estado amplía significativamente su capacidad de brindar servicios básicos (salud, educación, seguridad social, programas sociales remediales, apoyo a las economías familiares rurales, etc.). Estas acciones se enmarcan en planes de desarrollo territorial más amplios y se coordinan cercanamente con las competencias y proyectos impulsados desde el Sistema de Consejos de Desarrollo y las municipalidades. Las prioridades de esta ampliación de capacidades se centran en los servicios de salud y seguridad social, calidad educativa, educación técnica para el trabajo, y construcción y mantenimiento de infraestructura vial, energética y portuaria.

Sin duda alguna, la clave en la consecución de este desenlace pasa por el concepto de fortalecimiento institucional, aspecto que es, además, congruente con el análisis articulado por Acemoglu con relación al efecto que generan las instituciones débiles. El estudio que se presenta en estas páginas comparte en torno al análisis presentado por Acemoglu y Robinson la importancia de que las instituciones políticas sean sólidas en términos de cumplir con los objetivos para los cuales fueron diseñados. Estas instituciones, inclusivas y no extractivas permiten una coordinación inteligente de los procesos con respeto a la toma de decisiones estratégicas y permiten, además, una dinámica competitiva con relación a quien accede tanto a lo económico como al poder (Acemoglu:2012). Fortalecimiento institucional es la categoría que genera la confianza, en este caso referida a que el Estado central posee las capacidades para ejecutar de forma efectiva las tareas por las cuales existe.

Es imposible consolidar el tema aquí referido en un ambiente en el cual la gobernabilidad no esté asegurada del todo, en un ambiente en donde la falta de estabilidad política no esté presente. De nuevo, sin acuerdos de amplio espectro que llamen a los actores relevantes a no aumentar la conflictividad es imposible pensar en realizar esta profunda reforma del Estado. Pero reformar el Estado, nuestra conceptualización no pasa por la necesaria creación de nuevos mecanismos ni por la tentación de aumentar necesariamente el presupuesto estatal, sino por hacer funcional lo que ya existe.

El Ejecutivo central, los partidos políticos, el sector empresarial, la sociedad civil organizada y la academia deben ser capaces de ponerse de acuerdo en términos de comprender lo importante que resulta mejorar los procesos administrativos del Estado que permitan una mejor calidad del gasto público. Sin duda alguna, lo anterior no es posible sin aceptar que la infraestructura pública y la certeza jurídica son dos factores estructurales esenciales que permiten del todo mejorar las capacidades del Estado. Sin duda alguna, la dificultad esencial pasa por superar brechas establecidas en términos de prácticas de corrupción dentro del Estado, un sistema de justicia colapsado, el efecto perverso de los costos de la violencia, los efectos de la burocracia no tecnificada y sin formación técnica, ecosistema para emprendedores ni atracción de inversión extranjera.



Los sectores políticos y económicamente relevantes deben estar conscientes de lo grave que ha resultado la politización del Estado, el cual ha sido percibido como botín o premio postelectoral. Los actores políticos, para cumplir con las promesas de campañas, han transformado al Estado y las dependencias burocráticas en entornos laborales con los que pagan deudas de campaña. Es necesaria una discusión profunda de los partidos políticos, la academia, los sectores económicos y la Secretaría de Planificación Estratégica para consolidar rutas que protejan el estamento técnico estatal, asegurando así el valor de la meritocracia y la consolidación de un estamento tecnocrático dentro del Estado mismo. Sin embargo, es fundamental apuntar de nuevo en este apartado que, respecto a la Secretaría de Planificación Estratégica, su capacidad para volver a consolidarse como la joya de la corona público-administrativa requiere retomar la capacidad para erradicar la descoordinación actual existente en término del funcionamiento de los diferentes ministerios que componen la rama ejecutiva de gobierno.

Es imposible pensar que el Estado sea capaz de cumplir con sus objetivos prioritarios cuando dentro de su estructura los tomadores de decisiones carecen del know how fundamental para comprender los procesos de gestión pública, haciendo que la curva de aprendizaje natural se alargue más allá de la mitad de un período de gobierno. Al mismo tiempo, la politización de la administración pública ha depurado marcos técnicos del Estado dando prioridad a la lealtad ideológica por encima de las capacidades técnicas. Sin duda alguna, esta tarea titánica para conocedores de la administración pública implica, además, revisar los marcos y mecanismos por medio de los cuales el Estado lleva a cabo los procesos de reclutamiento.

La SEGEPLAN es sin duda la joya de la corona en esta discusión y debe mantenerse como una entidad no politizada a donde puedan acceder los mejores perfiles técnico-burocráticos que el Estado pueda reclutar. Desde la Secretaría de Planificación Estratégica deben continuar y profundizarse los esfuerzos de revisión de gestión en las distintas dependencias estatales del Gobierno central, consolidando modelos que permitan realizar las acciones correctivas en la gestión pública.

Hay también una tarea fundamental que en este plano recae sobre el entorno de la sociedad civil no organizada: Las universidades del país deben apostar por la consolidación de programas profesionales en materia de administración pública y gestión efectiva del Estado para, de alguna manera, mitigar los limitados esfuerzos que logran el Instituto Nacional de Políticas Públicas (INAP). La sociedad guatemalteca debe de atreverse a realizar la siguiente pregunta: ¿Dónde está el país y a qué velocidad se están produciendo los tecnócratas necesarios? Por último, pero no menos importante, la ciudadanía debe comprender el impacto que significa otorgar una victoria electoral a propuestas políticas que carecen de cuadros técnicos





No deja de ser importante hacer referencia a que en Guatemala la formación bruta de capital fijo —tanto pública como privada— no ha podido superar el umbral del 15.6 % del producto interno bruto, pero posee una inversión pública que, si mucho, rebasa el 1.7% del PIB. Sin lugar a duda, ante el ritmo de crecimiento que el país tiene y debido al bono demográfico que aún persiste, es necesario aumentar estos números. Pero dicha planeación estratégica que coordine a todas las instituciones para generar mejores procesos de inversión pública necesita de tomadores de decisiones con la formación adecuada, producto de un riguroso proceso selectivo.

Un último elemento, pero fundamental, es consolidar los esfuerzos relacionados a la agenda de Gobierno abierto. Sin duda alguna, los actores institucionales, de sector privado, de sociedad civil y cooperación internacional deben continuar profundizando los esfuerzos concretos en la agenda del Gobierno abierto como la ruta para consolidar la mejora en las capacidades de gestión gubernamental (tanto central, como local). Así las cosas, la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico (por sus siglas, GAE), cuya tarea pasa por coordinar y respaldar las acciones de los ministerios e instituciones del Organismo Ejecutivo, debe ser una ruta de acción por mantener. Los valores esenciales del Gobierno abierto, entre los cuales se encuentra la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración, son valores que deben transformarse en postulados transversales de la administración pública.

9.13. ¿Cómo lograr el desenlace óptimo en la variable de empoderar las capacidades de los Gobiernos locales?

El desenlace óptimo en esta importante variable ha sido descrito de la siguiente forma: Los Gobiernos locales son capaces de administrar más recursos propios (IUSI, regalías de proyectos grandes, empresas municipales, alianzas público-privadas) para la inversión en infraestructura local. Se mejoran los mecanismos de transferencia y aumenta la cantidad de recursos provenientes del Estado para el mismo fin. Se profesionalizan y se transparentan las finanzas municipales, permitiendo que un mayor porcentaje de la inversión se dé en proyectos nuevos y no en funcionamiento, reduciendo además las pérdidas por corrupción o ineficiencia. Se implementan mecanismos para liberar los fondos correspondientes a los Consejos de Desarrollo de las ataduras y compromisos políticos que actualmente los caracterizan.

Al igual que en el punto anterior, el tipo de actores que sean la respuesta a la demanda electoral local determinará la capacidad de gestión de los Gobiernos locales. Sin duda alguna, para la consecución es importante y fundamental en este sentido que la ANAM abandone las presiones políticas y dedique su esfuerzo a mejorar la calidad en la gestión de los Gobiernos locales. De nada sirve sostener la discusión con respecto a la temática de la descentralización si uno de los mecanismos que aglutina a los actores más importantes a nivel de Gobierno local no puede estar despolitizado.



El Gobierno central, al margen de sus colores partidistas, debe ser profundamente capaz de asegurar acuerdos que permitan la gobernanza municipal; es decir, dar garantía a las autoridades municipales para recibir mayor acceso a recursos que al final del día aumenten la inversión para gestionar los recursos hídricos, invertir en saneamiento y drenajes, ampliar los sistemas de manejo de desechos sólidos y la gestión integral de residuos. Pero este aumento en la canalización de fondos debe realizarse bajo criterios técnicos y de apertura, no por razones políticas y de interés electoral. Es importante romper con la práctica reiterada de los ejecutivos de turno para utilizar a los alcaldes como elementos de política electoral debido al desplazamiento territorial que pueden proveer.

Entre los postulados esenciales que sustentan la ruta del Gobierno abierto se encuentra el valor de la colaboración. Dicho valor transversal busca fomentar la cooperación entre el Gobierno, la sociedad civil, el sector privado y, sin duda alguna, los Gobiernos locales. En ese sentido, la agenda con respecto a que el Gobierno central no solamente escuche a los locales, sino que además cumpla con los compromisos que ha hecho patentes a las municipalidades y Consejos de Desarrollo, no puede seguir siendo una agenda inconclusa; esto, en conjunto con la Política de Fortalecimiento de las Municipalidades que ya integran los esfuerzos de la Secretaría de Planificación Estratégica (SEGEPLAN) y que debería afectar en forma transversal la agenda de trabajo impulsada por gobernadores, coordinadores regionales y Consejos Departamentales de Desarrollo. Al mismo tiempo, están presentes los esfuerzos de la Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) que también busca articular esfuerzos de diálogo y concertación que mejoren la gestión municipal.

Los aspectos descritos arriba dan cuenta suficiente de una realidad guatemalteca que no puede negarse: No se trata de la carencia de instrumentos ni de agendas, sino de una falta de voluntad política por ejecutar lo que ya existe.

10. Desatando los nudos de la administración pública: Propuestas concretas con relación al apartado de implicaciones de política pública

En las siguientes líneas se presentan una serie de propuestas esquemáticas de corte sintético con las cuales se pretende consolidar un primer camino para desatar los nudos más importantes en materia de administración pública que este estudio ha logrado detectar. Es importante dejar en claro que en ningún momento se tiene la pretensión arrogante de lograr con este apartado reparar todo el engranaje de la administración pública guatemalteca, simplemente hay la intención de aportar el camino hacia los primeros pasos para consolidar el proceso.





Tradicionalmente, en la literatura de la administración pública hay dos formas sustanciales de comprender el término relativo a la categoría de nudos en la administración pública. En un nivel básico y muy esencial, la literatura de la segunda mitad del siglo XX refería la existencia de seis grandes temas o nudos conceptuales en los cuales recaían la mayoría de las problemáticas esenciales de la administración pública. En esta perspectiva, claramente holística, se tenía apertura para la inclusión de claros enfoques multidisciplinarios. Así las cosas, estos nudos, o aspectos para resolver, eran esencialmente los siguientes: el plano científico, el epistemológico, el multidisciplinario, el político, el jurídico y el administrativo. Este enfoque ha perdido vigencia en razón de su propia temporalidad, pues no fue capaz de conceptualizar el plano de la gestión pública efectiva, dado que el nudo administrativo hacía incompatibles los planos de la administración pública y la administración privada.

En términos más contemporáneos, instancias, como la Comisión Económica para América Latina, han referido a la existencia los nudos críticos que influyen en los sistemas políticos y para las cuales es necesario una respuesta de administración pública. Estos nudos son problemáticas fundamentales, relativas a las brechas de desigualdad que obstaculizan el logro del desarrollo social inclusivo y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Dichos nudos son la pobreza y la vulnerabilidad, cual fenómenos persistentes en la región; le siguen las desigualdades estructurales, la cultura del privilegio, las brechas en el desarrollo de capacidades humanas y de acceso a los servicios básicos, así como, los déficits de trabajo decente y las incertidumbres asociadas a los cambios tecnológicos. Se concluye con identificar la complejidad al acceso, aún parcial y desigual, a la protección y la institucionalidad social todavía en construcción (esto, debido a una inversión social precaria).

El presente estudio comparte algunas de estas temáticas, las cuales han sido identificadas claramente en el capítulo 7. Sin embargo, en el diagnóstico metodológico de este estudio se reconocen esencialmente cuatro nudos estructurales en la administración pública guatemalteca que son necesarios de deshacer para trazar la tan importante respuesta de por dónde transitar hacia los escenarios más favorables.

Si se desea llegar a los escenarios más ventajosos o favorables presentados en este documento con relación a las variables más importantes, estas son las siguientes:

a) Empleo de calidad para potenciar el bono demográfico, así como el diseño de una ley de inversiones estratégica.

b) Inversión inteligente para transformar el bono demográfico en capital humano.

c) Adquisición inteligente de los insumos fundamentales para los rubros estratégicos el Estado (como resultan ser la infraestructura vial o energética) y

d) El ordenamiento territorial efectivo.



Desde el Consejo Económico Social se propone desentramar los siguientes nudos público-administrativos:

- 1) La descoordinación existente a nivel de la Secretaría General de Planificación y la realidad feudos entre los ministerios
- 2) La nula primacía del valor relativo a la gestión por resultados desde las instancias consideradas estratégicas hasta las instancias público-parlamentarias
- 3) El rescate del valor meritocrático anclado en la necesidad por consolidar el servicio civil de carrera
- 4) Lo relativo a la capacidad inteligente para orientar las compras estatales
- 5) La inexistencia de la gobernanza social como mecanismo generador de insumos fundamentales que orienten desde abajo los esfuerzos de coordinación y planeación; particularmente, y dicho sea de paso, para evaluar la funcionalidad de los programas sociales (evitando así el asistencialismo).

El aporte fundamental en este capítulo es plantear con claridad los posibles derroteros para iniciar el proceso de deshacer los nudos de la administración pública.

10.1 Primer nudo. Capacidad rectora cuestionada

El primer nudo público que debe ser atendido a este respecto (y que es reconocido de forma esencial en las conclusiones del presente documento vertidas en el capítulo 9) es la resolución de la descoordinación de la administración pública guatemalteca. Esta descoordinación estructural es la responsable de que la mayoría de los ministerios terminen siendo feudos independientes en lugar de piezas aceitadas de un engranaje completo que posea funcionamiento de tipo sistémico. Las consecuencias de la anterior condición van a más allá, como puede verse en el siguiente esquema (todos los cuadros y gráficos que aparecen ahora son autoría original de los autores del presente estudio).

Esquema 1. La conjunción de dos realidades complejas

El aparente vacío de control





10.2 Segundo Nudo. «Actuando solo por actuar»

Resulta fundamental mencionar que la situación descrita en el cuadro anterior hace imposible que pueda tomar lugar el estadio ideal de la administración pública: gobernar por vía de la política pública. No existe una gestión por resultados que permita generar un círculo virtuoso que, a su vez, permita precisamente la condición anterior. Si esto fuese así, SEGEPLAN haría efectiva la coordinación, particularmente con respecto a la asignación de los fondos hacia las instituciones necesarias. El esquema en la siguiente página es profundamente explicativo al respecto.

Esquema 2. Gobernar por vía de la política pública

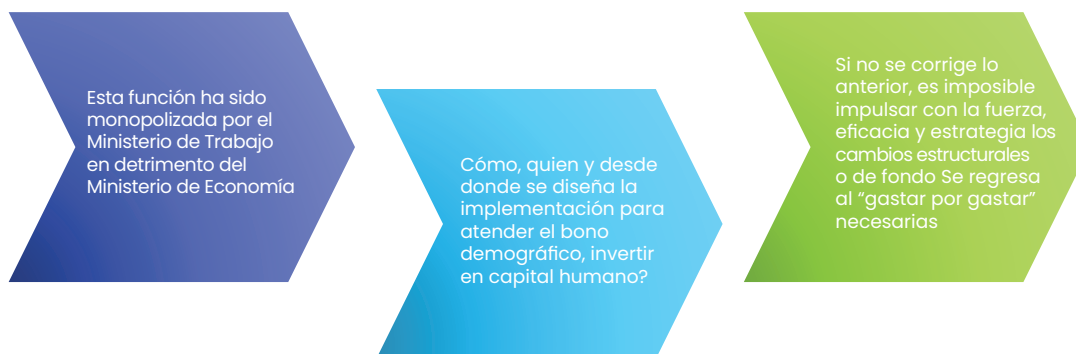
Arribar al ideal de la administración pública implica reconocer



El primer recuadro, a la derecha del esquema anterior, es fundamental y prioritario en lo que respecta a la capacidad para atender la variable del bono demográfico, en lo que respecta a cómo aprovecharlo y potenciarlo. La variable del bono demográfico, esencial para los intereses del presente estudio, requiere desarticular una problemática grave en materia de administración pública con respecto a la generación de empleo formal y decente. Desde la palestra del actual estudio diagnosticamos la existencia de una conflictividad subyacente con respecto a quién define la política económica en el país y quién es el encargado de generar empleo, pues la función referida ha sido, hasta el momento, asumida por el Ministerio de Trabajo (MINTRAB). El esquema en la siguiente página ejemplifica mejor lo aquí escrito.

Esquema 3.

¿Quién define la política Económica?





El tercer recuadro a mano derecha de esquema anterior concluye con una expresión importante de considerar: La práctica de gastar por gastar **Al mantener la condición anterior, un Estado con dificultades para ejecutar recibe más cantidad de fondos presupuestales**, aspecto intolerable desde toda posición de política pública inteligente. El plano de la gestión orientada hacia los resultados también requiere reconocer cuál es el valor central del quehacer estatal, la misma no ha sido interiorizada dentro de los esquemas propiamente político-deliberativos. La dinámica parlamentaria del país no puede seguir operando sin introducir esquemas de gestión pública efectiva, particularmente en lo que respecta a las ampliaciones presupuestarias, las asignaciones presupuestarias o a la generación de nueva deuda. La gestión por resultados requiere la existencia de múltiples metodologías efectivas para determinar las capacidades reales del sector público para mejorar las condiciones que pretende mejorar. La gestión y la planeación efectiva requiere plantearse el grado de efectividad de las acciones de Gobierno. Para lo anterior, es fundamental la existencia de mecanismos de gobernanza social que permitan el diálogo efectivo y, así, acceder al monitoreo y evaluación del logro de resultados. Todo lo anterior se resume en el esquema de la siguiente página.

Esquema 4. El derrotero afectado de la administración pública

Sin mecanismos de gobernanza social que generan diálogo efectivo, no arriban los "inputs" requeridos.

Las instancias público parlamentarias no discuten en términos de eficiencia: Impera el gastar por gastar o aumentar por razones ideológicas.

Se asigna más recurso a un Estado que no sabe ejecutar de forma inteligente, canalizando además por vía de ministerios que están descoordinados. .



10.3. Tercer Nudo. «Anclados en la burocracia paleotécnica»

El siguiente nudo por ser analizado es el aspecto relacionado a la meritocracia, aspecto que apunta hacia una problemática ya añeja de consolidar el servicio civil de carrera a lo largo y ancho del aparato gubernamental. Este aspecto es esencial porque dentro del contexto mismo de un Estado que gasta por gastar, que además carece de capacidades de ejecución inteligente, resulta que el recurso asignado cae en manos de un capital humano estatal que no posee las capacidades necesarias para operar dentro de la cosa pública. Aspectos como la discrecionalidad en la forma de asignación y gasto (dentro de un Estado que no planea en términos efectivos) generan profundos cuestionamientos con relación a la transparencia.

La importancia con respecto por consolidar el servicio civil de carrera se debe a que esta condición evita la gravísima politización de la administración pública, logrando así el ideal de gobernar por vía de la política pública. El capital humano en el Estado se orienta más hacia planes estratégicos de larga duración basados en data y procesos medibles para dedicarse menos a ejecutar de forma poco técnica planes de corte político.

En ese sentido, desde el presente estudio se hacen las siguientes sugerencias para desbaratar este complejo nudo. El primer aspecto fundamental por reconocer es el complejo hecho de que el órgano rector del servicio civil, la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), si bien es quien administra el sistema, no es un ente independiente con la total autonomía necesaria, lo cual la coloca como un instrumento dócil al Ejecutivo de turno. Si lo anterior se suma al grave hecho con respecto que la Secretaría General de Planeación es incapaz de sostener la rectoría necesaria sobre ministerios que operan como feudos, es más que claro la inoperatividad del aparato estatal. De nada sirve dicho de paso, en este contexto, los aumentos presupuestales.

Diagnóstico y sugerencias de mejoras sobre el servicio civil de carrera. Problemas esenciales

Problemáticas de la administración pública

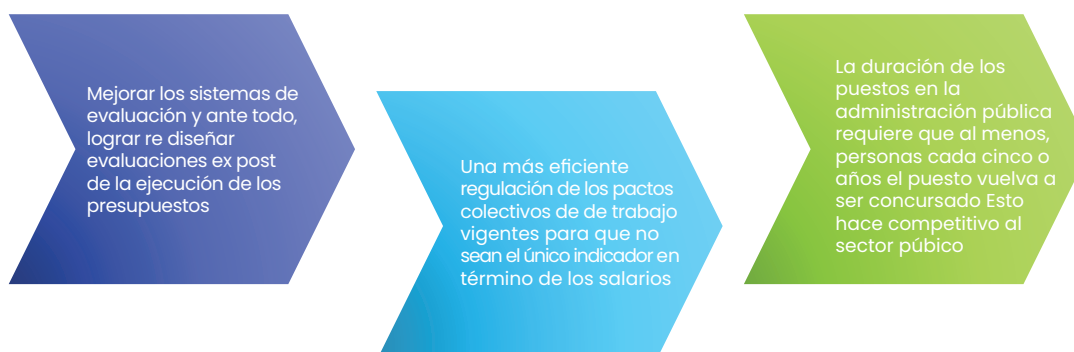
- El personal rota con mucha frecuencia y casi un 85 % de puestos gerenciales cambia cada cuatro años. La curva de aprendizaje del aparato estatal es muy larga.
- 55 % del personal catalogado como permanente es recolocado cada cuatro años. Esta acción no responde a un análisis estratégico.
- Tiene más importancia la antigüedad que la orientación a trabajar por resultados al momento de promover al personal de las dependencias estatales.
- No existen vinculación de rendimiento por resultados. Lo cual explica salarios protegidos y un desincentivo para que capital humano con mayores capacidades ingrese. Los incentivos son perversos para la creación de una tecno burocracia.
- Los pactos colectivos de trabajo que negocian los sindicatos de la administración pública no respetan la capacidad financiera del Estado.
- Persisten las plazas por referencia, así como la contratación en renglones presupuestarios temporales para obviar el cumplimiento de requisitos establecidos en leyes y reglamentos.
- Existe la protección contra despidos, lo que imposibilita la implementación de una efectiva carrera en la administración pública.
- Consolidar un régimen de dinámica moderna donde la remuneración sea planteada en término de la producción de bienes públicos eficientes. El promedio de edad en que las parejas comienzan abusar bienes inmuebles (conseguir un patrimonio) es entre los 26 y 28 años. Esta decisión se ha hecho más importante que casarse.

Las rutas para solucionar la anterior situación en una propuesta corta, clara, sencilla y precisa se explican en el siguiente esquema.



Esquema 6. La ruta efectiva del servicio civil de carrera

Consolidar la carrera administrativa del Estado: Tres pasos esenciales.



10.4 Cuarto Nudo. «Torpes para comprar»

Sin duda alguna, resulta esencial para la agenda de la gestión pública efectiva discutir con respecto a consolidar la eficiencia y la efectividad de las adquisiciones públicas. Este rubro es medular para aspectos relacionados a la construcción de la importante y fundamental infraestructura pública. ¿Cuál resulta ser para este estudio el problema esencial por vencer? El grave hecho es que la planificación y el diseño de de operación estatal en materia de compras no las prioriza en función de resultados vinculados al desarrollo.

Hay cuatro aspectos fundamentales (realmente los determinantes problemáticos) en relación al Sistema Nacional de Compras Públicas: 1) Las prácticas aprendidas que prevalecen en los procesos de compras tienen más peso que la normativa existente, 2) La efectividad de los sistemas de evaluación y control del gasto en materia de las compras adolecen de los mismos problemas estructurales en relación a ser capaces de evaluar, 3) El valor técnico de la rendición de cuentas no sólo no es parte constitutiva del accionar de la cosa pública, sino que se ha politizado en aras de una agenda anticorrupción que entorpece el proceso efectivo en la compra de insumos necesarios. Se ha hecho el perfecto enemigo de lo bueno y, 4) No existe la función especializada de contratación.

Los anteriores aspectos citados terminan afectando situaciones relacionadas con la construcción de nueva infraestructura o reparación de la existente en tiempos razonables. Incluso podrían agregarse dos más: a) la asignación a dedo, lo cual evita a asignar al más capaz luego de un proceso de competencia transparente, y b) la lentitud en el pago de las facturas.

Para comenzar a deshacer este complejo nudo, desde la plataforma del presente estudio se hacen las siguientes simples y concretas recomendaciones que pueden implementarse a corto plazo.



Esquema 7. Gobernanza de las compras estatales

Compra inteligente y transparente.



10.5 Quinto Nudo. Diálogo social cual proveedor de insumos esenciales

Tal y como se planteó en la nota conceptual del presente trabajo, una de las situaciones coyunturales más complejas en el contexto del actual sistema político guatemalteco lo constituye, de acuerdo con diagnóstico del presente estudio, la inexistencia de mecanismos de gobernanza; concretamente, gobernanza social. No hay diálogo social, lo que afecta los mecanismos de gobernanza porque los sectores que priorizados no son provistos de los mecanismos de concreción de la política pública. Con esto se afecta la posibilidad de consolidar el ideal de la ciudadanía activa.

Ante la anterior situación, se produce un rompimiento del flujo sistémico natural que todo entorno de administración pública efectiva debería tener. Concretamente, se generan dos situaciones complejas para la administración pública: 1) Los procesos de implementación y rendición de cuentas carecen de la posibilidad de un feedback proveniente de la población beneficiaria, y 2) Los programas que sean vinculantes no logran generar direccionalidad hacia las políticas públicas. Sin ciudadanía activa que participe, es imposible consolidar la confianza hacia dentro del sistema.

Esquema 9. Dialogar de forma inteligente para saber qué función

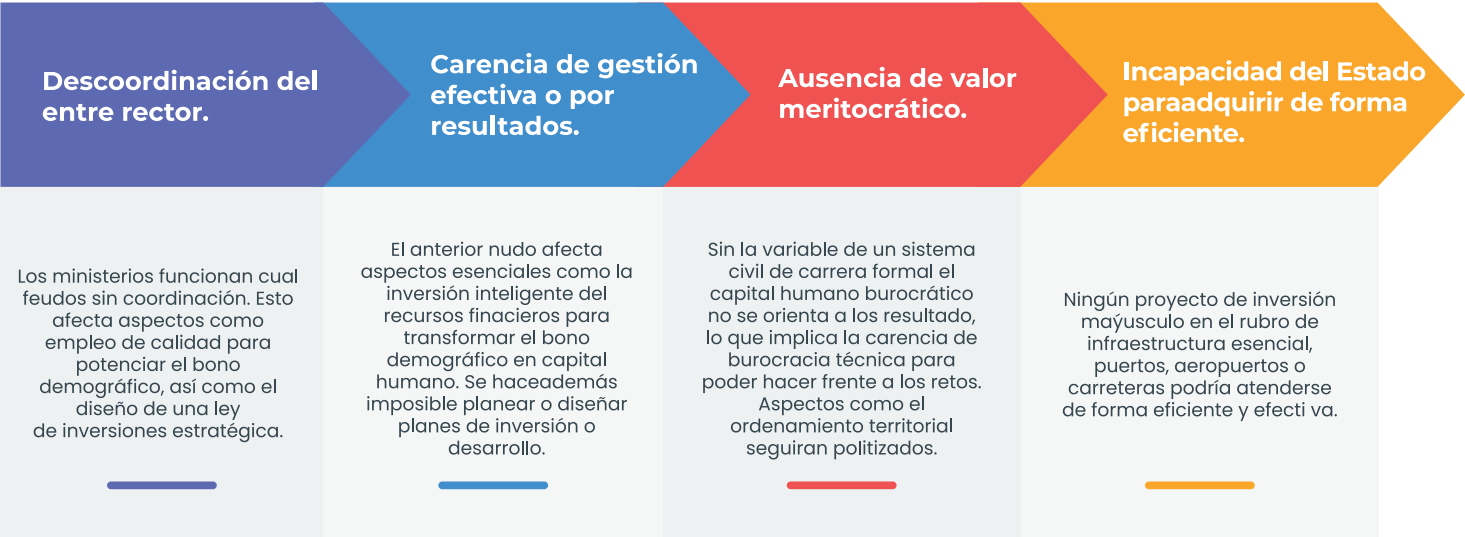
Gobernanza Social por vía del Diálogo.





Por último, a manera de integrar todo lo anterior, se presenta el siguiente esquema que intenta interrelacionar los nudos por desatar, con relación a las variables más fundamentales de este estudio.

Esquema 8. Dialogar de forma inteligente para saber qué funcion



11. Conclusiones

- Se presentan ahora las conclusiones más importantes del presente estudio, la cuales pretenden ser contundentes en lo que respecta a la orientación en la toma de decisiones. Estas conclusiones sirven, además, como guías para abrir los nudos que tienen entrampada a la administración pública en Guatemala.
- La consolidación del escenario prospectivo mayormente ventajoso que este estudio presenta no puede concretarse sin que sean tomadas decisiones inteligentes y estratégicas en la actual administración política del país (temporalidad 2024-2028).
- En un contexto global que muestra una tendencia sostenida hacia posiciones políticas conservadoras y donde el multilateralismo parece tener menos vigencia, países que han sido históricamente tutelados por la cooperación internacional deben consolidar el valor del pragmatismo político y la autonomía para afrontar los retos presentes.
- Las palabras claves que deben ser tomadas por los actores que inciden en la discusión de política pública son «coordinación» y «fortalecimiento institucional».
- zDebe atenderse el problema de la descoordinación. El enorme reto es lograr una vinculación interinstitucional que permita a los ministerios ser rectores de la política pública de tal forma que asuman la entrega de resultados, la coordinación de resultados intermedios y la implementación de un presupuesto sectorial para planificar sobre sectores y no sobre instituciones. Actualmente existen solo feudos que operan de forma aislada.





- No existe una gestión por resultados que permita generar un círculo virtuoso que permita gobernar por política pública. Si esto fuese así, SEGEPLAN haría efectiva la coordinación efectiva particularmente con respecto a la asignación de los fondos necesarios hacia las instituciones necesarias.
- Con relación al anterior punto, un fundamental nudo de administración pública que debe abrirse en el tema económico pasa por definir con claridad quién es el encargado de la política económica y quién el encargado de generar empleo, pues la función referida ha sido hasta el momento asumida por el Ministerio de Trabajo.
- Los programas sociales no son vinculantes porque se ejecutan de forma aislada y sin mecanismos claros de priorización.

Se reconocen en este estudio al menos la existencia de cinco nudos fundamentales de la administración pública que deben atenderse. Estos nudos son respectivamente: 1) la descoordinación existente a nivel de la Secretaría General de Planificación, 2) la nula primacía del valor relativo a la gestión por resultados, 3) la inexistencia del valor meritocrático, así como la debilidad del servicio civil de carrera, 4) lo relativo a la capacidad inteligente para orientar compras estatales, y 5) la inexistencia de la gobernanza social como mecanismo generador de insumos.

- La descoordinación existente desde la Secretaría General de Planificación hacia los ministerios afecta la capacidad para diseñar elementos fundamentales, tales como el gasto para aprovechar el bono demográfico.
- Si llegar a los desenlaces prospectivos más ventajosos depende de priorizar la política social, es esencial consolidar de forma simultánea una mejora en la forma de ejecutar el recurso fiscal, así como asegurar mecanismos de diálogo social que permitan establecer vasos vinculantes para trasladar el feedback respectivo desde el público objetivo hacia el tomador de decisión (planeación invertida).
- Resulta esencial para consolidar el ideal del servicio civil de carrera, lograr una dinámica donde la remuneración sea planteada en términos de la producción de bienes públicos eficientes.
- Sin la existencia de mecanismos de gobernanza social, entre los cuales destaca la práctica del diálogo social, es imposible cocrear política pública. Al mismo tiempo, resulta imposible fortalecer el proceso de transparencia, de ejecución y de rendición de cuentas.
- No hay diálogo social actualmente en el contexto político guatemalteco. Esta situación tiene un efecto profundo en los mecanismos de gobernanza social, puesto que los sectores que priorizados no reciben los necesarios mecanismos de creación conjunta en lo que respecta a políticas públicas.
- La anterior situación tiene un impacto negativo en la construcción de la categoría de ciudadanía activa. Debido a ello, los procesos de implementación y rendición de cuentas no poseen la capacidad de establecer un feedback oportuno e inteligente hacia la población beneficiara.



12. Bibliografía

ACEMOGLU D. ROBINSON A. (2012). Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty Londres, Profile Books, Ltd.

Acuerdo Gubernativo 32-2020. Política General de Gobierno (Enero, 2020).

AGUIRRE PINTO, Guido (2011), «El bono demográfico: una oportunidad de crecimiento económico», en Revista Umbrales, La Paz: Plural editores, N° 22, Diciembre, pp.157-173, acceso 25 de Julio de 2014.

ALCÁNTAR M. (1994). Gobernabilidad Crisis y Cambio. Madrid, CEC.

ALMOND G. (2005). Cultura Política. Publicado en, Diez textos básicos de Ciencia Política. Editorial PAIDOS, Buenos Aires Argentina.

ARANGO, Joaquín (1980), «La Teoría de la Transición Demográfica y la experiencia histórica», en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Madrid: CIS, N° 10, Segundo Trimestre, pp.169-198, acceso 22 de Julio de 2014.

AZPURU, Diana. Cultura Política y de la Democracia en Guatemala y las América 2016-2017. Vanderbilt University. LAPOP, USAID, ASIES. 2018.

_____(1998). Demographic Transition and Economic Miracles in Emerging Asia. World Bank Economic Review, 12(3), 419-456.

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&location%20ns=GT&start=2000&view=chart>

BLOOM D., Canning, D., y Sevilla, J. (2003). The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change. Santa Mónica, California: RAND.

BLOOM D., Canning, D., y Malaney, P. (2000). Demographic Change and Economic Growth in Asia. Population and Development Review, 26(suppl.), 257-290.





BLOOM D., Humair, S., Rosenberg, L., Sevilla, J. P., y Trussell, J. (2014). Capturing a Demographic Dividend: Source, Magnitude and Realization. En A. Soucat y N. Mthuli (Eds.), *One Billion People, One Billion Opportunities*. Washington, D.C.: African Development Bank, Communications Development Incorporated.

BRAVO, L. La futurología: ¿Nueva Ciencia Militar? *Revista de Marina*. Chile. (sin fecha de publicación).
BECKER, G. (1975). *El capital humano: Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*. Madrid: Alianza Editorial.

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.
«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/>

. *Prospectiva para el desarrollo: aportes para una gobernanza territorial con mirada de futuro*. México, Cepal. 2023.

Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI). Publicación del Instituto Nacional de Estadística. Guatemala, 2023.

Estrategia Nacional, Atracción de inversión extranjera directa. (2024). Ministerio de Economía. Guatemala.

Fondo de Población de Naciones Unidas «Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades». Guatemala. UNFPA, 2024.

FORESEIGHT 2024. Roland Berger, China. Annual Trends Report.

GALVEZ J. (2005). 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.

GODOY, E. (2021). La agenda urbana de Guatemala y el Objetivo de Desarrollo Sostenible. 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.



GODOY, E. (2021). La agenda urbana de Guatemala y el Objetivo de Desarrollo Sostenible. 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.

Informe Guatemala, ¿Qué país queremos? (2021). Desde la perspectiva de los objetivos de desarrollo sostenible Elementos para nutrir el diálogo social. Publicación del Consejo Económico Social (CES).

MANAZANO F. (2015). Bono demográfico y crecimiento económico en los países de América Latina. Un abordaje crítico e interdisciplinario (Tesis doctoral inédita). Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba. Pérez Díaz, J.

PEREZ J. (2020). Atributos territoriales y dinámicas socioambientales de Guatemala: síntesis gráfico-descriptiva. *Módulos del Perfil Ambiental de Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

___ (2020). *Bases conceptuales y metodológicas para el análisis territorial del riesgo en Guatemala. Énfasis en vulnerabilidad sistémica y amenazas climáticas*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, www.infoiarna.org.gt/wp-content/uploads/2021/03/Bases-conceptuales-y-metodologicas-an--li-sis-territorial-del-riesgo.pdf

PNUD. (2009). De la exclusión social a la ciudadanía juvenil. Informe Nacional de Desarrollo Humano de Honduras 2008/2009. Disponible en: http://www.undp.un.hn/INDH2009/PDFs/INDH_Honduras_2008-2009.pdf

___ (2017). Escenarios de una Gobernabilidad para el Cambio: Guatemala 2015-2020. Guatemala: PNUD.

___ (2010a). La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano 2011. PNUD, Nueva York. Madrid: Mundi-Prensa.

___ (2010b). Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: PNUD.

___ (2010c). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. PNUD, Nueva York. San José: Editorama.

___ (2018). Explorando futuros Guía para impulsar el cambio, anticipándose a tendencias. PNUD, Laboratorio de Aceleración. Editorial Co.Lab Argentina.

RUBIO CARRACEDO, J. Prospectiva Antropológica, Editorial Stadium, Madrid. 1973





VILLA SOTO, Juan Carlos y BLAZQUEZ GRAF, Norma (eds.) (2013), «Vinculación de los enfoques interdisciplinarios: clave de un conocimiento integral», en Revista Interdisciplinar Enfoques, Vol. 1, N° 1, Septiembre/Diciembre, p. 7, acceso 7 de junio de 2014.

Referencia de Imágenes. Por orden de aparición en el documento.

Imagen 1. Guatemala (2011–2017): Descomposición del crecimiento económico. Imagen tomada de la publicación, Fondo de Población de Naciones Unidas «Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades». Guatemala. UNFPA, 2024.

Imagen 2. Guatemala 2010–2050 Avance del bono demográfico por departamentos. Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas «Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades». Guatemala. UNFPA, 2024.

Imagen 3. Guatemala (1990–2050): tasa global de fecundidad. Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas «Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades». Guatemala. UNFPA, 2024.

Imagen 4. Guatemala (1950–2050): proporción de población por grandes grupos de edad y relación de dependencia total (por 100). Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas «Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades». Guatemala. UNFPA, 2024.

Imagen 5. Población en edad de trabajar. Imagen tomada de ENCOVI 2023, Resultados. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2024/08/22/20240822153203yBuangg238ushJe9uvVXvmGqnP5bCWu0.pdf>

Imagen 6. Guatemala (1950–2050): tasa bruta de natalidad, tasa bruta de mortalidad, tasa de migración internacional y población total. Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas «Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades». Guatemala. UNFPA, 2024.

Imagen 7. Propuesta existente frente a la propuesta necesaria de red vial en Guatemala. Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas «Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades». Guatemala. UNFPA, 2024.

Imagen 8. El disgregamiento de la red vial en Guatemala. Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas «Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades». Guatemala. UNFPA, 2024.

Imagen 9. Diferentes sectores de inversión explotados con base a su temporalidad de interés para invertir. Imagen tomada de Estrategia Nacional. Atracción de inversión extranjera directa. Guatemala, 2024.

: https://www.mineco.gob.gt/images/mineco_qr/estrategia_inversion.pdf



Imagen 11. Principales instrumentos utilizados en el proceso de captación de la inversión económica directa. Imagen tomada de *Estrategia Nacional. Atracción de inversión extranjera directa*. Guatemala, 2024.

: https://www.mineco.gob.gt/images/mineco_qr/estrategia_inversion.pdf

Imagen 12. Tasa de migración reciente, por 1,000 habitantes y porcentaje de población emigrante de toda la vida. Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas «*Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades*». Guatemala. UNFPA, 2024

Imagen 13. Rangos del índice de competitividad local según municipio y municipios según su PIB per cápita y crecimiento anual. Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas «*Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades*». Guatemala. UNFPA, 2024

Imagen 14. Población migrante (en miles) y tasa neta de migración (por 1,000 personas) durante los años 1951 al 2021). Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas «*Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades*». Guatemala. UNFPA, 2024

Imagen 15. Pirámide de población de hogares con o sin emigrantes y remesas al año 2018. Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas «*Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades*». Guatemala. UNFPA, 2024

Imagen 16. Flujo migratorio interno estructural denominado 'de toda la vida'. Imagen tomada de la publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas «*Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades*». Guatemala. UNFPA, 2024

Imagen 17. Estructura fundamental de la población económicamente activa en Guatemala. Imagen tomada de ENCOVI 2023, Resultados. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2024/08/22/20240822153203yBuangg238usHje9uvVXvmGqnP5bCWu0.pdf>

Imagen 18. Estructura pertinente y definición técnica de la población ocupada en Guatemala. Imagen tomada de ENCOVI 2023, Resultados. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2024/08/22/20240822153203yBuangg238usHje9uvVXvmGqnP5bCWu0.pdf>

Imagen 19. Estructura pertinente de la población ocupada en Guatemala por desglose ocupacional. Imagen tomada de ENCOVI 2023, Resultados. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2024/08/22/20240822153203yBuangg238usHje9uvVXvmGqnP5bCWu0.pdf>

Imagen 20. Estructura desglosada de los derechos laborales pertinentes a la población económicamente activa. Estructura pertinente de la población ocupada en Guatemala por desglose ocupacional. Imagen tomada de ENCOVI 2023, Resultados. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2024/08/22/20240822153203yBuangg238usHje9uvVXvmGqnP5bCWu0.pdf>



Imagen 21. Temporalidad necesaria para encontrar un empleo. Imagen tomada de ENCOVI 2023, Resultados. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2024/08/22/20240822153203yBuangg238usHje9uvVXvmGqnP5bCWu0.pdf>

Imagen 22. Porcentaje de personas ocupadas que se encuentran en el rubro de la informalidad. Imagen tomada de ENCOVI 2023, Resultados. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2024/08/22/20240822153203yBuangg238usHje9uvVXvmGqnP5bCWu0.pdf>

Imagen 23. La población ocupada en Guatemala en base a su procedencia étnica. Imagen tomada de ENCOVI 2023, Resultados. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2024/08/22/20240822153203yBuangg238usHje9uvVXvmGqnP5bCWu0.pdf>

Imagen 24. La pobreza total de acuerdo con las zonas de residencia. (rural o urbano). Imagen tomada de ENCOVI 2023, Resultados. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2024/08/22/20240822153203yBuangg238usHje9uvVXvmGqnP5bCWu0.pdf>

Imagen 25. La distribución de los porcentajes de pobreza en los diferentes departamentos de Guatemala. Imagen tomada de <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2024/08/22/20240822153203yBuangg238usHje9uvVXvmGqnP5bCWu0.pdf>

Imagen 26. Porcentajes de confianza en las instituciones. Imagen tomada de la Encuesta: ¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala?: enero 2024. Oxfam En: <https://cceguatemala.org/wp-content/uploads/2024/01/Encuesta-Que%CC%81-opinan-las-juventudes-acerca-de-Bernardo-Are%CC%81valo-y-la-crisis-democra%CC%81tica-en-GT-comprimido.pdf>

Imagen 27. La correlación entre el combate al crimen y la reducción de las libertades políticas. Imagen tomada de la Encuesta: ¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala?: enero 2024. Oxfam En: <https://cceguatemala.org/wp-content/uploads/2024/01/Encuesta-Que%CC%81-opinan-las-juventudes-acerca-de-Bernardo-Are%CC%81valo-y-la-crisis-democra%CC%81tica-en-GT-comprimido.pdf>

Imagen 28. La autoidentificación. Imagen tomada de la Encuesta: ¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala?: enero 2024. Oxfam En: <https://cceguatemala.org/wp-content/uploads/2024/01/Encuesta-Que%CC%81-opinan-las-juventudes-acerca-de-Bernardo-Are%CC%81valo-y-la-crisis-democra%CC%81tica-en-GT-comprimido.pdf>

Imagen 29. Identificación específica con diferentes sectores. Imagen tomada de la Encuesta: ¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala?: enero 2024. Oxfam En: <https://cceguatemala.org/wp-content/uploads/2024/01/Encuesta-Que%CC%81-opinan-las-juventudes-acerca-de-Bernardo-Are%CC%81valo-y-la-crisis-democra%CC%81tica-en-GT-comprimido.pdf>



Imagen 30. Factores esenciales que definen la identidad. Imagen tomada de la Encuesta: *¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala?*: enero 2024. Oxfam En: <https://cceguatemala.org/wp-content/uploads/2024/01/Encuesta-Que%CC%81-opinan-las-juventudes-acerca-de-Bernardo-Are%CC%81valo-y-la-crisis-democra%CC%81tica-en-GT-comprimido.pdf>

Imagen 31. La adquisición de vivienda y su efecto en diferentes formas de contextualizar el tipo de vida. Imagen tomada de la Encuesta: *¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala?*: enero 2024. Oxfam En: <https://cceguatemala.org/wp-content/uploads/2024/01/Encuesta-Que%CC%81-opinan-las-juventudes-acerca-de-Bernardo-Are%CC%81valo-y-la-crisis-democra%CC%81tica-en-GT-comprimido.pdf>

Imagen 32. Identificación del problema que más afecta a los jóvenes. Imagen tomada de la Encuesta: *¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala?*: enero 2024. Oxfam En: <https://cceguatemala.org/wp-content/uploads/2024/01/Encuesta-Que%CC%81-opinan-las-juventudes-acerca-de-Bernardo-Are%CC%81valo-y-la-crisis-democra%CC%81tica-en-GT-comprimido.pdf>

Imagen 33. La razón fundamental para migrar. Identificación del problema que más afecta a los jóvenes. Imagen tomada de la Encuesta: *¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala?*: enero 2024. Oxfam En: <https://cceguatemala.org/wp-content/uploads/2024/01/Encuesta-Que%CC%81-opinan-lasjuventudes-acerca-de-Bernardo-Are%CC%81valo-y-la-crisis-democra%CC%81tica-en-GT-comprimido.pdf>

Imagen 34. Las distintas razones del voto canalizado por parte de los jóvenes hacia Bernardo Arévalo. Imagen tomada de la Encuesta: *¿Qué opinan las juventudes acerca de Bernardo Arévalo y la crisis democrática de Guatemala?*: enero 2024. Oxfam En: <https://cceguatemala.org/wp-content/uploads/2024/01/Encuesta-Que%CC%81-opinan-lasjuventudes-acerca-de-Bernardo-Are%CC%81valo-y-la-crisis-democra%CC%81tica-en-GT-comprimido.pdf>

Imagen 35. Distribución de los departamentos de Guatemala en condición de vulnerabilidad y riesgo con razón del cambio climático. Imagen tomada de del Fondo de Población de Naciones Unidas «Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades». Guatemala. UNFPA, 2024

Imagen 36. La prioridad del gasto social. Imagen tomada de del Fondo de Población de Naciones Unidas «Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades». Guatemala. UNFPA, 2024



Anexos

Desglose de insumos más importantes: entrevistas expertos

PERFIL

El especialista consultado es experto en el tema económico con una fuerte inclinación hacia visiones de macroeconomía clásica. Fue viceministro de economía en varias ocasiones. En ese sentido es importante hacer notar que el análisis presentado en la entrevista hace fuerte énfasis en la necesidad de mejorar las condiciones para la captación de la inversión que en esencia eleven los indicadores de crecimiento económico.

El especialista en relaciones internacionales abordó sobre las cuestiones vinculadas a las relaciones entre crecimiento económico y escenarios. El crecimiento económico producto de la captación de inversiones y la mejora de los mercados locales tienen la capacidad para transformar las dinámicas humanas y consolidar nuevos escenarios. Es fundamental enfatizar que todos los Estados Nacionales están, en esencia, en un proceso de competencia por acceder nuevos recursos y mejorar sus economías.

El perfil académico del entrevistado resultó de interés debido sus trabajos anteriores que integran las variables de demografía, territorios y cambio social. Hay que reconocer que existe una relación prácticamente unicausal entre estas variables y es un aspecto fundamental en todo sentido. Este es un análisis fuertemente influenciado por la sociología del entorno: el entorno existente, concretamente elementos de la vida urbana determinan la existencia de problemas sociales o su carencia.

PUNTOS MÁS IMPORTANTES

- El problema esencial de carácter estructural es la pobre capacidad del sistema para gestionar el arribo de inversiones económicas.
 - El marco institucional local se debe orientar con claridad para apoyar ese proceso gestionando flexibilización.
 - Sin aumentar los niveles de crecimiento económico, los escenarios del país al 2050 serán muy complicados.
 - La capitalización del bono demográfico en esa agenda requiere invertir en el capital local. Hay apuestas, como la flexibilización del trabajo a tiempo parcial, que no se han tomado con seriedad. Hay más opciones de inversión que no están consideradas.
 - Hay una relación fundamental entre el tipo de capital humano existentes (sus capacidades) y el tipo de inversiones que puedan captarse.
-
- En términos concretos, el entorno mundial es uno inestable y conflictivo. Realizar la prospectiva para Guatemala al año 2050 requiere comprender esta realidad.
 - Existe una relación directa entre el tipo de inversión que un país puede atraer y el tipo de capital humano que dicho país posee. Por lo tanto, no se trata solo de un juego de atracción de cualquier tipo de inversiones.
 - Los mecanismos institucionales no parecen estar en sintonía alguna con las necesidades de los sectores privados para generar las inversiones necesarias.
 - La migración sigue siendo un proceso determinante en el impacto de la estructura social guatemalteca y no se ha consolidado ningún tipo de política pública que pueda afectar el proceso.
 - Las capacidades institucionales son limitadas.
-
- Sin duda hay un proceso de urbanización que no se detiene y dicho proceso de cambio social está amarrado a la transformación de los territorios. Realizar la prospectiva con respecto a los escenarios del 2050 requiere comprender que la transformación a la condición de país urbano es inevitable, la cuestión es lo ordenado y funcional que será el proceso.
 - Este proceso de transformación de los territorios es importante porque modifica las condiciones de vida y las condiciones del tipo de vida son generadores de contexto de conflictividad o reducción de esta.
 - La prospectiva establecida nos habla de, al menos, 40 ciudades consolidadas (entornos urbanos) con poblaciones de no menos de 400,000 habitantes para los cuales es necesario generar condiciones de accesibilidad.
 - Lo que entendamos por ciudades o marcos urbanos será claramente modificable según las decisiones que se tomen. Ciudades ordenadas o simplemente aglomeraciones de población que se irán consolidando cada vez más en villas o favelas sin mayor acceso de servicios. Esto es una receta para la desorganización social y problemas urbanos.
 - Hay un reto que será muy difícil de hacer frente y es la demanda de vivienda de tipo social que está demandando el país: Las generaciones de jóvenes actuales no son capaces de adquirir patrimonio, tampoco hay planes institucionales que reparen en esta realidad. Son necesarias las construcciones de más de tres



PERFIL

El análisis presentado por esta experta es dominante en cuestiones relacionadas al proceso de cambio cultural y la identificación de las características culturales antropológicas de la sociedad guatemalteca. Un elemento dominante en este análisis es la relación establecida entre las condiciones de vida material y su efecto sobre el proceso de cambio cultural.

El perfil de la entrevistada es importante en términos de su conocimiento con respecto a la promoción de las inversiones y el análisis de la competitividad del país.

PUNTOS MÁS IMPORTANTES

- Hay un reto que será muy difícil de hacer frente y es la demanda de vivienda de tipo social que está demandando el país: Las generaciones de jóvenes actuales no son capaces de adquirir patrimonio, tampoco hay planes institucionales que reparen en esta realidad. Son necesarias las construcciones de más de tres millones de viviendas para un entorno socioeconómico de bajos ingresos.
- El tema de la gobernabilidad de los recursos y, ante todo, la gobernabilidad hídrica no se puede seguir posponiendo.
- La sociedad guatemalteca en esencia puede definirse como una sociedad de corte tradicional. En dicho contexto es importante recordar que un recurso ante cualquier tipo de adversidad son los lazos familiares. La misma estructura social sustituye a veces las capacidades institucionales con respecto a las carencias de redes sociales.
- Hay tendencias de cambio establecidas y con mayor fuerza proyectadas en los jóvenes consolidados en marcos urbanos. La respuesta sistémica hacia las demandas proyectadas por los jóvenes ha estado anclada esencialmente en inversiones debajo costo.
- El elemento de mayor peso en términos de producir el cambio social es la migración; este es el proceso oxigenador al cual el guatemalteco recurre cuando todo parece de alguna forma fracasar en sus aspiraciones de vida.
- La captación de inversiones es un proceso integral que se ayuda de varios procesos conexos.
- En ese sentido, no puede perderse de vista la relación entre la competitividad y la inversión. Un entorno que es poco competitivo atraerá al final del día inversiones que no permiten en realidad aumentar el proceso de capitalización.
- Hablar de competitividad es hablar de capital humano: el bono demográfico per se no es capital humano. Es necesario transformarlo en dicha condición.
- La relación entre gobernabilidad, competitividad y aumento de la capitalización de una sociedad es también una relación de tipo unicausal que debe tenerse clara. Para ello, es importante diseñar los instrumentos institucionales más adecuados.



PERFIL

El entrevistado enfatizó el análisis prospectivo y en las debilidades institucionales, con fuerte énfasis en las limitaciones que presenta el plan Katún 2032.

PUNTOS MÁS IMPORTANTES

- Los escenarios están determinados esencialmente por la capacidad que se tenga para hacer frente a las demandas que se tienen hoy en día.
- Los instrumentos de política pública han sido al momento instrumentos que podrían considerarse como de relleno. Sin la capacidad para llegar en profundidad a donde deben llegar.
- En ese contexto, por ejemplo, el Katún 2032, debe entenderse como un plan que ya quedó limitado frente a las demandas que el país está presentando. En buena forma, además, ha sido poca la implementación que se haya generado. En este plano, además, deben entenderse los instrumentos propios de CONJUVE, que no ven más allá de aspectos vinculados con la construcción de espacios deportivos.
- En prospectiva al 2050 el escenario se presenta cual complejo y difícil, puesto que las demandas que plantea el estrés demográfico no son resueltas por los mecanismos institucionales.
- Lo que se haga o deje de hacer en términos políticos en este momento es lo que determinará la existencia o no de salidas políticas de corte antisistémico con miras al horizonte del 2050. Lo que está en juego es la preservación de los instrumentos democráticos ya consolidados y de seguir apostando por la política pública responsable..

El perfil de la entrevistada perfila en su análisis con claridad la relación establecida entre los jóvenes y las demandas políticas que los mismos están generando. Esencialmente pareciera que la cultura política de los jóvenes muestra diferencias o recelos ante los instrumentos vigentes.

- La estructura socio-etaria de la sociedad guatemalteca es una rígida, propia de un contexto tradicionalista.
- Pero lo anterior no implica que no haya demandas por parte de sectores que puedan sentirse no representados, por lo que se tiende a denominar la política de corte tradicional.
- Es perfectamente válido afirmar que los instrumentos de la democracia tradicional o formal significan poco para la juventud de hoy, pero eso no implica de alguna forma la afirmación con respecto a que la cultura política de los jóvenes en Guatemala es antisistémica.
- El bono demográfico compuesto en su mayoría por jóvenes en edad productiva hoy no ha recibido las capacidades fundamentales para poder aprovechar las opciones de inversión económica que hoy dominan el mercado guatemalteco. Una puesta fundamental sería aumentar la cobertura de educación secundaria y la enseñanza de los idiomas.
- El bono demográfico de jóvenes en Guatemala no es un capital humano apetecible para inversiones de mayor calidad o cuantía.



PERFIL

PUNTOS MÁS IMPORTANTES

El perfil del entrevistado resultó importante en términos de hacer énfasis en la correlación económica que existe entre el concepto de bono demográfico y capital humano. Este elemento teórico ha sido una constante ya referida por varios de los entrevistados al momento.

- Hay un cansancio o hartazgo por parte de la juventud guatemalteca en términos de las situaciones que les toca vivir, cansancio que se materializa en opciones políticas que saben canalizar esa frustración. Esto no implica de nuevo por fuerza salidas antisistémicas al momento. De nuevo, los instrumentos de política tradicional significan muy poco para la actual juventud en Guatemala. Pero sí implica que en un futuro proceso electoral pueden canalizarse en esta vía.

- El bono demográfico no es per se una categoría que pueda equipararse al capital humano. Para que pueda darse dicha equiparación o aprovechar el bono demográfico es esencial invertir en él.
- La capitalización del bono demográfico depende siempre de las capacidades y habilidades que el bono demográfico posea. En el contexto guatemalteco hay una clarísima limitación a ese respecto. Y esto es fundamental entenderlo porque ya se ha consumido una parte del bono demográfico que el país tiene. Lo que resta se está dirigiendo a un contexto en donde ni el trabajo agrícola ni la migración son los aspectos determinantes de la estructura productiva del país.

El perfil de la entrevistada elaboró conexiones importantes con respecto a la comprensión de las dinámicas que viven los jóvenes en Guatemala. Fue capaz de establecer una visión prospectiva en términos de los problemas que enfrentarán lo que hoy llamamos bono demográfico en términos de salud y salud mental con miras al 2050.

- La estructura socioetaria guatemalteca es una estructura social rígida, poco abierta al cambio social y claramente de corte tradicionalista. Pero es importante hacer énfasis en que, si bien la estructura anterior es así, eso no implica que haya momentos en los cuales se cuestionan las formas políticas establecidas.
- Por las características económicas en términos de sus actividades, el bono demográfico al arribar al año 20250 se transformará en una sociedad avejentada, este aspecto demográfico es fundamental de comprender. Avejentada y con claros problemas de salud física y salud mental en términos de lo que hoy viven producto de políticas económicas que buscan solamente el abaratamiento de la actividad económica. Lo grave en todo esto es que no hay redes sociales para atender a la población que llega al 2050. En un contexto donde la migración ya no puede ser la opción «oxigenadora».
- Hay un cansancio de la población joven en Guatemala, están cansados de un proceso desgastador anclado en el subempleo y la falta de certezas para simplemente tener que subsistir.
- A diferencia de otras generaciones, no pueden acumular capital y tampoco pueden adquirir patrimonio. Al 2050 arribarán en una condición de población envejecida sin ningún tipo de apoyo institucional.



PERFIL

El perfil de la especialista consultada fue de capital importancia debido a su conocimiento sobre los aspectos más fundamentales que afectan el plano demográfico guatemalteco. Esto, en su calidad de investigadora para el estudio de Naciones Unidas en temática demográfica.

PUNTOS MÁS IMPORTANTES

- La estructura socioetaria guatemalteca está introducida en un proceso de crecimiento demográfico, de envejecimiento y de cambio social.
- Es importante hacer notar que el proceso de crecimiento demográfico no es tan amplio ni sostenido como se había planteado en el censo del año 2018. Pero sin duda, aunque Guatemala no llegue a ser un país de 50 millones, hay un proceso de envejecimiento implícito.
- Hay un proceso de envejecimiento marcado hacia el año 2050. Que, desde ya, se verá afectado por comportamientos poblacionales entre los que destacan el hecho que los jóvenes están experimentando nuevas formas comprender la vida en pareja, al mismo tiempo se ven afectados por la incapacidad de acumular tanto capital como bienes inmuebles.

El énfasis en esta entrevista fue el análisis a profundidad con respecto a la variable del emprendimiento y la importancia de apostar por este rubro de una forma responsable.

- El mercado guatemalteco por su propia estructura es un mercado pequeño. En términos del análisis microeconómico es muy complejo hacerlo crecer.
- La estructura económica está dominada por las pequeñas y medianas empresas. Lo esencial aquí es comprender que, sin apoyos institucionales, el rubro de los emprendimientos se transformará en informalidad. Lo cual es una situación triste porque la cultura guatemalteca muestra su resiliencia en términos de ser, ante todo, emprendedores.
- El resto es convertir informalidad en emprendimientos formales. Para ello, es necesario un marco institucional. Es esencial de alguna forma ampliar los márgenes de crédito.
- La generación de riqueza no toma lugar descarnada de procesos de política pública. La apuesta fundamental para una estructura socioetaria compuestas de jóvenes es el rubro de los emprendimientos, la reactivación de los mercados locales, ante todo.

El perfil del entrevistado en este caso hizo énfasis en relaciones macroeconómicas básicas que afectan la estructura económica del país. De se hace énfasis en la importancia de no asumir que un bono demográfico es, per se, un capital humano económicamente productivo.

- Una gran ventaja económica del país es esencialmente su estabilidad macroeconómica. Pero esto no es suficiente.
- Es fundamental comprender que si un país tiene un bono demográfico amplio, hay una relación que debería plantearse entre una población joven que está viviendo más y procesos de formación continua que deberían acompañar al bono demográfico.
- Un bono demográfico con pocas capacidades es un bono demográfico que sólo puede llevar a cabo tareas muy básicas y que no son altamente remunerables. Este tipo de inversión previa para crear capital humano no puede llevarse a cabo sin el involucramiento del sector estatal.



PERFIL

El elemento fundamental de esta entrevista ha sido la capacidad para delinear escenarios claros al año 2050. Esto debido a lograr definir las tendencias dominantes de cambio.

El perfil del entrevistado ha permitido un acercamiento hacia la comprensión de las situaciones que vive la población indígena en Guatemala con miras al escenario del año 2050

En esta entrevista, dado el perfil del entrevistado, el énfasis recae en un análisis profundo de los escenarios más importantes que al 2050 parecen irse delineando.

PUNTOS MÁS IMPORTANTES

- Las tendencias dominantes de cambio que el país epasan por reconocer dos situaciones fundamentales: Primero, el entorno internacional y local es, ante todo, un escenario de inestabilidad. Casi de crisis permanentes. Segundo, la conflictividad social en Guatemala no ha logrado mitigarse, tato la conflictividad original como la conflictividad de los recursos (en concreto el agua).
- En tal sentido, lo que el actual Gobierno lleve o no lleve a cabo es un puente hacia los diferentes escenarios.
- Un elemento fundamental en este contexto es volver a retomar la noción de pactos de élites, pactos de corte institucional que sean las apuestas fundamentales. En esencia es fundamental que estos acuerdos sean de largo plazo, apuntando a la noción de pactos de Estado. Es la única forma de modificar un contexto socio económico anclado en la migración.
- Debe discutirse con mayor seriedad la inversión en el bono demográfico del país: Hacer esto una prioridad del Estado.
- El contexto de la población indígena en Guatemala, de sus realidades socio-etarias es una estructura conservadora.
- Hay además un proceso de cambio altamente dinámico, impulsado por dos situaciones: primero, la migración hacia los Estados Unidos de América; segundo, la migración hacia la ciudad.
- Este margen poblacional vive, por un lado, la pérdida de su marco cultural primario, debido a un proceso claro de ladinización. Pero ese proceso de ladinización no le asegura la mejora de sus condiciones socioeconómicas porque no existen las políticas esenciales para insertarse en procesos productivos. La migración o las labores de agro (muy tradicionales) siguen siendo los rubros de subsistencia
- El escenario al 2050 es complejo en razón precisamente que la «oxigenación» que produce la migración no estará más como la salida natural para reducir la presión.
- Un escenario complejo, puesto que el sistema no es capaz de responder a las demandas planteadas (tanto las históricas como las contextuales), lo que abre con mayor fuerza la posibilidad de salidas antisistémicas en una futura elección popular. La inversión económica necesaria no se lleva a cabo y tampoco el monto de gasto estatal que debe potenciar esa inversión. Si esto va así, sin lugar a duda la conflictividad no va a desaparecer. En el peor de los casos, se acrecentará en razón que, al año 2050, el bono demográfico se habrá ya consumido. El país queda sin la salida oxigenadora de la migración, pero con una población pobre, avejentada y sin ningún tipo de protección social. Se terminan las remesas, no hay más jóvenes para enviar, la inteligencia artificial sustituye los teleoperadores y personas que trabajan en call centers.



PERFIL

Lo fundamental de esta entrevista pasa por el análisis fundamental para integrar variables tanto de tipo económico como de tipo integral.

PUNTOS MÁS IMPORTANTES

- La inversión económica directa debe aumentarse. La prospectiva de 23,000 millones de quetzales al año 2024 no es suficiente.
- La inversión pública debe subir al menos un cinco por ciento para potenciar la productividad. De lo contrario, esto es un esfuerzo inútil, el seguir hablando de crecimiento económico.
- El reto esencial es crecer por arriba del cinco por ciento.
- El mayor reto al momento es combatir la informalidad que ronda el 70 por ciento. Y del 30 por ciento restante, las pequeñas y medianas empresas que generan las fuentes de trabajo, no tienen acceso a los recursos de crédito.
- Son necesarias políticas que fomenten la exportación y manufactura, políticas de protección de aspectos importantes del país y de la industria estratégica. Fortalecer el MINECO, es pequeño, sus viceministerios no logran apoyar más, por ejemplo, PYMES. Agricultura y Mides deben ejecutar más.

El perfil de la entrevistada resulta fundamental por su posición directiva dentro del sistema de salud.

- La población joven actual sufrirá condiciones de salud graves, que se pueden resumir en patologías producto del estrés, enfermedades cardíacas producto del sedentarismo y mala alimentación, problemas de salud mental y en un aumento en términos de las enfermedades renales (lo anterior es resultado de largas horas laborales sin beber agua, sobre todo en trabajos vinculados a la agroindustria).
- En 25 años se tendrá una población avejentada, enferma y sin un marco de políticas de salud que pueda apoyarla.
- No hay una apuesta institucional por la salud que sea seria. Se adolece de problemas básicos, como la falta de agua, medicinas o personal médico que no puede cobrar salarios. Es prácticamente como decir que no hay una política de salud establecida porque el outcome de la política pública de salud es muy pobre.

El perfil del entrevistado aporta esencialmente en términos de su conocimiento de políticas públicas, experiencia anterior como subdirector de cooperación en Segeplan.

- Es muy complicado pensar que pueden construirse escenarios reales cuando hay una tendencia en la administración pública a no producir dato duro. Se prefiere vivir de las narrativas.
- Hay un eslabón perdido en toda esta cadena de generar desarrollo y son los Consejos de Desarrollo Local. Han sido una herramienta usada con exageración y posiblemente está ya desgastada, pero sigue siendo necesario el principio: generación de desarrollo desde lo local (tanto económico como político). La agenda del sector económico condiciona el aparato público, así como el modelo informal transaccional y clientelar se ven afectados en la aprobación de estos temas, en los que debe añadirse el servicio civil.



PERFIL

PUNTOS MÁS IMPORTANTES

- El problema es que la administración pública carece de funcionalidad para la entrega de valor público de las instituciones. Su opacidad, así como enfrentar los factores de cambio y representatividad, la convierten en una burocracia poco funcional. Aun los procesos de vinculación del plan presupuesto se enfrentan a condiciones de sectorialidad, institucionalidad y coordinación. No se observan presupuestos participativos, priorizados, funcionales y que permitan una mejor transparencia. En términos de política pública, aún se enfrentan desafíos de entender lo público como un valor frente a los productos institucionales que debe entregar cada institución y cuáles deben entregar resultados de desarrollo que cambien la calidad de vida de la población.
- Sin duda alguna, el Plan Katún tiene que revisarse y actualizarse. Pero el contexto político actual no da espacio para tener esas discusiones con seriedad

Joven, guatemalteco, ladino urbano, desempleado por los últimos 10 años.

- He participado en al menos una decena de ferias del empleo
- He entregado al menos 60 hojas de vida.
- Tengo un perfil de profesional, con título de licenciatura por universidad privada. Sigo desempleado.
- Una realidad que descubrí es el hecho de cómo mi hoja de vida se hacía de lado por el hecho de mi lugar de residencia: zona 18. Me he sentido discriminado que automáticamente se me asocie con el rubro de pandillas (aunque no tengo antecedentes penales ni policiacos).

La importancia de esta entrevista recae en la experiencia de la entrevista a una capacitadora en el rubro de los emprendimientos. Conoce a profundidad los retos y limitaciones de dicho entorno.

- El ochenta por ciento de los emprendimientos no logra sobrevivir los tres primeros años. La razón es muy simple: no hay acceso a crédito o al capital.
- En ese sentido, seguir hablando de la apuesta por los emprendimientos es hablar de crear más informalidad siempre y cuando no haya una apuesta real por este sector.
- Hay una dinámica que es fundamental reconocer. Los emprendimientos que logran sobrevivir y consolidarse no responden a la facilidad de este proceso ni a su universalización: es más una cuestión de excepcionalidad. Así las cosas, mientras sea la excepción y no la regla triunfar, no hay opciones reales para consolidar el entorno del trabajo formal.

El perfil del entrevistado y opiniones resultaron fundamentales en razón de su conocimiento con respecto a la gran industria, las necesidades y demandas del sector. Su análisis es categórico en términos de apostar por crecer económicamente al menos a un seis por ciento y lograr que la gran industria sea un socio estratégico en este sentido.

- Es fundamental comprender los modelos de crecimiento económico y crecer por arriba del seis por ciento.
- El sector institucional debe entender que la gran industria es una apuesta estratégica para esta meta. En tal sentido, es fundamental continuar en los procesos de hacer mucho más flexibles los marcos reguladores para facilitar la captación de inversiones y su generación.



PERFIL

La especialista es académica afiliada a la Universidad del Valle de Guatemala y directora de la Fundación y directora de la Fundación Conservación Guatemala. Campo. Su campo académico es la antropología.

Organización. Ideamaya. Promueve programas de apoyo a la educación en el campo de la tecnología y programas de reforestación. Tiene una filiación de más de dos millones de personas provenientes del contexto comunitario.

PUNTOS MÁS IMPORTANTES

- Un paso previo y necesario es lograr la gobernabilidad del contexto político. Las apuestas a futuro, sí pueden ser claramente antisistémicas, y en ese contexto estaría acompañado el proceso de envejecimiento de la población guatemalteca.
- Los discursos antin migración se harán cada vez más fuertes, no solo en Estados Unidos. Lo anterior, significa sin lugar a duda, que esta opción tiene fecha de caducidad como la opción «oxigenadora» de los contextos de crecimiento económico limitado.
- La migración, más que un problema económico, es un ritual de pasaje ya establecido en los jóvenes del país.
- La ruralidad convive con dinámicas digitales que afectan la cotidianidad de los jóvenes. Jóvenes indígenas que consumen su tiempo en juegos de internet.
- Guatemala debería posicionarse en el tema ambiente para lograr conseguir capitalización por proteger áreas ecológicas.
- Las demandas políticas de los jóvenes, sobre todo en el sector indígena, pasan por preguntarse cómo será posible realizar el traslado generacional de responsabilidades.
- La especialista avisa un país sumido en conflicto por la pugna concreta de recursos de subsistencia, concretamente agua y la generación de comida. Refiere someramente al tema de la soberanía alimenticia y la necesidad de conseguirla.
- Menciona como instrumentos fundamental la aprobación de la Ley de aguas (tema de gobernanza hídrica).
- Refiere como tema concreto de análisis la situación del sector ganadero, las pérdidas de reses debido al cambio climático y la necesidad de generar una respuesta institucional.
- Refiere también al saqueo de recursos naturales por parte de extranjeros.
- Este Gobierno es un punto de inflexión y debe tener la valentía para revertir permisos de construcción. Pero depende además la continuidad de políticas, por ejemplo, los cambios que se hagan en educación.
- El tema del agua es central para la entrevistada. Determina la existencia.
- La visión de los jóvenes indígenas en el campo mantiene la idea de la ruralidad, la agricultura, pero su tecnificación.
- Hay aún una tendencia a sacralizar el campo.
- Menciona el especialista una aparente tensión con la noción de ciudades intermedias. Es allí donde se trasladan las estructuras de empleo, pero el joven indígena desea seguir viviendo en su propio entorno (rural).



PERFIL

PUNTOS MÁS IMPORTANTES

- La gente no busca ser empleado, sino ser dueño de sus propias regiones. Se abre otra vez el dilema con respecto a la empresarialidad frustrada en razón de la falta de condiciones necesarias. El entrevistado refiere al ejemplo de Quiché, donde hay 86 comunidades, pero no tienen energía eléctrica ni agua potable.
- Falta de carreteras.
- Falta de mano de obra en la costa sur.
- Presencia de escuelas, pero no son funcionales.
- Imposible competir para el entorno de los jóvenes indígenas.
- Las ciudades intermedias en realidad funcionan no para el desarrollo local de las personas, sino para llevar las empresas.
- Plantea la dualidad entre el mecanismo de ser propietarios (emprendimiento) a consolidar una estructura de personas dependientes de ser empleadas.
- Las dinámicas políticas se plantean en redes sociales.
- El escenario pesimista supone que continúa la concentración de riqueza, la falta de carreteras de calidad, opciones y oportunidades.
- País de mendigos, con la sobredependencia de las remesas.

Especialista en materia de migración y demografía con énfasis en dinámicas de juventud. Miembro coordinador de grupo Migraciones.

- Sigue existiendo un problema de concentración de riqueza, pero de forma paralela hay algunos cambios, se detiene el número de embarazos, las mujeres participan en más procesos sociopolíticos y la educación ha tenido un ligero fortalecimiento.
- Se han dinamizado dinámicas microempresariales, como por ejemplo en productos como el aguacate.
- La dinámica de la migración ha generado nuevas realidades novedosas.
- El sector de las cooperativas es una forma de paliar los efectos que deja la migración.
- Las remesas no crecen al ritmo de la inflación.
- No hay capacidad de generar ahorro (capitalización).
- Los Estados Unidos mantienen el compromiso para apoyar la migración segura. Declaración de los Ángeles y sus cuatro pilares.
- Hay demandas acumuladas con respecto a las carencias que tienen las oficinas del Estado.
- El colectivo migrante es un colectivo que tiene demandas concretas y las plantea.



PERFIL

PUNTOS MÁS IMPORTANTES

Especialista en materia de pueblos indígenas.
Miembro de Asociación CDRO.

- Los procesos de emprendimiento no invierten en conocimiento del negocio y su instalación. Esto genera simplemente futuros migrantes con un conocimiento que no se queda en el país.
- La migración ordenada por vía del Ministerio de Trabajo no se conoce aún lo suficiente y sufre ante la competencia de la migración ilegal.
- El tamaño de la población migrante no se puede cuantificar correctamente vía mapas debido a la carencia de datos sobre los que se pueda confiar (los datos de relaciones exteriores tienen un subregistro).
- Hay lógicas de crédito que no están conectadas con el desarrollo.
- Hay un faltante en generar capacitaciones certificadas que deben conectarse con alto nivel escolar.

- Persiste el olvido histórico estructural con respecto de los pueblos indígenas.
- Hacia dentro de los propios pueblos indígenas, el dilema existencial ha sido tener que sacrificar la identidad madre por lograr sumarse a los procesos de desarrollo.
- Es falso afirmar que el sujeto indígena no tiene aspiraciones económicas o deseos de mejora personal; sin embargo, está condicionado de una u otra forma al proceso de homogenización social: se asimila y de a poco pierde la identidad. 1. Es necesario articular diferentes lógicas de lo que implica hablar de desarrollo y bienestar. Para los universos indígenas no son lo mismo que para los entornos ladinos.

Especialista en materia de políticas públicas
adscrito a la Secretaría de Planificación
Estratégica

- El Estado de Guatemala ha logrado, con ciertas limitaciones, consolidar un estamento burocrático técnico que sea ajeno de las presiones políticas.
- Con respecto a los esfuerzos de planeación se tiene muy en cuenta la necesidad de actualizar los datos que son requeridos. El esfuerzo del último censo es una muestra de esto.
- Aun así, hay conciencia al respecto de la necesidad de mejora.
- La planeación estratégica tiene clara la importancia de dialogar y coordinar esfuerzos de análisis con otras instancias, entre ellas la academia y el sector privado.
- Una de las variables más importantes que se consideran en la planeación estratégica es la categoría de bono demográfico.
- Estamos claros y sabidos que el bono demográfico se consume al año 2050.
- La primera fase de dicho bono se ha consumido ya.



PERFIL

PUNTOS MÁS IMPORTANTES

- La planeación estratégica en este contexto debe dirigirse hacia los rubros que, por razones del bono demográfico, van a generar presión sistémica. Se destacan en este contexto: a) la construcción de vivienda, b) (de corte social), políticas de saneamiento, c) alumbrado público y d) un marco que regule el uso del agua (consolidar la vertiente de la gobernanza hídrica).
- En todos estos esfuerzos estamos claros que, trazada la ruta, se deben de trasladar a los Gobiernos locales.
- Si bien el Plan Katún requiere un tipo de ajuste o modernización, sigue siendo una herramienta importante. El trazado está, la cuestión es hablar de las capacidades para dar cumplimiento a los objetivos.
- El parteaguas con respecto a lo que suceda al 2050 se encuentra en la actual administración y los esfuerzos que de aquí salgan.

Especialista en crecimiento población y prospectivas

- La apuesta pasa por generar inversión. Pero la gran pregunta va en la línea de cómo y qué tipo de inversión es la que buscamos.
- Es necesaria una modernización de los sectores productivos para impulsar la inversión que resulta necesaria al país.
- Al año 2050, la prospectiva muestra que el modelo de país, cuya matriz económica pasa por el trabajo en el campo y trabajo de largas horas, se queda sin capital humano.
- El sentido de urgencia de cómo el país evoluciona al 2050 no es aún comprendido por todos los sectores sociales.

Analista económico independiente. Vinculación académica a la Universidad Francisco Marroquín y a entornos mediáticos propulsores de enfoques teóricos conservadores en materia económica

- En el contexto de pensar cómo hacer despegar la economía hay una enorme necesidad de discutir una serie de reformas necesarias: a) reformas fiscales, b) educativas y c) de productividad.
- En esencia, el reto es la captación de inversiones y mejora de la situación económica del país.
- Conjuntamente con la discusión de las reformas, hay una fuerte necesidad de convertir al país en un hub logístico de captación de inversiones estratégicas.
- Pero para lo anterior, hay una agenda aún no consolidada: fortalecer al Estado para garantizar servicios básicos.
- Lo anterior no puede lograrse sin desarticular los procesos de clientelismo que están enquistados. Entonces, resulta que tenemos la presión del bono demográfico. El consumo de una primera parte, la necesidad de potenciar vía inversión pública, pero un clientelismo que pervierte la política pública hacia lo local.
- La presión de bono demográfico en el punto anterior es muy fuerte. Porque el bono demográfico no se transforma en capital humano sin mecanismos de inversión pública que logren esa evolución.



Tabla resumen de variables y desenlaces

Eje	# de variante	Variable	Desenlace 1 (OPT)	Desenlace 2 (NEUT)	Desenlace 3 (NEG)	Desenlace 4 (CISNE)
Demográfico	1	Bono demográfico	El bono demográfico es aprovechado por el país en sus dimensiones económica, social, y creativa. Se implementan políticas y se atraen inversiones encaminadas a generar crecimiento económico y bienestar para una población económicamente activa, porcentualmente superior al resto de la población. Lo anterior resulta en una acumulación de riqueza pública y privada y en inversiones sociales de largo plazo.	El bono demográfico se continúa diluyendo entre una población económicamente activa subempleada o mal remunerada, o por el fenómeno migratorio. Las divisas generadas por las remesas se continúan invirtiendo en consumo y se van reduciendo conforme las poblaciones en el extranjero envejecen y deciden no regresar al país	El bono demográfico se desperdicia por completo, principalmente por la pérdida de población productiva a la migración y por procesos acelerados de reducción en la fecundidad (cambios culturales profundos en la conformación de las familias).	Se da un cambio radical en las formas de inversión de las remesas, a través de esquemas privados y comunitarios de inversión en proyectos productivos y de infraestructura.
	2	Envejecimiento poblacional	El envejecimiento poblacional se afronta preventivamente con políticas incluyentes que abarcan la inclusión laboral, la seguridad social, el sistema público de salud, la salud mental, etc.	El envejecimiento poblacional se afronta tardíamente, hacia el final del bono demográfico, vía políticas improvisadas y con escasa cobertura provocando el deterioro de la salud física y mental del adulto mayor.	El envejecimiento poblacional no es atendido con políticas públicas de seguridad social, privilegiando la atención a la población económicamente activa y dejando a un núcleo de población desprotegido de los servicios básicos de salud incrementando la brecha entre los grupos tradicionalmente excluidos.	El proceso de envejecimiento poblacional se revierte debido a cambios culturales profundos (aumento en el tamaño de la familia) o por el influjo de migrantes de otros países (por razones climáticas, económicas o de seguridad) por la violencia a causa de la ausencia y presencia institucional.
Económico	3	Infraestructura vial, energética y portuaria	Se invierte fuertemente en autopistas, carreteras centroamericanas, rutas departamentales, y caminos de interconexión, así como puertos, aeropuertos y vías férreas. Se reduce la brecha de electrificación rural, especialmente en el norte del país, y se mejora el acceso y la calidad de la electricidad en las ciudades intermedias con miras a abastecer proyectos industriales grandes.	La infraestructura vial se mantiene en relación con lo que existe actualmente. El enfoque es brindar mantenimiento y hacer pequeñas mejoras. No hay un acuerdo público-privado sobre el modelo a seguir en cuanto a cómo puede invertir el sector privado (concesión, construcción, etc.) y qué tipo de carreteras puede construir el Estado. No se invierte en puertos, aeropuertos ni en soluciones ferroviarias. La brecha de electrificación rural se reduce lentamente, principalmente a través de pequeños proyectos de energía renovable, los cuales no se llegan a escalar. La calidad de la energía para proyectos industriales grandes sigue siendo deficiente, especialmente en las ciudades intermedias.	La infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria se deteriora rápidamente sin que exista una política clara de reparación o reemplazo. Las condiciones climáticas potencian esta situación. Los inversionistas buscan otros países donde exista una mayor y ágil movilidad, infraestructura de puertos y menos burocracia para movilizar sus mercancías.	Las condiciones geoestratégicas del país llevan a uno de los dos ejes en disputa (EE. UU. EE. UU.-Taiwán o China-Rusia) a invertir masivamente en proyectos revolucionarios como conexiones ferroviarias interoceánicas de alta velocidad y puertos marítimos de gran envergadura condicionando el apoyo político y la política exterior del país.



Eje	# de variante	Variable	Desenlace 1 (OPT)	Desenlace 2 (NEUT)	Desenlace 3 (NEG)	Desenlace 4 (CISNE)
	4	Inversión extranjera directa	Se implementan políticas públicas y alianzas público-privadas agresivas para la atracción de IED en sectores industriales, tecnológicos y turísticos.	Continúa la tendencia de IED en sectores de manufactura textil, y servicios de contacto, con la característica de sueldos relativamente bajos y alta volatilidad del mercado. Se sigue utilizando bajo el modelo agroexportador, el uso de mano de obra extensiva, sustituyéndose el azúcar y café por la palma africana como producto primario de exportación.	El país se vuelve poco atractivo para la poca IED que posee actualmente (situaciones de ingobernabilidad o deterioro marcado de la democracia). Aparecen opciones más atractivas para la manufactura textil y de servicios de contacto en países pobres pero emergentes.	La IED recibe un impulso inesperado a partir de un cambio geopolítico importante enfocado en la inversión entecnología e industria.
	5	Ordenamiento territorial y ciudades intermedias	Las ciudades intermedias cumplen la promesa, hasta el momento incumplida, de ser atractoras de inversión y creadoras de empleo de calidad. Esto pasa por un ordenamiento territorial integral, el cual considera las necesidades y potencialidades de cada región, así como una planificación que considere la resiliencia ambiental y el recurso hídrico como ejes principales. La institucionalidad se convierte en el eje vertebrador y conector entre el territorio y los sectores, así como se implementa un modelo regional acorde al modelo de ciudades intermedias basados no solo en la población, sino en el desarrollo de infraestructura de bienes y servicios.	Las ciudades intermedias continúan su crecimiento orgánico y natural, y, por lo tanto, limitado. Continúa la concentración de bienes, servicios, y empleos en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala, promoviendo un crecimiento desordenado. El modelo continúa siendo centralista, las ciudades dependen presupuestariamente del situado constitucional, no logran independencia tributaria ni suficientes incentivos para generar inversión y empleos.	Las ciudades intermedias empiezan a decrecer a partir de fenómenos como el avance del bono demográfico, la migración y problemas económicos severos. La violencia y el narcotráfico acaparan la mayor parte de ciudades intermedias situadas en las zonas fronterizas y ciudades que conectan o deberían conectar la infraestructura vial, haciendo que los territorios sean vulnerables y no existan mayores capacidades estatales.	Una necesidad muy concreta de IED (como el canal interoceánico) provoca el surgimiento y el crecimiento de una ciudad intermedia no identificada hasta el momento, promoviendo el empleo y el crecimiento económico en lugares inusuales del país..
	6	Mercado laboral y migración	Se generan nuevas opciones laborales, principalmente en los ámbitos industrial, tecnológico, y turístico, con enfoque en los jóvenes recién graduados de nivel medio o de carreras técnicas como primer paso para lograr la tecnificación y mayor preparación de la mano de obra. La migración laboral, regular y temporal se afianza como opción viable para más personas y abarcando más mercados que los actuales (EE.UU., EE. UU. y Canadá)..	Continúa la tendencia de opciones laborales limitadas para jóvenes, incluso aquéllos con estudios secundarios y técnicos (centros de contacto e industria textil). La migración irregular continúa siendo muy atractiva para los jóvenes indígenas y rurales, quienes no tienen acceso a capacitación en temas técnicos en sus comunidades de origen, con todos los peligros que implica, siendo la violencia y la falta de empleo el mayor incentivo para migrar.	Se da un endurecimiento en las políticas migratorias de EE. UU., EE. UU., cerrando esta opción laboral a miles de guatemaltecos. A la vez, no se dan nuevas opciones laborales en el país, generando una crisis de desempleo, con especial impacto en ciudades intermedias y en el interior del país.	El endurecimiento de las políticas migratorias de EE. UU., EE. UU., así como la escasez de IED y otras formas de generación de empleo, llevan al país a una nueva «ruralización», con grandes números de personas regresando a sus territorios de origen, generando presiones sobre la agricultura y la economía familiar, y desencadenando crisis de inseguridad alimentaria.



Eje	# de variante	Variable	Desenlace 1 (OPT)	Desenlace 2 (NEUT)	Desenlace 3 (NEG)	Desenlace 4 (CISNE)
Socioantropológico y político	7	Brecha rural y pueblos indígenas	La brecha existente en los indicadores económicos y de condiciones de vida entre el área urbana y la ruralidad del país se reduce a través de un correcto ordenamiento territorial y estrategias de promoción de inversión privada (nacional y extranjera) y generación de empleo, así como la inversión en infraestructura vial y energética. El modelo de desarrollo implementado en el altiplano occidental maya, zona de alta población indígena, es sensible a las necesidades culturales de la población, considerando, entre otros, el uso del idioma local, la espiritualidad tradicional y la relación entre las comunidades y su entorno natural.	Las políticas públicas y los planes de desarrollo del país continúan por incluir la ruralidad y las necesidades específicas de los pueblos indígenas como un eje transversal. Si bien es cierto que se reconocen las brechas entre las zonas urbanas y rurales, se continúa con la práctica de concentrar la mayor parte de la inversión en infraestructura en las zonas urbanas, olvidando la importancia de la interconexión entre los caminos municipales con las carreteras departamentales, así como los puestos de acopio y el acceso a la infraestructura energética. El sistema de Consejos de Desarrollo se vuelve un mecanismo informal que alienta a los caciques territoriales a fomentar la opacidad y corrupción en la construcción de infraestructura.	La excesiva concentración de servicios y oportunidades de empleo en ciertas zonas urbanas del país obliga a migraciones internas y migración internacional irregular, conllevando un crecimiento desordenado de algunas ciudades intermedias y el despoblamiento de otras zonas. Los pueblos indígenas, habitantes mayoritarios de muchas zonas rurales, no se sienten representados por el modelo de desarrollo y canalizan su descontento por la vía de la protesta social, la anomia política y, en general, un alejamiento paulatino con el resto del país.	La excesiva preminencia de las zonas urbanas y de una etnia por encima de las demás genera movimientos que buscan cada vez mayor autonomía e incluso el secesionismo de algunas zonas (como el altiplano maya o la región norte y Verapaces) del resto del país.
	8	Cultura política democrática y situación de la democracia	Los picos de interés y participación cívica y electoral observados en momentos clave, como el año 2015, especialmente de los jóvenes, se convierten en la norma, estableciendo una cultura política más democrática. Los partidos políticos tienden a abrirse más a partir de una mayor participación y fiscalización de las autoridades por parte de los afiliados. La participación política se observa no solamente a nivel de elecciones presidenciales, sino se mantiene activa entre elecciones y con especial énfasis en los asuntos locales (municipales y comunitarios). Se ha dado pie a una mayor representación electoral a través de una reforma política tendiente a realizar distritos más pequeños y representativos, no teniendo el financiamiento electoral, el precursor primordial para los puestos de elección.	La cultura política se mantiene como hasta ahora, con picos de interés y participación seguidos por períodos largos de indiferencia. Los partidos políticos continúan con sus prácticas actuales, con pocos mecanismos de democracia interna y gran debilidad institucional, programática e ideológica. Los partidos políticos son máquinas electorales construidas bajo modelos clientelares, de caciques territoriales, haciendo del financiamiento electoral un mecanismo espurio para continuar con la misma clase política. No hay una circulación de élites políticas que permita generar un relevo generacional.	Se da un deterioro marcado en la cultura política, con mayores niveles de intolerancia, desconfianza, autoritarismo y mayor debilidad partidaria. Los partidos políticos reducen significativamente su expectativa de vida y la ciudadanía pierde toda confianza en ellos. El ejercicio democrático se reduce al simple procedimiento de la votación, sin ningún interés en la participación cívica activa. El populismo conduce a discursos anclados en la continuidad política, en la existencia de fraude, existe la persecución política, se da la existencia de exiliados por sus pensamientos y posiciones políticas.	Los grupos ligados al narcotráfico, al crimen organizado y a los grupos dedicados a vivir de la corrupción logran su cometido de controlar todas las instituciones del Estado y la mayoría de los partidos políticos, convirtiendo al país en una democracia de papel, al servicio de sus propios intereses. El Estado pierde la capacidad de controlar amplios segmentos de su territorio, cediendo el control a grupos armados irregulares, pertenecientes a los cárteles y otros grupos ilegales.



Eje	# de variante	Variable	Desenlace 1 (OPT)	Desenlace 2 (NEUT)	Desenlace 3 (NEG)	Desenlace 4 (CISNE)
	9	Juventud	Se crean condiciones para que la población joven tenga mejores condiciones materiales y de calidad de vida, considerando temas clave, como el empleo, el acceso a la vivienda propia y la participación política. La atención integral a los jóvenes es vital para generar confianza en el sistema, sentido de pertenencia al país, y capacidad de planificación a futuro.	Se mantienen las políticas públicas de atención a los jóvenes como hasta ahora: dispersas, insuficientes y desenfocadas de los principales problemas de la juventud. La falta de opciones laborales y de vivienda propia, entre otros temas, incentivan la migración irregular y el retraso del inicio de vida familiar o, incluso, la reducción cada vez más acelerada del tamaño de las familias.	La escasez de empleo y de vivienda propia generan una crisis migratoria masiva, potenciando las pérdidas económicas en relación con el bono demográfico. Algunas zonas comienzan a sufrir un decrecimiento poblacional acelerado, con impactos negativos en las industrias existentes. La anomia social de los jóvenes se traduce en una desconfianza en el sistema y en todas las instituciones sociales, degradando la gobernabilidad y la cohesión social.	La falta de atención a los problemas de los jóvenes motiva un despertar político en ellos, promoviendo movilizaciones, protestas y otras medidas para exigir cambios estructurales en su beneficio. Las consecuencias de este movimiento político juvenil se traducen en cambios profundos en los partidos políticos y en reformas institucionales en todos los poderes del Estado.
	10	Adaptación al cambio climático	Se implementan políticas nacionales y locales para la adaptación al cambio climático, con énfasis especial en la protección de los cultivos familiares y las economías rurales.	La adaptación al cambio climático se da de manera dispersa, motivada principalmente por la resiliencia de las comunidades y no por políticas nacionales.	La vulnerabilidad climática no es confrontada de manera adaptativa y resulta en desastres naturales de consecuencias cada vez más amplias, afectando economías locales y regionales, así como la red de infraestructura vial y energética del país. Las sequías prolongadas y frecuentes reducen la capacidad de generación de energía hídrica y provocan consecuencias devastadoras en las economías locales y en la inseguridad alimentaria.	El país da un giro repentino y total en su política de desarrollo económico, centrándose exclusivamente en las opciones sostenibles como la agricultura orgánica, el ecoturismo y la generación limpia de energía. Lo anterior reduce la vulnerabilidad climática del país y beneficia a las comunidades rurales con mejores resultados en la agricultura familiar y la seguridad alimentaria.
	11	Manejo del recurso hídrico	Se establecen mecanismos legales e institucionales para la gestión integral del agua, considerando las diferentes necesidades (industriales, turísticas, comunitarias, domésticas, etc.). Estos mecanismos buscan el balance y la equidad en el acceso al recurso, sin excluir a ninguno de los actores importantes.	No se generan los acuerdos necesarios para una institucionalidad del agua en el país. Los procesos de diálogo no llegan a consensos y en la práctica el recurso se sigue manejando como se ha hecho hasta el momento, sin una planificación real y excluyendo en diferentes momentos a distintos actores. Lo anterior conlleva la escasez del recurso, primero como percepción y luego como una realidad, afectando diversos ámbitos de la vida humana en el país (agricultura, industria,	La institucionalidad del agua, mal diseñada o cooptada por grupos de interés, resulta en el control total del recurso por parte de uno de los actores, excluyendo al resto y generando, primero, escasez, y posteriormente, malestar y conflictividad.	La inversión fuerte en investigación y desarrollo de tecnologías conlleva la implementación a gran escala de métodos de captación de agua de lluvia, tecnologías de riego más eficientes, uso del recurso hídrico para la generación energética limpia (y sostenible socialmente), instalación de plantas de tratamiento, procesos de desalinización, entre otros, lo cual hace que el problema del manejo político del recurso hídrico desaparezca en el país.



Eje	# de variante	Variable	Desenlace 1 (OPT)	Desenlace 2 (NEUT)	Desenlace 3 (NEG)	Desenlace 4 (CISNE)
	12	Capacidad del Estado central de brindar servicios básicos	El Estado amplía significativamente su capacidad de brindar servicios básicos (salud, educación, seguridad social, programas sociales remediales, apoyo a las economías familiares rurales, etc.). Estas acciones se enmarcan en planes de desarrollo territorial más amplios y se coordinan cercanamente con las competencias y proyectos impulsados desde el sistema de consejos de desarrollo y las municipalidades. Las prioridades de esta ampliación de capacidades se centran en los servicios de salud y seguridad social, calidad educativa, educación técnica para el trabajo y construcción y mantenimiento de infraestructura vial, energética, y portuaria.	Continúan los rezagos de cobertura en educación, salud y seguridad social. Los presupuestos del Estado se concentran en el pago de nóminas cada vez más onerosas, sin capacidad de invertir en hospitales, escuelas, y programas de apoyo social. Las acciones del Estado central continúan descoordinadas de las prioridades de los Consejos de Desarrollo y las brechas son llenadas, parcialmente, por ONG nacionales e internacionales. La existencia de estas brechas redundará en la productividad y competitividad de la fuerza de trabajo, reduciendo las expectativas de crecimiento económico del país.	La capacidad del Estado de brindar servicios se reduce, sea por choques económicos externos, medidas de contención del gasto mal concebidas o por una creciente corrupción. Las brechas educativas y de salud tienen un impacto directo en la productividad de la población, especialmente en el área rural. La reducida atención en salud expone a un porcentaje más grande de la población a enfermedades prevenibles y transmisibles, con consecuencias dramáticas, como brotes epidemiológicos y el colapso temporal y cada vez más frecuente de hospitales nacionales. La falta de cobertura y calidad en educación conlleva a una menor competitividad de la fuerza laboral y promueve la migración regular, en condiciones cada vez más precarias.	Ante un colapso total en las capacidades del Estado central de brindar servicios básicos, se da un proceso de descentralización acelerada y desregulada, en el cual los Gobiernos municipales asumen competencias más allá de lo establecido en la reglamentación actual, incluyendo los servicios de salud, educación y seguridad. Esto provoca una gran discrepancia entre las municipalidades más grandes o eficientes, y las de menores capacidades de implementación y ejecución. Lo anterior conlleva una crisis política que obliga a repensar el ordenamiento institucional del país.
	13	Capacidades del Gobierno local	Los gobiernos locales son capaces de administrar más recursos propios (IUSI, regalías de proyectos grandes, empresas municipales, alianzas públicoprivadas) para la inversión en infraestructura local. Se mejoran los mecanismos de transferencia y aumenta la cantidad de recursos provenientes del Estado para el mismo fin. Se profesionalizan y se transparentan las finanzas municipales, permitiendo que un mayor porcentaje de la inversión se dé en proyectos nuevos y no en funcionamiento, reduciendo, además, las pérdidas por corrupción o ineficiencia. Se implementan, además, mecanismos para liberar los fondos correspondientes a los Consejos de Desarrollo de las ataduras y compromisos políticos que actualmente los caracterizan. Existe un cambio en el Código Municipal sobre el modelo de distribución de recursos, así como en el CONADUR se instauran nuevas reglas de distribución, haciendo de los territorios espacios de construcción deliberativa, democrática y de mayor inclusión y participación. Existe la cocreación como mecanismos de construcción de necesidades entre las instituciones y	Los Gobiernos locales continúan con la dinámica actual, con grandes brechas entre las municipalidades que poseen fuertes capacidades de recaudación e inversión y las que no. Los condicionamientos políticos de los fondos correspondientes a los consejos de desarrollo continúan afectando los procesos de priorización e implementación de la inversión. No existe, tampoco, una correcta alineación entre los servicios brindados por el Gobierno central, los que implementan los Gobiernos locales y las sinergias o colaboraciones que podrían generarse a nivel de regiones, mancomunidades o departamentos. Existe una alta dependencia al poder central vía el situado constitucional, privilegiando un modelo centralista de bienes y servicios y exacerbando la pobreza en las zonas rurales e indígenas.	La debilidad institucional de los partidos políticos, la corrupción, la reducción de fondos disponibles para los Consejos de Desarrollo y la incapacidad de los Gobiernos locales da como resultado un deterioro acelerado de las capacidades municipales, generando mayor dependencia en el poder central y, especialmente, en las ONG nacionales e internacionales. Las consecuencias son graves y variadas, incluyendo una reducción en la productividad de muchos municipios y regiones, e incluso crisis de desempleo y pobreza focalizadas en diferentes partes del país.	Ante el colapso del esquema de descentralización, los actores políticos acuerdan un regreso a la centralización, reduciendo a un mínimo las funciones de los Gobiernos locales en temas de obra pública, infraestructura, energía, etc. El Estado central aumenta su presencia en los municipios con delegaciones robustas que representan a cada ministerio, asumiendo funciones que antes no tenían. Se da un aumento en el empleo público, generando así crecimiento económico, aunque aún con brechas en función del tamaño de cada municipio.





CES CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL
DE GUATEMALA



CES CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL
DE GUATEMALA

www.ces.gob.gt

