



Desafíos y oportunidades para Guatemala: hacia una agenda de futuro

La celeridad del cambio, una mirada territorial del desarrollo humano 2002 - 2019

RESUMEN EJECUTIVO





INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO

Desafíos y oportunidades para Guatemala: hacia una agenda de futuro

La celeridad del cambio, una mirada territorial del desarrollo humano 2002 - 2019

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

Informe Nacional
de Desarrollo Humano
RESUMEN EJECUTIVO

¿Cuánto cambió el desarrollo humano de Guatemala entre 2002 y 2019? ¿Cuáles han sido las transformaciones más significativas? ¿Cómo se están viviendo en los diversos territorios que conforman el país? ¿Cuáles son las dinámicas que han configurado y acelerado esas transformaciones? Estas son algunas de las preguntas que inspiraron el presente informe.

Desde hace más de veinte años, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) promueve la realización de análisis regulares sobre los desafíos estructurales del desarrollo humano en Guatemala con el fin de alentar un debate plural e informado orientado a la identificación de políticas públicas. La particularidad de estas investigaciones —a la luz del paradigma del desarrollo humano— radica en enfocar el análisis de la situación del país desde la perspectiva de lo que las personas son capaces de ser y hacer en Guatemala, es decir de sus posibilidades reales para ser agentes activos de su propio desarrollo.

En anteriores investigaciones, el crecimiento y la calidad de la economía, la construcción del Estado, la situación de la juventud o la conflictividad, entre otros temas, fueron analizados y discutidos desde sus relaciones con la expansión de las libertades que debería disfrutar toda la población guatemalteca, tanto mujeres como hombres. Para ello, se construyeron nuevos instrumentos de medición de los logros en ese ámbito, como los índices de desarrollo humano, pero también se prestó particular atención a las percepciones y criterios de las personas sobre los fenómenos y problemas que les estaban afectando.

Este nuevo informe se elaboró en un contexto desafiante a nivel mundial y nacional. Transcurrieron casi dos decenios de un nuevo siglo marcado por grandes avances tecnológicos y una mayor interacción económica y social de los pueblos de todo el planeta, pero también por la profundización de algunos desequilibrios ambientales y sociales que están afectando a todos los seres humanos sin distinción. En ese sentido, la aparición de la COVID-19 acentúa varias de las crisis acumuladas en estos años.

Frente a este panorama, el PNUD en su último informe global sobre desarrollo humano (IDH 2020) sugiere, justamente, que ya no es posible seguir haciendo más de lo mismo, que es urgente pensar y aventurarnos en nuevos caminos que, frente a un futuro incierto, nos lleven a una

ampliación de las libertades humanas y al mismo tiempo alivien las presiones planetarias.

Es pues un tiempo de relectura de las transformaciones que estamos experimentando en cada país y sociedad, y sobre todo de diálogo, innovación y movilización acerca de las maneras más eficaces y colaborativas para gestionarlas y enfrentarlas.

Tales desequilibrios se manifiestan en Guatemala, entre otros, en la forma de unos costos y pérdidas humanas y materiales cada vez más elevados y frecuentes debido a que el país se encuentra entre los más afectados por el cambio climático a nivel mundial y es el décimo en términos de riesgos asociados a los desastres por fenómenos naturales, o en los impactos que está teniendo el aumento de la migración internacional irregular en la vida cotidiana y en el funcionamiento del país. Además, estos fenómenos afectan con particular severidad a la población de menor ingreso, a las mujeres, a los pueblos indígenas y a las personas más vulnerables.

Es en ese contexto de grandes incertidumbres y retos globales que el informe explora la evolución del desarrollo humano del país a largo plazo, así como los principales factores que lo impulsaron o limitaron.

Para orientar esta investigación, se recurrió a una doble, pero complementaria, perspectiva analítica. Por una parte, se asume la idea propuesta en el IDH mundial 2020 que hace hincapié en la necesidad de entender el desarrollo humano desde las interdependencias de los sistemas socioeconómicos y naturales, es decir, a partir de la comprensión de las dinámicas de cambio articuladas de las comunidades y los ecosistemas. Se entiende que la ampliación de capacidades de las personas para llevar la vida que valoran debe realizarse en armonía con la naturaleza y contribuir a los equilibrios ecológicos planetarios.

Por otra parte, se recurre a un enfoque territorial y local para analizar esos fenómenos, visualizando los problemas y desafíos del país desde los espacios más cercanos a las personas y tomando en cuenta las diferencias socioeconómicas, ecológicas, urbanísticas, culturales que coexisten a lo largo y ancho del territorio nacional. Se trata de una aproximación que entiende, además, que el territorio es una construcción social e histórica que responde a las diferentes maneras en que los seres humanos organizamos y vamos configurando los espacios en los que vivimos y actuamos a lo largo del tiempo.

Para llevar a cabo esta investigación se produjo, recolectó y analizó una variada base de información cuantitativa y cualitativa. Se examinó, en primer lugar, la evolución de novedosos indicadores de desarrollo humano y de privaciones/carencias para los 340 municipios del país. Para ello, se construyó un Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDH-M) a partir de datos censales de 2002 y 2018, y un Índice de Privaciones Multidimensionales (IP-M) para 2018. Esta información fue completada y enriquecida con cuatro estudios de caso que ilustran fenómenos y dinámicas relevantes de cambio territorial.

El panorama que emerge de este examen muestra que los diversos territorios que componen Guatemala han experimentado profundos cambios entre 2002 y 2018, los cuales revelan una sociedad dinámica que avanza y se adapta, demostrando la fortaleza de la población diversa y multicultural que habita el país. Si bien es una oportunidad que se debe aprovechar y potenciar, estos cambios se están dando en un contexto de problemas estructurales y desigualdades de larga data.

Transcurrieron casi dos decenios de un nuevo siglo marcado por grandes avances tecnológicos y una mayor interacción económica y social de los pueblos de todo el planeta, pero también por la profundización de algunos desequilibrios ambientales y sociales que están afectando a todos los seres humanos sin distinción.

El panorama territorial del desarrollo humano se caracteriza por la persistencia de desigualdades significativas y elevados niveles de carencias multidimensionales en muchos municipios, pese a una reducción de las brechas municipales reflejadas en el IDH-M entre 2002 y 2018 debido principalmente a mejoras importantes en la dimensión educativa de ese índice sobre todo en el primer decenio de este siglo. El informe describe la diversidad de escenarios de desarrollo que existen en los municipios y territorios. En cada uno de ellos se encuentran diferentes combinaciones de carencias, además de trayectorias históricas específicas y particularidades socio-culturales que tendrían que considerarse en la planificación y ejecución de políticas públicas en pos del desarrollo humano.

Esa diversidad de contextos locales guarda una estrecha relación con la diversidad de efectos que trajo consigo la pandemia de COVID-19 y con las diferentes maneras de vivirlos y afrontarlos. La pandemia puso de manifiesto las limitaciones e inequidades de desarrollo estructurales existentes y en algunos casos las profundizó, como en lo relacionado con el acceso a la tecnología o con la economía del cuidado, principalmente a cargo de las mujeres. Uno de los grandes retos de la futura política pública es mitigar el riesgo de que tales desigualdades se profundicen en el mediano y largo plazo.

Esta crisis generó además la coyuntura en la que se impulsaron nuevas políticas e intervenciones públicas y en la que se desplegaron esfuerzos relevantes para aumentar el gasto social y contrarrestar sus efectos negativos en la población. Esta experiencia debería aportar aprendizajes valiosos para una futura agenda de acciones de aceleración del desarrollo humano.

El informe también profundizó en el análisis de factores asociados a los cambios en el territorio: la urbanización y las transformaciones en los espacios rurales, la aceleración de la movilidad humana y, en particular, de la migración irregular hacia Estados Unidos, el impacto del cambio climático en las condiciones de vida y en la sostenibilidad de los ecosistemas, y los grandes desafíos que se deben encarar en el uso y acceso a los recursos naturales.

En todos esos aspectos, hay señales de evoluciones sustantivas que deben ser entendidas y consideradas por todos los actores del desarrollo. El país tiene una oportunidad única de acelerar su crecimiento económico, de reducir la pobreza y de mejorar sustancialmente su desarrollo humano gracias a la existencia de un elevado bono demográfico.

En resumen, todas estas perspectivas ilustran diversas facetas de la celeridad del cambio que se está viviendo en el país y en cada uno de los territorios que lo componen. Los escenarios para la mejora del desarrollo humano son múltiples, pero en todos los casos se trata de fenómenos que requieren ser atendidos con prontitud y urgencia.

Veinte años del siglo XX: panorama nacional del desarrollo humano

Informe Nacional de Desarrollo Humano
PANORAMA GENERAL

1



El índice de desarrollo humano (IDH)¹ en Guatemala experimentó un crecimiento relativamente rápido entre 2000 y 2015, en buena medida debido a las políticas posteriores a los Acuerdos de Paz, firmados en 1996, que aumentaron el gasto y la inversión social, particularmente en el ámbito de la educación primaria. Desde 2015, el índice ha crecido a una tasa anual menor, principalmente debido al estancamiento en la calidad y cobertura del sistema educativo. En su última medición en el año 2019 alcanzó el 0.663, situando a Guatemala en el grupo de países con desarrollo humano medio.

Aunque no se cuenta con datos definitivos para 2020 por la dificultad para recolectar estadísticas durante la pandemia, se estimó que, por primera vez desde su primera publicación en 1990, el IDH iba a decrecer a escala global en 2020. Esto se debería al aumento de la mortalidad por la propagación del virus (COVID-19), la suspensión de servicios de educación y la contracción de las economías a escala global en 2020, derivada de las restricciones a la movilidad que fueron impuestas para prevenir los contagios de COVID-19. Una estimación preliminar indica que el IDH de todos los países experimentaría una contracción que, en el caso de Guatemala, podría ser de al menos un 1 % en 2020.

Más allá del contexto de pandemia, el desarrollo humano del país se caracteriza por un **importante desequilibrio entre sus logros económicos**, reflejados en unos indicadores macroeconómicos que contrastan con un desarrollo social que avanza lentamente, y por **la persistencia de desigualdades en indicadores clave de bienestar** entre los diferentes segmentos sociales y territorios del país. Esas inequidades históricas afectan particularmente a las mujeres, a la población indígena y a las personas con menores ingresos.

Las desigualdades imponen restricciones a los esfuerzos por avanzar más rápido en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este sentido, el PNUD realiza estimaciones de la pérdida de desarrollo humano que puede ser atribuida a la desigualdad de los indicadores que componen el IDH. A nivel global, dicha pérdida es de 20.4%. Según las mediciones de 2019, América Latina es una de las regiones más desiguales, con una pérdida del 22.2 %, siendo Guatemala, con el 27.5 % el país con mayor pérdida de Centroamérica, el 27.5 %, principalmente en las dimensiones de ingresos y educación.

1. El IDH considera los siguientes indicadores en sus tres dimensiones: esperanza de vida, esperanza educativa y nivel de escolarización logrado por la población adulta mayor de 25 años, e ingreso nacional bruto per cápita.

En el marco de este informe, se ha calculado un **índice de privaciones multidimensionales (IP-M)** para los 340 municipios del país a partir de datos censales de 2018. El índice varía de 0 a 1, representando este último valor el mayor nivel de privaciones/carencias del territorio o segmento social analizado.

Desde esa perspectiva, el 63 % de los hogares censados en 2018, a nivel nacional, tendrían un nivel de privaciones superior a un umbral mínimo. Al analizar cada una de las dimensiones del IP-M se identifica que el 76 % de los hogares no tendría acceso a tecnología y que el 71 % tendría carencias en educación y un 42 % en calidad de la vivienda.

El IP-M es de 0.32 para todo el país, pero presenta grandes diferencias entre las diversas poblaciones: su valor en las zonas rurales y entre las poblaciones mayas es casi el doble que el existente en las urbes y entre las poblaciones ladinas.

Guatemala es uno de los cuatro países de América Latina con mayor proporción de población indígena. El censo de 2018 indica que el 43.6 % de la población se identifica como perteneciente a algún pueblo indígena. Existe una brecha bastante elevada en el IDH entre poblaciones indígenas y no indígenas (20 %)² y en las tres dimensiones de ese índice, siendo en educación donde existe la mayor desigualdad. Más del 80 % de los hogares con población maya y xinka presentaban privaciones multidimensionales significativas en 2018, situación que contrasta con el 63.2 % prevaleciente a nivel nacional y el 22 % en el municipio de Guatemala. En general, la mayor privación a la que se enfrentan los hogares indígenas es la tecnológica: el 90 % no contaban en 2018 con dispositivos que permitirían el trabajo, la salud o la educación virtual. Las

2. Calculado de la siguiente manera: $((IDH \text{ no indígena} / IDH \text{ indígena}) - 1) \times 100$.

carencias en educación son, de igual modo, muy elevadas, afectando al 88 % de esos hogares.

En cuanto a **las diferencias entre hombres y mujeres**, existen desigualdades de género en desarrollo humano y en empoderamiento por encima de los promedios regionales y mundiales. El índice de desigualdad de género (IDG) es un indicador calculado por el PNUD para todos los países del mundo que mide las diferencias entre hombres y mujeres en varias dimensiones de empoderamiento. Guatemala presenta el IDG más alto de la región latinoamericana (0.479). Las diferencias de bienestar y capacidades que desfavorecen a las mujeres con relación a los hombres son particularmente elevadas en el ámbito económico, tanto en lo que respecta a la desigualdad de ingresos como a la participación laboral o la salud reproductiva, con datos alarmantes, incluidos el elevado número de nacimientos entre adolescentes y la reducida presencia de las mujeres en los órganos de representación política.

La pandemia del COVID-19 afectó a todo el planeta desde inicios de 2020 y sus impactos fueron importantes en casi todas las dimensiones del desarrollo humano. El PNUD observó a inicios de la crisis que esta situación suponía un gran reto para todos los países, pero particularmente para aquellos con elevadas desigualdades por clase, edad, género, etnicidad o estatus de residencia, en los cuales sus efectos podrían amplificar esas diferencias.

La investigación del INDH explora los efectos de la pandemia en algunas dimensiones importantes del desarrollo humano de Guatemala, enfatizando la comprensión de sus interacciones con las condiciones de desigualdad que existían antes de la pandemia y tratando de escudriñar algunos de los principales efectos futuros en ese ámbito.

La pandemia llega a Guatemala en marzo de 2020 en un contexto caracterizado por grandes limitaciones en la disponibilidad de servicios sociales y por desigualdades socioeconómicas importantes. Estas limitaciones son particularmente significativas, por ejemplo, en un sistema de salud que ya presentaba grandes carencias y desigualdades territoriales en infraestructura, equipamiento, acceso a medicamentos y personal de salud.

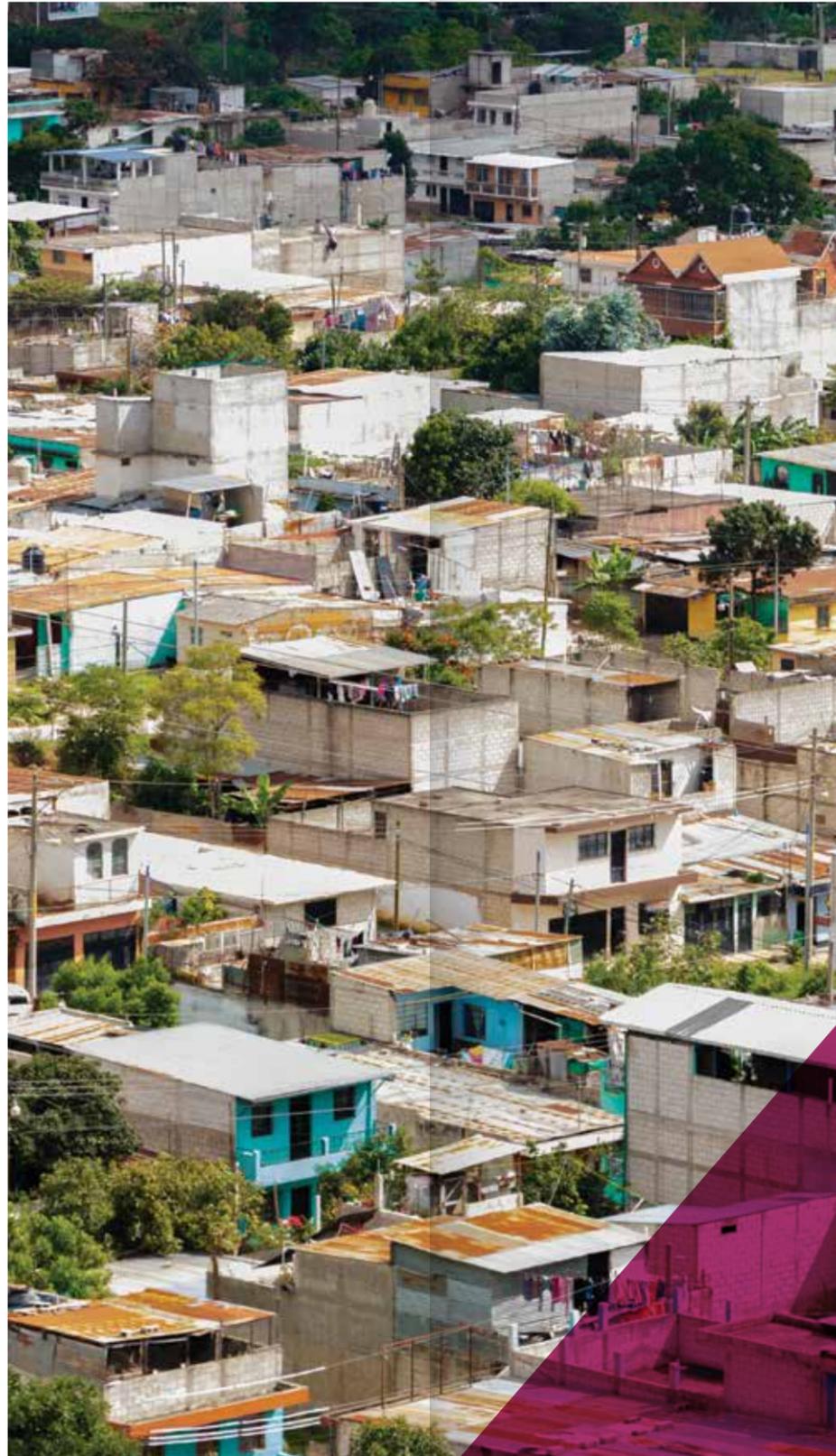
Como en todo el mundo, la COVID-19 puso a prueba los sistemas de salud y los esquemas de protección social existentes. Durante los meses que siguieron a los primeros contagios, se tuvo que actuar en contextos de emergencia y de incertidumbre frente a una enfermedad desconocida cuyas secuelas eran además difíciles de prever.

En el caso de Guatemala, el Gobierno fue mejorando las capacidades de atención del sistema de salud, se mejoraron sus infraestructuras, equipamiento y recursos y se ejecutó un programa de vacunación masiva, entre otras medidas. Se establecieron estrategias integrales para que los servicios de educación siguieran funcionando después del cierre de las escuelas para prevenir la enfermedad, brindando varias opciones de educación a distancia y se ejecutó un amplio programa de alimentación escolar.

También se ampliaron los programas de protección social basados principalmente en transferencias monetarias y de alimentos y se ejecutaron acciones para apoyar a trabajadores formales, empresas y emprendimientos con el fin de paliar el impacto negativo de las restricciones a la movilidad que se implementaron en la primera etapa de la crisis. El financiamiento de esta respuesta implicó un apreciable esfuerzo fiscal por parte del Estado.

El despliegue de varias de esas políticas se vio afectado por las desigualdades estructurales en desarrollo humano descritas anteriormente. Por ejemplo, la rapidez del proceso de vacunación contra la COVID-19 estuvo muy relacionada con la disponibilidad de infraestructuras y servicios sociales en el territorio. Los municipios con un índice de desarrollo humano más bajo fueron los que más rezagados quedaron en ese importante proceso.

De igual modo, aunque se desplegó una estrategia integral de educación a distancia y acciones para la implementación, seguimiento y evaluación de esas prestaciones de emergencia, la calidad del aprendizaje se resintió debido a las grandes brechas existentes en el acceso a tecnologías digitales entre zonas rurales y urbanas, o entre hogares con diferentes condiciones socioeconómicas. Las diferencias en el aprendizaje resultantes, por su importancia, requerirán de un particular esfuerzo de nivelación en el futuro.



En el ámbito económico, el país obtuvo uno de los mejores desempeños regionales en términos de crecimiento económico agregado y recuperación macroeconómica. Esa resiliencia le permitió financiar el significativo esfuerzo fiscal que implicaron las acciones de emergencia en la primera etapa de la pandemia. Al contrario de otros países de América Latina, los niveles de empleo previos a la crisis se recuperaron más rápido en Guatemala, sin embargo, muchos trabajadores, particularmente mujeres y personas con baja escolaridad, volvieron a la actividad con ingresos más bajos y en condiciones laborales deterioradas.

De igual modo, muchas mujeres sufrieron retrocesos en las condiciones de vida en el hogar debido al hecho de que tuvieron que aumentar su ocupación en labores de cuidado y sufrieron, en ocasiones, violencia. En síntesis, hay elementos que nos revelan notables diferencias en la manera en que la pandemia afectó a la población en sus ingresos, condiciones laborales, uso del tiempo, calidad educativa y acceso a servicios de salud.

Los diversos escenarios del desarrollo humano territorial

Informe Nacional
de Desarrollo Humano
RESUMEN EJECUTIVO

2



En 2018, la distribución de los índices de desarrollo humano municipales (IDH-M) para los 340 municipios señalaba niveles de desarrollo humano muy diferentes en el interior del territorio nacional, desde el municipio de Guatemala, que cuenta con un IDH-M de 0.791, hasta San Miguel Acatán (en Huehuetenango) con un 0.501 o Jocotán (en Chiquimula) con un 0.497. Un total de 50 municipios presentan un IDH-M que se puede calificar como “alto”, mientras que 232 podrían ser clasificados como de nivel “medio” y 58 como “bajo”. Un 28 % de la población vivía en un municipio con un desarrollo humano alto en 2018, el 54 % en uno con desarrollo humano medio y el 18 % en uno con bajo desarrollo humano.

Los municipios con mayor IDH-M se ubican en la región central del país en torno a la zona metropolitana, que tiene como centro el municipio de Guatemala. Es el caso de algunas de sus principales ciudades intermedias, como Quetzaltenango o Puerto Barrios, y de varios municipios situados cerca de la costa y/o alrededor de las principales carreteras que van del este al oeste y desde la capital a los puertos en el Atlántico y en el Pacífico. Se trata de las zonas más urbanizadas y cercanas a infraestructuras de comunicación que facilitan la comunicación del país con mercados externos o que desembocan en puertos o fronteras son las de mayor desarrollo humano. Como se verá a lo largo de este informe, esto corresponde con patrones históricos de ocupación del territorio que privilegiaron la centralización del desarrollo en algunos núcleos urbanos donde se concentraba el poder económico y político.

Además de comparar la disponibilidad de capacidades básicas mediante los IDH-M, es fundamental entender las carencias a las que se enfrentan los seres humanos y que les impiden ejercer sus libertades. A esto último hace referencia el término “pobreza carencia o privación humana”. Para ello, se construyó un Índice de Privaciones Multidimensionales Municipal (IP-M), basado en datos censales de 2018, que mide las privaciones de una familia en términos de la calidad de su vivienda, de las características del empleo de sus miembros, de sus carencias educativas, de su acceso a servicios básicos de agua y saneamiento y de sus déficits en el uso de tecnología.

Al igual que en el IDH-M, hay una gran variedad de situaciones de privación en el interior del país. Los municipios con IP-M más elevado coinciden, por lo general, con los que tienen un IDH-M bajo. Estos se ubican principalmente en la zona noroccidental, en el norte, en la franja que va desde el departamento de Huehuetenango hasta el oeste de Izabal, pasando por buena parte del Quiché y las Verapaces. A estos se suman algunos municipios de Petén y Chiquimula.

De igual modo, en todas las regiones del país hay una gran dispersión del IP-M. En algunas coexisten situaciones de carencias bajas con otras muy elevadas, por ejemplo, en la zona suroccidental, donde el IP-M varía desde municipios con un índice de 0.15 hasta otros que superan el 0.60.

Tanto en el IDH-M como en el IP-M, hay variaciones significativas en el interior, por ejemplo, de los municipios predominantemente rurales, donde se observan situaciones como las de San Rafael Pie de la Cuesta, en el departamento de San Marcos, con un IDH-M de 0.690, Fray Bartolomé de las Casas, en el departamento de Alta Verapaz, con 0.548 o Jocotán, en el departamento de Chiquimula, con 0.497.

De igual manera, los municipios más urbanizados tampoco son homogéneos. Así, por ejemplo, los IP-M son en general bajos en los municipios urbanos que están conurbados al municipio capital o que albergan alguna gran ciudad intermedia, como Quetzaltenango, pero existen también municipios con ciudades de gran población, como Cobán, Santo Tomás Chichicastenango o Sololá, en los que el IP-M es superior a 0.45. En la propia región metropolitana, hay municipios con un IP-M de 0.3 que contrasta con un índice menor a 0.1 en el municipio capital.

Por otra parte, cada municipio presenta diversas combinaciones de logros y carencias. Hay municipios de IDH-M similar pero con carencias y por tanto prioridades diferentes: en algunos, el problema es el acceso a la tecnología; en otros, los graves déficits de servicios básicos y/o la falta de oferta de servicios educativos, sobre todo en el nivel secundario y superior. En ciertos territorios, las carencias se concentran en algunos hogares y lugares, mientras que, en otros, se enfrentan problemas estructurales que afectan a la mayoría de la población.

Las brechas municipales de desarrollo humano se redujeron levemente entre 2002 y 2018, ya que todos los municipios aumentaron su IDH-M en el transcurso de esos 16 años. Los que presentaban un índice más bajo en 2002 fueron los que experimentaron el mayor crecimiento en ese indicador. Pese a esos logros, las desigualdades intermunicipales siguen siendo elevadas en las tres dimensiones que mide el IDH-M: educación, salud y nivel de vida.

Asimismo, se observan variaciones en las disminuciones de la brecha entre municipios en esas tres dimensiones. La más clara y mayor reducción de desigualdades entre 2002 y 2018 se produjo en el índice de educación del IDH-M, coincidente con las mejoras que se experimentaron principalmente en la cobertura de la educación primaria en el primer decenio de este siglo. La disminución fue más leve en el índice de salud y prácticamente imperceptible en el índice de nivel de vida que es un proxy del ingreso promedio de los habitantes del municipio. La dimensión económica del desarrollo humano no solo es desigual, sino que además dicha desigualdad apenas presentó variaciones entre 2002 y 2018.

De manera general, el IDH-M mejoró entre 2002 y 2018 debido a la mejora de indicadores básicos de educación, de acceso a algunos servicios básicos como la electricidad o el saneamiento básico; a transformaciones sociodemográficas como la reducción de la relación de dependencia; al aumento del empleo en manufacturas y por cuenta propia, y a la mayor participación de las mujeres en la economía.

Por otra parte, en 2018 persistía en el país un acceso desigual a los servicios básicos, un alto porcentaje de empleo informal, bajas coberturas de educación secundaria y superior, y grandes brechas territoriales y sociales en el acceso a tecnologías digitales. Todos estos elementos podrían incidir en una desaceleración de la mejora del desarrollo humano en el futuro.

Este panorama, cuyo análisis se profundizó gracias a cuatro estudios de caso, se relaciona con algunas de las transformaciones relevantes que el país está experimentando: el avance, aunque heterogéneo, de la urbanización, la aceleración de la migración hacia otros países, el aumento de la escolaridad y la diversificación de la economía con un aumento de las mujeres que trabajan, menos empleo en la agricultura y una mayor terciarización, fenómenos que no se limitan únicamente a las zonas más urbanizadas.



Territorios en movimiento: urbanización, nuevas ruralidades, migraciones, vulnerabilidad socioecológica y conflicto

Informe Nacional
de Desarrollo Humano
RESUMEN EJECUTIVO

3



En lo que va de siglo, los territorios guatemaltecos experimentaron cambios relevantes en el ritmo de la intensificación de, al menos, cinco fenómenos que están interconectados entre sí: el crecimiento de las ciudades, las transformaciones en las características socioeconómicas de algunas zonas rurales, el aumento de la migración hacia el norte del continente, la creciente vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático y la persistencia de conflictividad social en torno al acceso y uso de recursos naturales.

Esos fenómenos que están reconfigurando todos los territorios del país fueron ilustrados y analizados a partir de cuatro casos: los Cuchumatanes, el Altiplano Centro Occidental, los municipios que conforman el denominado “Corredor Seco” y las Tierras Bajas del Norte. Estos espacios fueron seleccionados, por una parte, por ser emblemáticos en cuanto a las dinámicas que el informe deseaba analizar y se localizan en zonas con bajos niveles de desarrollo humano; y por otra, debido a que presentan conformaciones históricas comunes de larga data (como los Cuchumatanes o el Altiplano Centro Occidental), comparten dinámicas sociales y ecológicas (como en las Tierras Bajas del Norte) o corresponden a espacios definidos institucionalmente (como el “Corredor Seco”).

Potencialidad y desafíos: ciudades intermedias y desarrollo humano

Guatemala se caracteriza por una urbanización relativamente lenta y tardía en comparación con las tendencias latinoamericanas. Según los datos del Censo, en 2018 el 54 % de la población vivía en zonas urbanas. Aunque la región metropolitana conformada por la Ciudad de Guatemala y sus conurbaciones es la región urbana de mayor envergadura, su peso no es tan predominante como sucede en muchos países de América Latina.

Destaca la expansión del segmento denominado “ciudades intermedias” (aglomeraciones de entre 50,000 y 250,000 habitantes por fuera de la región metropolitana central). Esa categoría estaba compuesta en 2002 por 4 localidades que cobijaban al 3 % de la población; en 2018 estas ya eran 19 y albergaban al 14 % de la población guatemalteca. Esta evolución es interesante ya que podría ser el fundamento de una urbanización territorialmente más equilibrada que contribuya a atenuar las desigualdades.

Un ejemplo emblemático de esta tendencia es la constitución de un espacio geográfico con características metropolitanas en la región suroccidental, que el informe denomina Altiplano Centro Occidente, en la que se articulan municipios de los departamentos de Quetzaltenango, Totonicapán y San Marcos. El crecimiento de este espacio urbano, ubicado en una zona con una población social, cultural y étnicamente diversa, en la

cual los pueblos indígenas desempeñan un papel muy relevante, fue notable en este inicio de siglo.

Su actual configuración tiene que ver con la evolución paulatina de su rol como eje articulador de varios territorios nacionales y lugar de tránsito hacia México, aspecto potenciado en los últimos decenios por el aumento de la migración a Estados Unidos. Pero esa expansión se debe, de igual manera, a la existencia de economías locales vigorosas y más diversificadas (pequeñas y medianas empresas de confección, transportistas y comerciantes, y agricultores medianos exportadores, entre otros), buenas infraestructuras de comunicación y una oferta importante de servicios educativos y de salud, sobre todo en Quetzaltenango y San Marcos, que contribuyeron a aumentar la escolaridad promedio de sus habitantes.

Detrás de esa intensificación de relaciones, economías y conocimientos que está a la base del crecimiento de la urbe están múltiples actores individuales y colectivos, desde los emigrantes del territorio que aportan remesas, los comerciantes indígenas que transitan desde hace siglos por rutas desde México hasta El Salvador, los artesanos e industriales de textiles que se reinventan continuamente al ritmo de los cambios en sus mercados, las estructuras locales de gobernanza indígena que se renuevan y los comerciantes e inversores indígenas y ladinos que urbanizan los pueblos.

Esa combinación de urbanización, diversificación económica y aumento del peso de la migración y las remesas no solo aporta al dinamismo de las ciudades más grandes de la metrópoli, está también impulsando procesos de periurbanización de muchas zonas rurales aledañas y modificaciones importantes en las pautas de consumo y de ocupación laboral de muchos de sus habitantes. Fenómenos que no pasan únicamente en el Altiplano Centro Occidental y que se

observan, de igual manera, en los Cuchumatanes en el departamento de Huehuetenango.

En el Altiplano Centro Occidental, los municipios con mayor urbanización de la metrópoli son los que tienen IDH-M más elevados, pero se mostró también que estas transformaciones se están desarrollando con un persistente trasfondo de alta desigualdad y pobreza.

El crecimiento urbano está también generando nuevos tipos de segregación espacial, problemas ambientales y en la gestión de recursos hídricos, deforestación, abandono de espacios verdes, débil manejo de los desechos y nuevas brechas en el acceso a servicios de educación y salud —esta vez en el interior de la urbe—. A estas problemáticas se suma el aumento de los desafíos en seguridad ciudadana, violencia contra las mujeres y grandes retos para mantener la convivencia y cohesión social.

El balance es pues mixto, estas transformaciones son evidencia de una sociedad en movimiento, que busca oportunidades en medio de grandes limitaciones. Es evidente que hay posibilidades para que estos procesos contribuyan a aumentar el desarrollo humano y reducir las desigualdades, pero, para ello, precisan estar acompañados por una acción pública fortalecida.

Las migraciones, elemento clave de la transformación territorial

Las dinámicas contemporáneas de la migración, particularmente las que tienen como destino los Estados Unidos y que se realizan mayoritariamente de manera irregular, deben ser entendidas en el marco de una historia larga de movilidad humana que fue reconfigurando el territorio y la vida de sus habitantes. Desde hace siglos, han ocurrido diversos tipos de movimientos y desplazamientos en el territorio para mejorar las condiciones de vida y garantizar la reproducción social.

Los pueblos indígenas, por ejemplo, establecieron complejos sistemas agrícolas que implicaban el traslado temporal de las comunidades para aprovechar diversos pisos ecológicos en la etapa precolombina y luego se vieron obligados a una movilidad interna temporal hacia las tierras bajas como jornaleros cuando las comunidades perdieron el acceso a esos territorios.

Desde mediados del siglo XX, los movimientos de los guatemaltecos y guatemaltecas se fueron intensificando al ritmo de la búsqueda de nuevas oportunidades laborales, tierra o recursos en el territorio nacional y luego más allá de sus fronteras. El conflicto armado interno y otros procesos históricos alentaron de igual modo el traslado, a veces forzado, de población hacia las urbes, hacia las zonas menos afectadas por la violencia, hacia espacios percibidos como una frontera para ser poblada o países limítrofes. Poco a poco, esas diversas experiencias migratorias se fueron sedimentando, creando redes y conocimientos que a finales del siglo XX contribuyeron a la intensificación de las salidas hacia el norte del continente.

Esas historias se ilustran y describen en el informe a partir de las experiencias de movilidad humana en el Altiplano Centro Occidental, los Cuchumatanes y los municipios del Corredor Seco, algunas de las regiones más afectadas actualmente por la masiva migración irregular hacia los Estados Unidos. Es en estos lugares, como Huehuetenango, Quiché, Sololá, San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán o Baja Verapaz, donde existe la mayor proporción de hogares con alguna persona que haya migrado al exterior. En estos territorios la movilidad para buscar mejores condiciones de vida no es un fenómeno nuevo, al contrario, las migraciones aparecen como factores clave para entender su evolución reciente.

Si bien los movimientos de población están asociados, de manera general, a las dificultades estructurales de varios territorios para brindar condiciones equitativas que favorezcan el desarrollo humano de sus habitantes, esto no explica la intensidad del fenómeno. Para que las migraciones al exterior se intensifiquen se requiere de otros factores igualmente relevantes: información, experiencias, contactos sociales y familiares e

infraestructuras sociales que faciliten e incentiven la salida de personas a otros países. Por estas razones, no siempre son los más pobres los que parten primero, sino aquellos que cuentan con los recursos y conocimientos para ello.

De igual manera, las historias de vida de migrantes recopiladas llaman la atención sobre la naturaleza circular y reticular de las experiencias de emigración al norte del continente, que se explican por la gran importancia de la familia y la comunidad en todo el proceso. Sin esos apoyos y relaciones sociales, no habría tantos incentivos para arriesgarse a optar por las vías irregulares para realizar esa travesía. A medida que los migrantes regresan tras haber alcanzado ciertas metas personales y transmiten sus vivencias, otros miembros de la familia y de la comunidad se sienten más inclinados a emprender el mismo recorrido.

Son esos mecanismos, además de la persistencia de la pobreza y desigualdad de larga data, los que explican cómo la migración guatemalteca irregular a Estados Unidos fue “madurando”, construyendo rutas, conocimientos y redes que la facilitaban y que permitían que incluso personas con menor propensión al riesgo optaran por intentarlo.

Esta situación que sugiere que las soluciones para mitigar tales fenómenos o encuadrarlos en prácticas que reduzcan los peligros que ahora implica un viaje irregular e incierto se vinculan con el abordaje de las expectativas, prácticas, redes sociales y condiciones de vida concretas y específicas de las comunidades y hogares en los territorios con mayor migración internacional.

No hay evidencias de la relación a nivel municipal entre una mayor migración internacional —y por tanto mayor volumen de remesas— y las mejoras en el desarrollo humano estructural. Sí se verificó que las remesas y recursos de los migrantes ayudan a resolver problemas coyunturales, evitando que algunos hogares caigan en una mayor pobreza, contribuyendo a solventar las necesidades básicas de consumo y, en ocasiones, financiando mejoras en la vivienda y la acumulación de un capital para pequeños emprendimientos o actividades productivas. Pero esos efectos no logran transformar las condiciones estructurales de desarrollo humano de los territorios en la ausencia de otros elementos y condiciones.

Es importante observar que las remesas están produciendo diferencias visibles entre los que tienen acceso a ellas y el resto de la población y que, en muchas comunidades, impactan en la cohesión social, incluso aumentando las desigualdades y diferencias internas. De hecho, están encareciendo el costo de la tierra y la vivienda, alientan la urbanización y modifican los patrones de consumo sí como algunas relaciones interpersonales y comunitarias.



Existen también experiencias alentadoras como el establecimiento de redes transnacionales mediante las cuales los migrantes siguen conectados con su comunidad y colaboran activamente en su desarrollo, así como en el fortalecimiento y adaptación de las identidades culturales de muchas de estas personas en medio de las adversidades y la acumulación, siempre positiva, de conocimientos, habilidades y confianza en los logros alcanzados por muchos migrantes.

Estas migraciones irregulares son una expresión de la dificultad del país para garantizar condiciones de vida razonables y expectativas a sus habitantes, lo cual empuja a muchas personas a asumir grandes sacrificios y riesgos. Se trata de movimientos inciertos y generadores de rupturas, desequilibrios y de difíciles adaptaciones sociales, culturales, familiares y psicológicas. En este sentido, aunque hay una tendencia a la idealización, pueden implicar costos elevados e incluso daños graves a la salud o la vida misma de los que deciden partir. Por tanto, uno de los ejes centrales de cualquier política pública o acción colectiva para tratar esta cuestión a largo plazo debe seguir concentrada en proteger a estas poblaciones y generar condiciones de dignidad y de respeto de sus derechos humanos.

En todo caso, la cuestión migratoria tendría que ser también un elemento esencial para repensar las políticas de ordenamiento territorial, de promoción económica o de dotación de servicios básicos a nivel local. Se trata de un factor clave para reorientar las políticas públicas locales y nacionales, no solo en términos de un mejor aprovechamiento de las remesas y capacidades de muchas personas retornadas, sino también de los cambios que está produciendo en las expectativas de la población, en sus prioridades y en sus formas de organización, es decir, en la capacidad de agencia de estas personas.

Vulnerabilidad socioecológica y desarrollo humano territorial

Al igual que otros países del istmo centroamericano, Guatemala se enfrenta a pérdidas por fenómenos climáticos adversos y los desafíos ante el aumento de la conflictividad social vinculada a la explotación no sostenible de recursos naturales son grandes.

Estos vertiginosos cambios deben ser analizados entendiendo que los sistemas naturales y socioeconómicos son interdependientes y están mutuamente integrados, por lo que a la hora de estudiar lo que está ocurriendo en los territorios se requiere observar simultáneamente el conjunto de dinámicas que están modificando los ecosistemas y las condiciones de vida de la gente que los habita.

Para analizar la manera en que se están dando estos procesos en el país se analizaron dos casos paradigmáticos de territorios con grandes desafíos: el primero, Tierras Bajas del Norte, es un territorio de gran riqueza y fragilidad ecológica en el que se está produciendo una gran expansión de actividades agrícolas y extractivas; el segundo, el Corredor Seco, está enfrentando complejos escenarios sociales debido a la combinación de un aumento de la variabilidad climática y de las vulnerabilidades ecológicas y sociales de naturaleza estructural.

Las trayectorias históricas de ambos territorios, con sus heterogeneidades y diversidades, nos indican la gran importancia que tuvieron y tienen el acceso a la tierra, al agua, al bosque y a otros valiosos activos naturales como factores que afectan significativamente el desarrollo humano y las condiciones de pobreza y desigualdad prevalecientes en esos territorios. A través de su historia, se muestra como sus sociedades se fueron reordenando en función de políticas y cambios socioeconómicos que fueron modificando, muchas veces de manera vertical y sin participación de los afectados, el uso y acceso de la población a dichos recursos.

En algunos casos, estos procesos históricos fueron configurando escenarios de acceso inequitativo a recursos esenciales como la tierra, que hasta ahora lastran las posibilidades de muchas comunidades para satisfacer sus necesidades.

Estos problemas históricos de larga data están siendo actualmente reforzados y a veces agravados por fenómenos contemporáneos como el cambio climático, la aceleración de las migraciones, el crecimiento de las economías ilegales, el aumento del comercio global de recursos naturales, la expansión de actividades agroindustriales no siempre con enfoque de sostenibilidad, la instalación de operaciones extractivas, y los cambios en la demografía y la estructura social.

Tales fenómenos que requieren, por tanto, ser analizados y tratados de manera integral, entendiendo sus consecuencias ambientales y sus impactos económicos, pero también las historias y expectativas sociales de las personas y comunidades involucradas y sus necesidades no satisfechas. Estos aspectos presentan particularidades locales que deben ser conocidas y consideradas, siendo la participación de los actores del territorio esencial para su comprensión y posterior tratamiento y resolución.

Así, sin acciones que detengan y reviertan el deterioro de los ecosistemas del Corredor Seco, no se evitará la recurrencia de crisis humanitarias cuando haya fenómenos climatológicos adversos. Por tanto, una vigorosa acción de protección social de las poblaciones afectadas por la sequía debe estar necesariamente acompañada de acciones orientadas hacia la resolución de los problemas medioambientales, productivos y de acceso a infraestructuras básicas estructurales que desfavorecen a ese territorio.

De igual manera, en las Tierras Bajas del Norte, los eventuales diálogos multiactor entablados para mitigar los conflictos sociales sobre alguna cuestión o proyecto específico de manejo de algún recurso natural, deberían estar necesariamente acompañados de un fortalecimiento a largo plazo de los esquemas de gobernanza de los recursos, de soluciones para garantizar la seguridad jurídica de la tierra, de la generación de opciones diversificadas de economía local o de la mejora estructural de las condiciones de vida de las comunidades más vulnerables.

En ese mismo sentido, existe una necesidad de continuar articulando los esfuerzos públicos y privados para mitigar los impactos medioambientales de las actividades productivas y económicas que se están desplegando en estos territorios. Estas iniciativas deben estar vinculadas a una mejora simultánea de las condiciones de

vida de las comunidades involucradas y a la consideración de sus preocupaciones y expectativas. Sin atender las vulnerabilidades sociales del territorio, los esfuerzos para proteger el medio ambiente y preservar los activos ambientales valiosos que atesoran esos territorios, por parte del Estado o los sectores productivos, podrían no ser suficientes.

El informe ilustra también como esas definiciones sociales, económicas, ambientales e institucionales relacionadas con el acceso y utilización de los activos naturales suelen no estar exentas de conflicto.

En ambos territorios, lo que está en discusión son los esquemas de gobernanza y manejo sostenible de los recursos naturales, es decir, los marcos y sistemas institucionales que regulan su uso y acceso por parte de los diversos actores involucrados. Estos aspectos presentan particularidades locales y deben ser dialogados y acordados con gran participación de todos los actores de los territorios.

Como ya se mencionó, el informe pone de manifiesto la complejidad y urgencia de muchos de los problemas y conflictos de los dos casos analizados. Por ejemplo, en el Corredor Seco, el cambio climático está acrecentando simultáneamente las vulnerabilidades sociales y ecológicas del territorio, al punto de provocar crisis humanitarias, migraciones y mayor deterioro de unos ecosistemas ya de por sí frágiles.

En el caso de las Tierras Bajas del Norte, la revalorización de algunos recursos naturales para expandir la economía nacional, como el agua, el bosque o la tierra, podría encontrar sus límites de no revertirse el deterioro ambiental y el aumento del conflicto social. Equilibrar las necesidades económicas y la preservación de los ecosistemas es uno de los grandes retos colectivos en este territorio. Requiere tratar los problemas estructurales de desarrollo de las comunidades

y el territorio, y necesita de una voluntad de los actores gubernamentales, sociales, productivos y económicos para llegar a acuerdos entre ellos. Su resolución implica también cambios en numerosas prácticas y comportamientos. Muchas empresas agroindustriales están, por ejemplo, adecuando sus operaciones a estándares internacionales. Sería conveniente dar impulso y continuidad a este tipo de iniciativas.

En resumen, tanto el país como sus respectivos territorios se enfrentan a desafíos importantes y no hay soluciones simples o unilaterales. En casi todos los casos surge la necesidad de intensificar el diálogo entre los actores estratégicos y avanzar en definiciones y acciones concertadas que impacten simultáneamente en todas las dimensiones de estas cuestiones. Esa parece ser la manera más eficaz para prevenir el conflicto y cimentar una mejora sostenida del desarrollo humano y la resiliencia social y ecológica de esos territorios.

Recomendaciones



Informe Nacional
de Desarrollo Humano
RESUMEN EJECUTIVO

4

1 Acelerar el desarrollo humano: políticas públicas diferenciadas con un enfoque territorial

El panorama del desarrollo humano territorial descrito en el informe sugiere la necesidad de un compromiso social de los actores del desarrollo con una renovada agenda de políticas públicas con una visión de largo plazo para acelerar el desarrollo humano, que permita consolidar una nueva y mejor normalidad después de la crisis. Especialmente en la política social y las acciones para reducir las desigualdades sociales y territoriales no es recomendable volver al escenario previo a la pandemia, es necesario innovar.

Estas políticas se tendrían que discutir y acordar considerando las experiencias y lecciones aprendidas del Estado en ámbitos como la protección social, la lucha contra la desnutrición, la planificación territorial, el manejo fiscal, las áreas protegidas o la preservación de la biodiversidad. A estas, se deberían sumar los conocimientos y aprendizajes de las organizaciones de la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado que también estén trabajando en esas cuestiones.

Asimismo, las políticas deben tener en consideración las diferencias, especificidades y complejidades territoriales descritas a lo largo del informe. En otras palabras, no existe un único escenario para la mejora del desarrollo humano a nivel local, ni una única estrategia. Se precisan instrumentos que se adapten a la diversidad de escenarios territoriales de pobreza, carencias y oportunidades, en los que la participación de los actores estratégicos del territorio debería ser protagónica.

Se trata, en suma, de que las políticas públicas se diseñen y ejecuten de manera concertada y articulada desde y para los territorios, considerando las orientaciones estratégicas nacionales, que capten las aspiraciones y necesidades de los actores del territorio, las potencialidades y los activos

de cada lugar, y, sobre todo, que articulen las capacidades, los conocimientos y recursos de todos ellos. Ello implica reforzar las articulaciones entre instituciones estatales, sociedad civil, sector privado, academia, entre diferentes niveles de gobierno territorial y entre sectores y entidades del gobierno central.

En esa tarea, la participación de los pueblos indígenas y de sus estructuras organizativas es imprescindible. De igual modo, la juventud y las mujeres deberían ejercer una participación efectiva, ya que muchas de las problemáticas vigentes les conciernen directamente y son actores de cambio y transformación social.

Este esfuerzo nacional se construirá con mayor facilidad a partir de evidencias e informaciones de buena calidad. Para ello, se precisará un salto cualitativo en la capacidad de todos los niveles del Estado y también de las organizaciones sociales para construir y analizar información estadística desagregada sobre los cambios socioeconómicos que se están produciendo en los municipios y territorios, así como para monitorear y evaluar el impacto de dichas acciones y extraer lecciones aprendidas que inspiren ajustes y/o escalabilidad.



2

Acelerar y renovar las políticas públicas con enfoque de desarrollo humano

De manera general, las políticas para acelerar el desarrollo humano se focalizan en el fortalecimiento de las políticas sociales, en la consolidación de un sistema de protección social y en una vinculación más fuerte entre las acciones en el ámbito económico-productivo con las cuestiones sociales y de desigualdad.

Hacia una garantía de acceso universal y equitativo a servicios de educación, salud, agua, saneamiento básico y tecnologías digitales de calidad. Guatemala tiene ante sí el gran desafío de continuar sus esfuerzos para consolidar una estrategia integral de prestaciones y servicios sociales básicos para toda la ciudadanía. Existen líneas de trabajo y prioridades que ya eran sujetos de la acción del Estado antes de la crisis, por ejemplo, en lo que se refiere al incremento de cobertura de la educación secundaria o a la resolución de los déficits de acceso al agua, a los sistemas de saneamiento o electricidad en territorios rurales. Estas cuestiones siguen siendo prioritarias, pero deberían ser analizadas y acordadas a partir de las experiencias y necesidades que afloraron durante la pandemia.

En ese sentido, se recomienda sostener las acciones de prevención de la COVID-19 y consolidar las capacidades en el sistema de salud debido a que la pandemia aún no se ha superado. Se precisa continuar con una acción

permanente de prevención, de sostenimiento de la vacunación masiva y de fortalecimiento de las capacidades en los servicios de salud para hacer frente a futuros escenarios.

Un nuevo reto educativo: compensar las desigualdades en la pérdida de aprendizaje. Volver a las aulas en buenas condiciones es un paso muy importante, en el que se precisan también acciones compensatorias y estrategias específicas que atiendan el fenómeno de los rezagos en el aprendizaje. El Ministerio de Educación está impulsando diferentes estrategias y acciones para mitigar los impactos ocasionados por la COVID-19 en diferentes esferas de la educación. A la luz de experiencias en otros países, este esfuerzo podría ser incrementado con otras acciones, por ejemplo, para nivelar el aprendizaje de contenidos básicos en escuelas de zonas rurales o periurbanas de mayor pobreza. Las adaptaciones que, en el marco de la respuesta a la pandemia por la COVID-19, se impulsaron en materia tecnológica, pedagógica y metodológica deberían fortalecer los procesos educativos en el futuro.

Fortalecer un sistema de protección social integral. Existen diversos programas de transferencias monetarias y en especie a hogares vulnerables. Durante la pandemia, algunos de ellos se amplificaron y aumentaron su

cobertura, dejando experiencias valiosas. Es el caso del programa Bono Familia, que se ajusta a las características de un esquema de ingreso básico temporal. Se recomienda, avanzar hacia un sistema integral (contributivo y no contributivo) de protección social que optimice el uso de los recursos y considere las necesidades diferenciadas de las personas, en especial de aquellas en condición de vulnerabilidad, atendiendo las distintas etapas de la vida y con un enfoque holístico multidimensional.

Uno de los primeros pasos tiene que ver con contar con un panorama de los diversos programas, financiamientos y esquemas de protección social ya existentes. También es necesario experimentar con instrumentos que afinen la identificación de las personas o familias que requieren apoyos específicos. La construcción de un Registro Social de Hogares tendría que ser considerado un pilar de este nuevo sistema, a partir de las lecciones aprendidas de iniciativas piloto como la que está impulsando el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en el contexto de la respuesta a la COVID-19.

Continuar los esfuerzos de la lucha contra la desnutrición, en especial en menores de cinco años, mujeres y poblaciones indígenas. Esta es una cuestión prioritaria identificada por amplios y diversos sectores de la vida nacional que requiere de una intervención multisectorial y que involucre a todos los niveles de gobierno y también a la sociedad civil. Se considera importante profundizar la implementación de la Gran Cruzada Nacional por la Nutrición, coordinada por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), asegurando que se mantengan en el tiempo los recursos necesarios y un abordaje integral.

Empleo y oportunidades económicas para reducir la desigualdad. Uno de los pilares de acción decisivos para reducir la desigualdad está relacionado con la generación de oportunidades

económicas y empleos de calidad, en particular para los sectores de menores ingresos. Es necesaria una mejor articulación entre la política económica y social.

Además de las políticas ya existentes que apuntan al aumento de la productividad mediante la facilitación del acceso a financiamiento, ampliación de mercados, incentivos para la formalización, innovación tecnológica y simplificación regulatoria, se precisa invertir y actuar sobre algunas dimensiones clave del contexto socioeconómico e institucional en el cual se desenvuelven las actividades económicas en cada territorio. Por ejemplo, acompañando la mejora de los servicios educativos con programas de capacidades para el empleo o el emprendimiento adecuados a las necesidades de cada territorio, la reducción de las brechas en infraestructuras públicas entre los territorios o el diálogo para acordar esquemas de gobernanza de los recursos naturales. Aunque son varias las iniciativas que se están impulsando en esta dirección, es necesario expandirlas, fomentando también alianzas público-privadas.

Las desigualdades de género y las políticas de cuidados. La pandemia reveló los graves problemas a los que se enfrentan las mujeres para acceder a empleos de calidad, a la protección social y para el mantenimiento de las actividades productivas en una situación adversa. Se requieren políticas integrales y sensibles al género que contribuyan a una universalidad de las prestaciones y acciones de protección social, acceso a los servicios básicos, protección del empleo y mantenimiento de la actividad productiva (políticas fiscales, monetarias, empleo activo, de cuidados, protección social y acceso a servicios de atención a la violencia contra las mujeres). El gasto público debe, de igual modo, responder a una mayor inversión en la economía del cuidado, que pueda generar dividendos al incentivar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, la

mejora de sus capacidades y la creación de empleos con garantías sociales en el sector de los cuidados remunerados.

Estrategias de inclusión digital. El acceso a las tecnologías digitales es un determinante fundamental del bienestar. Se sugiere trabajar en una estrategia ambiciosa para reducir las brechas en este ámbito. Ello podría requerir inversiones y acciones para mejorar las infraestructuras de conectividad tecnológica, acompañadas por regulaciones sobre los costos de estos servicios, por incentivos para la construcción de plataformas de servicios digitales diversos y por el aumento de las habilidades de las personas para usarlas y aprovecharlas. Es un ámbito en el que se requerirán alianzas público-privadas e interacciones innovadoras entre las políticas educativa, tecnológica y de competitividad.

Financiamiento para acelerar el desarrollo humano. Los requerimientos para satisfacer una agenda de desarrollo tan compleja son de gran magnitud en un contexto en que la administración pública cuenta con recursos limitados. Para ello, es necesario continuar con el esfuerzo de incrementar la recaudación tributaria, mejorar la eficiencia del gasto y profundizar el fortalecimiento de la planificación plurianual. En una visión estratégica, es conveniente continuar con la consolidación de una gestión integral de riesgos a los que están expuestas las finanzas públicas para mejorar su respuesta y avanzar en el diálogo social sobre una posible ampliación de la base impositiva. Es también deseable continuar aprovechando las recientes innovaciones digitales que han mejorado la transparencia y rendición de cuentas de los mecanismos de financiación y gasto en políticas y protección social.



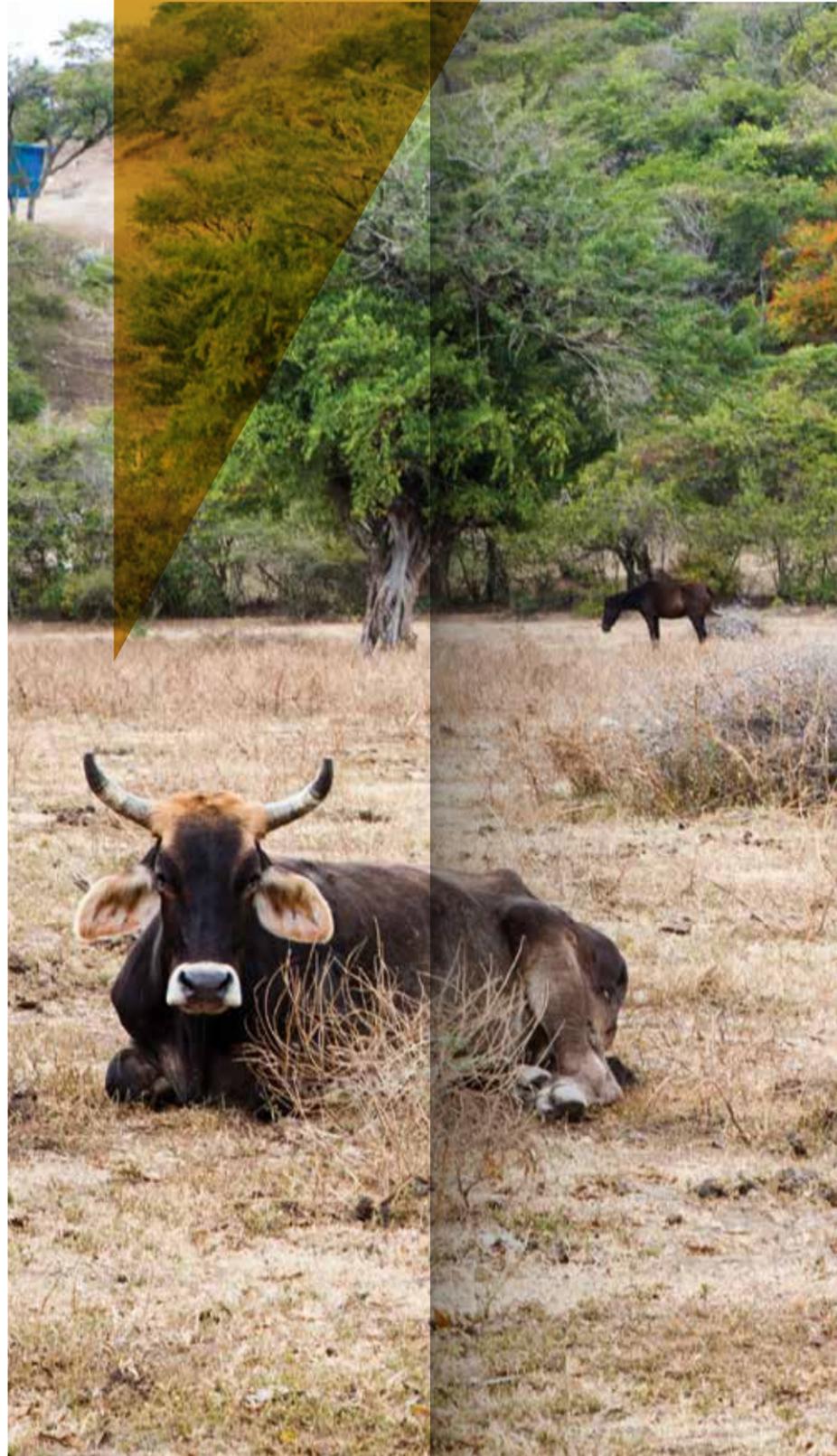
3 Fortalecer las instituciones de planificación e implementación de políticas en el territorio

Guatemala cuenta con un esquema de descentralización que tiene su fundamento en un sistema de planificación integral, el cual se implementa mediante el Sistema de Consejos de Desarrollo (SISCODE), que facilita la participación y articulación de los actores del desarrollo en cada nivel. Complementariamente, existen normativas, instrumentos y protocolos regidos por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), que vinculan dicho sistema con la planificación sectorial e institucional y la formulación de políticas públicas en el nivel central. Esta arquitectura está sostenida por un marco legal y normativo y una larga y rica experiencia de aplicación.

El objetivo debería ser revitalizar y optimizar el funcionamiento de esos sistemas, fortalecer a los actores que participan en ellos y experimentar con articulaciones entre los distintos niveles de coordinación e iniciativas territoriales innovadoras que consigan avances y resultados relevantes en materia de desarrollo humano.

Revitalizar el Sistema de Consejos de Desarrollo y sus articulaciones con la planificación, el diseño y la ejecución de políticas públicas nacionales. El SISCODE ha tenido un crecimiento gradual en su funcionalidad y desempeño. Un aspecto clave a profundizar es la revitalización de las funciones de planificación y de articulación estratégica de los Consejos de Desarrollo. De igual modo, se debe continuar intensificando las relaciones y los diálogos sustantivos en el seno de los Consejos y de sus participantes con autoridades del gobierno central, en la línea de las conversaciones de alto nivel organizadas en estos años.

Para mejorar el impacto de las inversiones canalizadas mediante este sistema, se sugiere continuar priorizando programas y proyectos en función de las principales carencias de desarrollo humano de los territorios.



Asimismo, sería útil promover una mayor utilización de evidencias e indicadores de desarrollo en las tareas de planificación, asignación de recursos y seguimiento.

Incentivos e innovación para reforzar la territorialización de las políticas y acciones del gobierno central. Es necesario impulsar iniciativas tendientes a la consideración de enfoques integrales y de coordinación multisectorial en las entidades del gobierno central, como las impulsadas en varias de las políticas y acciones de desarrollo rural integral. Es importante, de igual modo, continuar con la agenda de diálogo y relacionamiento entre autoridades de los diversos niveles de gobierno y el trabajo multisectorial en intervenciones específicas.

Ampliar la participación ciudadana y las articulaciones sociales sobre los retos de desarrollo del territorio. Se precisa, de igual modo, un involucramiento activo de los diferentes sectores representativos del territorio en la discusión y tratamiento de sus problemas, en particular, de aquellos que están en situación o condiciones de vulnerabilidad. Dada la conformación histórica de la sociedad guatemalteca y el alto porcentaje de la población que se autoidentifica como perteneciente a algún pueblo indígena, su participación es imprescindible. Esto se podría conseguir consolidando y mejorando la presencia de sectores representativos en los espacios ya establecidos del SISCODE, pero también experimentando con nuevos espacios de participación que sean útiles para resolver problemáticas prioritarias y facilitando el acceso a la información pública.

Gobiernos municipales y descentralización. La descentralización es un proceso de reconfiguración estructural del Estado que se ha venido impulsando en Guatemala desde hace varias décadas. Existe una amplia agenda para profundizarlo de manera participativa y concertada, fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales e incentivar un diálogo multinivel para mejorar la gobernabilidad local. La asignación de más responsabilidades y recursos debería estar acompañada de acciones para mejorar las capacidades de los gobiernos municipales. Es particularmente crítico fortalecer los mecanismos de transparencia, la gestión financiera, la rendición de cuentas, la auditoría social y el acceso a la información pública.

Ordenamiento territorial, diálogo y construcción de nuevas alianzas territoriales para el desarrollo humano. La resolución de varios de los fenómenos y problemas de los territorios excede en ocasiones las jurisdicciones de municipios, departamentos y regiones, requiriéndose alianzas y trabajos mancomunados. El SISCODE es una primera respuesta a esa necesidad, pero también habría que incentivar nuevos espacios territoriales de cooperación y articulación. Hay valiosas iniciativas en ese

ámbito, como la planificación regional por SEGEPLAN, la puesta en marcha de planes de manejo de cuencas o el ordenamiento territorial en áreas protegidas. Las mancomunidades son otras experiencias valiosas que se recomienda fortalecer, ampliando sus capacidades, intensificando su relacionamiento y diálogo con otros actores locales, nacionales y de la cooperación internacional.



4 Urbanización, movilidad humana, medio ambiente y recursos naturales: una agenda urgente

En el informe se resaltan varios fenómenos que están transformando de manera perdurable las condiciones y oportunidades para el desarrollo humano en los territorios, requiriendo líneas de acción específicas:

Acompañar la urbanización y la consolidación de ciudades intermedias. Para que los impactos en el desarrollo humano de la urbanización y el crecimiento de las ciudades intermedias sea positivo se precisa responder a las necesidades particulares de esas localidades en términos de servicios, mejora de infraestructuras, regulación del uso de la tierra, seguridad ciudadana y prevención contra las violencias, preservación de los ecosistemas, entre otros. Hay avances en el ámbito de la política de desechos y de gestión de recursos hídricos que se sugiere profundizar y acelerar.

Específicamente, se sugiere concertar los lineamientos de una política o estrategia que atienda las necesidades específicas de articulación de la acción pública en entornos urbanos y en ciudades intermedias, el incentivo de mancomunidades u otros esquemas de cooperación entre municipios urbanos y conurbaciones, un particular esfuerzo para fortalecer capacidades en los municipios que están encarando un crecimiento rápido de sus zonas urbanizadas y

profundizar el análisis desagregado de la situación de desarrollo humano en la gran metrópoli en torno a la Ciudad de Guatemala.

Una perspectiva territorial de la movilidad humana y la migración internacional. Se precisa profundizar en la concertación de orientaciones estratégicas que renueven la manera en que se está percibiendo y tratando este fenómeno, asignándole la importancia crucial que tiene para el desarrollo humano del país. Se necesita una política nacional integral basada en el respeto de los derechos humanos y la dignidad de los migrantes, entendiendo que Guatemala es un país tanto de origen como de tránsito de migraciones. En este sentido, se ha implementado una nueva arquitectura institucional en este ámbito, se están ajustando y mejorando los instrumentos y normativas para diversas dimensiones de la cuestión y se está comenzando un proceso, con participación de diferentes instituciones públicas, para definir una política de migración segura, ordenada y regular.

Los componentes de esta política deberían incluir actividades de protección de la población migrante, el apoyo a la población retornada, la gestión de la frontera, los efectos de la migración en la cohesión social y en las economías locales, el uso de las remesas para el desarrollo, sus relaciones con

el cambio climático o sus implicaciones en la planificación urbana y la provisión de servicios básicos.

La migración no está desligada de la preocupación estructural acerca de la disminución de las desigualdades territoriales. Tampoco lo está de la necesidad de tratar los problemas urgentes que la salida masiva de población está provocando en algunas localidades y municipios. En ese sentido, se precisan acciones para que las remesas contribuyan a inversiones en emprendimientos económicos y productivos de largo plazo y a una diversificación de las economías locales. Esto requiere comprender los incentivos y las demandas concretas de los hogares que las reciben. Se trata, en suma, de ir construyendo un entorno social, ambiental, económico e institucional más favorable, que muestre oportunidades de inversión productiva y progreso a la población migrante retornada y a las familias que reciben recursos. El reto no es sólo de las instancias públicas, sino de todas las estructuras organizativas del territorio.

Un enfoque territorial para gestionar el cambio climático. En línea con la tercera comunicación nacional sobre cambio climático presentada por Guatemala, se están impulsando acciones para transversalizar el tema en las entidades del Estado con acciones orientadas a la generación y sistematización de información sobre la relación entre cambio climático y las condiciones del desarrollo humano en cada territorio. Se está trabajando principalmente en la educación y creación de capacidades institucionales sobre adaptación y mitigación del cambio climático, el diseño, actualización y alineación de los instrumentos de política y ordenanzas municipales para la implementación de sus planes de desarrollo y de la reglamentación del ordenamiento territorial con una mirada de resiliencia frente a las vulnerabilidades socioambientales y al impacto de los fenómenos provocados por el cambio climático.

Es también prioritario impulsar modalidades innovadoras de transferencia de tecnologías y conocimiento sobre medidas de adaptación y mitigación en comunidades en condiciones de vulnerabilidad y fortalecer específicamente la resiliencia social y económica de las comunidades ante los efectos del cambio climático mediante programas específicos que relacionen esos objetivos con programas productivos, de protección social y en otros ámbitos relevantes. En todos esos campos, se debería involucrar activamente a las comunidades, pueblos indígenas y actores presentes en el territorio.

Mejorar los mecanismos concertados para la gestión del uso y acceso a recursos naturales. De manera general, se requiere implementar mecanismos que fortalezcan la gobernanza territorial y la administración de los recursos naturales (bosques, suelos, agua y biodiversidad) de forma sostenible. Los actores locales y territoriales son cruciales en el funcionamiento de esas instancias, son los que conocen mejor los problemas y los que más pueden aportar para resolverlos. Un fortalecimiento de estos instrumentos y mecanismos debería darles mayor protagonismo y participación.

En este ámbito, el reforzamiento de las instancias y los mecanismos **de gobernanza del recurso hídrico** es uno de los ámbitos más relevantes, entendiendo y valorizando los diferentes usos, no únicamente económicos, que la sociedad le asigna a ese recurso. Por ello, se trata de una cuestión de gobernanza, es decir de marcos, normativas legales y sistemas institucionales participativos que determinen quién puede usar el agua, cuándo y cómo. Eso requerirá de una gran participación y concertación local entre los actores del territorio en la definición de una visión compartida sobre el uso, el manejo y la distribución del agua y de una gestión territorial que contribuya a esos objetivos. En Guatemala se creó un Vice-ministerio del Agua en el Ministerio de Ambiente

y Recursos Naturales y se está trabajando en varias iniciativas relacionadas con la promoción de un enfoque de gestión integral de cuencas y el establecimiento de Oficinas Municipales de Agua y Saneamiento, entre otras acciones.

De igual modo, el **uso sostenible del recurso suelo es otro de los aspectos críticos que deben ser fortalecidos**. La garantía de una certeza jurídica para los que tienen derechos sobre ese recurso debería ser una prioridad, atendiendo particularmente a las personas y comunidades vulnerables. También se precisan programas de protección y uso sostenible del recurso, lo que implica buscar soluciones y métodos innovadores para la producción agrícola y dotar de condiciones e incentivos para su utilización.

El diálogo y la conflictividad en torno al uso y al acceso a recursos naturales. Las causas estructurales de la conflictividad sobre recursos naturales son múltiples, incluyendo los cambios históricos en la distribución y tenencia de la tierra, el modelo económico, la poca capacidad estructural del Estado de proveer servicios básicos —como salud, educación, seguridad o saneamiento— o la escasa presencia de las instituciones estatales en el territorio, entre otras.

Por tanto, el tratamiento coyuntural y específico del conflicto debe estar acompañado de una acción más integral que apunte a resolver las desigualdades y problemas estructurales de los territorios y a considerar las historias y expectativas sociales de las personas y comunidades involucradas. Muchas de las acciones reseñadas en puntos anteriores relacionadas con aspectos sociales, económicos y ambientales son necesarias también para el tratamiento del conflicto.

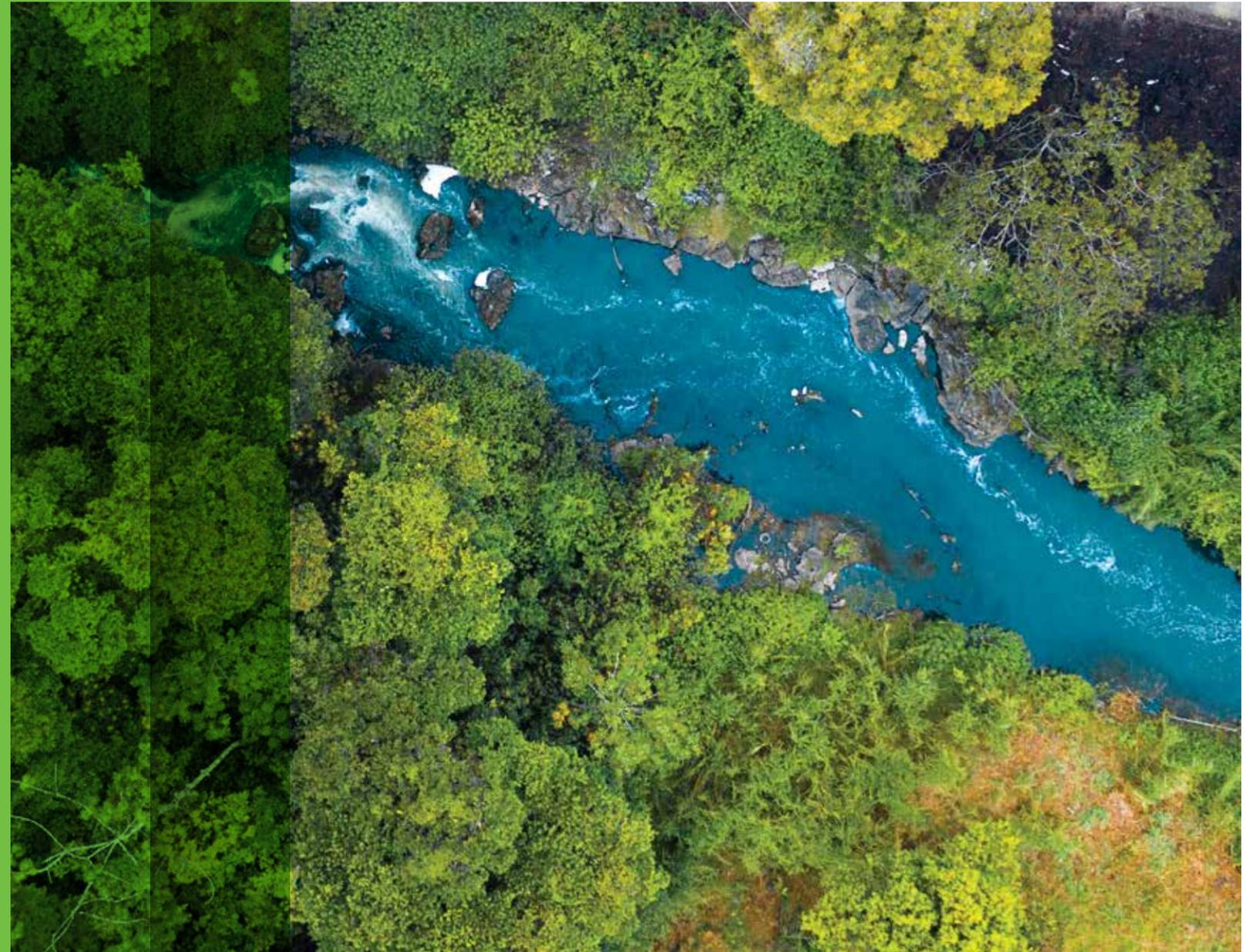
Por supuesto, muchos de los problemas tienen particularidades locales que habrá que tomar en consideración. Por esa razón, se requiere prestar gran atención a la comprensión de las dinámicas territoriales específicas de cada situación de conflicto. El propósito sería generar

diálogos y acuerdos plurales sobre una visión colectiva de los desafíos y problemas del país y de los territorios.

Uno de los instrumentos clave que se precisa para avanzar en una resolución dialógica de estos conflictos es la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas sobre las iniciativas y los proyectos que les afectan, inscrita en el convenio 169 de la OIT ratificado por el Estado de Guatemala. El desafío es contar con reglamentos e instrumentos adecuados que permitan llevar a cabo metodológicamente estos procesos, al igual que una acción consistente y permanente para brindar información y reforzar las capacidades de todos los actores involucrados en tales procesos.

También es necesario fortalecer la institucionalidad pública encargada de la cuestión con recursos económicos y humanos adecuados, capacidades y voluntad política para coordinar, promover y acompañar estos esfuerzos con el fin de tratar el conflicto de manera dialógica, pacífica y democrática.

Se requiere implementar mecanismos que fortalezcan la gobernanza territorial y la administración de los recursos naturales (bosques, suelos, agua y biodiversidad) de forma sostenible. Los actores locales y territoriales son cruciales en el funcionamiento de esas instancias.



Otros fenómenos territoriales: gobernabilidad local e inseguridad ciudadana

El informe focalizó su atención en la exploración de las desigualdades territoriales en desarrollo humano y en los factores socioeconómicos y ambientales más relevantes en los cambios que se han vivido en el país desde inicios de siglo. Se han recogido, sin embargo, preocupaciones acerca de la debilidad de la gobernabilidad local (que en cierta medida puede ser fortalecida mediante la agenda de descentralización y políticas territoriales descrita anteriormente) y de los impactos de la presencia de actividades criminales de diversa índole en algunos territorios.

Sobre la segunda cuestión, el informe incluye un primer ensayo de análisis de las especificidades territoriales de la inseguridad ciudadana, que muestra escenarios diversos, con particularidades que se deben considerar y analizar. Es necesario profundizar en esta línea de investigación e incorporar esas informaciones más desagregadas en la gestión del problema. Los gobiernos locales también pueden implementar acciones de eliminación de la violencia contra las mujeres, la prevención del delito y la mitigación de algunas condiciones que contribuyen al sentimiento de inseguridad (iluminación de vecindarios, seguridad en el transporte, recuperación de espacios, etc.).

El INDH aporta, en resumen, elementos, análisis y recomendaciones para contribuir y alentar un diálogo plural e informado acerca del desarrollo humano en Guatemala, a escala nacional y territorial, en un momento en el que se precisan innovaciones y compromisos sociales para ampliar las capacidades y libertades de todos los guatemaltecos y guatemaltecas sin distinción y para encarar decididamente el reto de la equidad social y la preservación de los ecosistemas que nos acogen.





Gracias al apoyo de:

