

GUATEMALA

ANÁLISIS DE SITUACIÓN DE POBLACIÓN 2024

Guatemala, un país de
INFINITAS
POSIBILIDADES



Secretaría de
**Planificación y
Programación de
la Presidencia**



Fondo de Población
de las Naciones Unidas

ANÁLISIS DE SITUACIÓN DE POBLACIÓN 2024

Guatemala, un país de **INFINITAS** **POSIBILIDADES**

GUATEMALA

Fondo de Población de Naciones Unidas

"Análisis de situación de población 2024. Guatemala, un país de infinitas posibilidades".

Guatemala. UNFPA, 2024.

62 páginas

1. Población y desarrollo. 2. Demografía. 3. Políticas públicas. 4. ODS. 5. Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.

Autoridades

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan)

Carlos Antonio Mendoza Alvarado

Secretario de Planificación y Programación

Hugo Allan García Monterrosa

Subsecretario de Análisis Estratégico para el Desarrollo

Wendy Nineth Sánchez Cacao

Subsecretaria de Planificación y Programación para el Desarrollo

Enrique Estuardo Maldonado Maldonado

Subsecretario de Inversión para el Desarrollo

Iliana Maricela Peña Aldana

Subsecretaria de Cooperación y Alianzas para el Desarrollo

Autoridades

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés)

Pablo Salazar Canelos

Representante de País

Ana Luisa Rivas

Representante auxiliar

Claudia López Robles

Oficial de población y desarrollo

Equipo responsable

Coordinación

Luis Ernesto Velásquez

Revisión

Enrique Peláez, Consultor UNFPA-LACRO

Claudia López Robles, Oficial de población y desarrollo

Equipo de investigadores

Maynor Cabrera

Mathias Nathan

Irene Palma

Jacobo Dardón

Jean-Roch Lebeau

Andrés Álvarez

Equipo de UNFPA que contribuyó a la elaboración del documento

Damaris Amézquita, Analista de datos de población y desarrollo

Thanalí Patruyo, Oficial de LNOB

Edición

Olga López Ovando, Consultora en Comunicación UNFPA

Diseño y diagramación

Xiomara Campos

Contenido

Presentación	10
I. Contexto económico y social	12
II. Principales tendencias demográficas	19
III. Dinámica de la migración internacional	32
IV. Avance del proceso de urbanización del país	38
V. Desafíos y oportunidades	44
a. Aprovechamiento del bono demográfico	45
b. Salud sexual y reproductiva	47
c. Envejecimiento de la población	49
d. Protección social	51
e. Proceso de urbanización	53
f. Migración internacional	56
g. Generación de información estadística para la toma de decisiones	58
Glosario	60
Bibliografía	62

Gráficas

Gráfica 1.	Centroamérica (2010-2022): tasa de crecimiento del PIB per cápita	12
Gráfica 2.	Guatemala (2011-2017): descomposición del crecimiento económico	12
Gráfica 3.	Guatemala (2021): porcentaje de población en el sector informal, según características seleccionadas	13
Gráfica 4.	Guatemala (2021): tasa de participación económica nacional y por sexo	13
Gráfica 5.	Centroamérica (2010-2021): gasto público del gobierno central en protección social, como porcentaje del PIB	14
Gráfica 6.	Guatemala (2013-2022): gasto social según tipo, como porcentaje del PIB	14
Gráfica 7.	Guatemala (2010-2022): ingreso público total de países seleccionados (porcentajes del PIB)	16
Gráfica 8.	Guatemala (2010-2022): tendencia de la recaudación tributaria según tipo de impuesto (porcentajes del PIB)	16
Gráfico 9.	Guatemala (1950-2050): tasa bruta de natalidad, tasa bruta de mortalidad, tasa de migración internacional y población total	19
Gráfico 10.	Guatemala (1990, 2020 y 2050): pirámides de población	20
Gráfico 11.	Guatemala (1950-2050): proporción de población por grandes grupos de edad y relación de dependencia total (por 100)	21
Gráfica 12.	Guatemala (1950-2100): razón de soporte	22
Gráfica 13.	Guatemala (1950-2100): dividendo demográfico	22
Gráfica 14.	Guatemala (2014): ingreso laboral, consumo y déficit del ciclo de vida económico (valores per cápita, en millones de quetzales)	23
Gráfica 15.	Guatemala (1990-2050): tasa global de fecundidad	26
Gráfica 16.	Guatemala (2017-2019 y 2020-2021): tasas específicas de fecundidad por edad	26
Gráfica 17.	Guatemala (quinquenio 2016-2020): tasa global de fecundidad y tasa de fecundidad adolescente (15 a 19 años) por departamento	27
Gráfica 18.	Guatemala (2015-2025): esperanza de vida al nacer para ambos sexos	29
Gráfica 19.	Guatemala (1989-2021): razón de mortalidad materna	29
Gráfica 20.	Guatemala (2021): razón de mortalidad materna según edad y autoidentificación étnica de la madre (porcentajes)	30
Gráfica 21.	Guatemala (1950 - 2021): población migrante (en miles) y tasa neta de migración (por 1,000 personas)	32
Gráfica 22.	Estados Unidos (2022): población guatemalteca residente según grupos de edad	33
Gráfica 23.	Estados Unidos (2022): población guatemalteca residente según ocupación	33
Gráfica 24.	Estados Unidos (2007 – 2023): promedio mensual de detenciones realizadas por la guardia fronteriza	34
Gráfica 25.	Estados Unidos (2002 – 2023): porcentaje de detenciones según características de los migrantes	34
Gráfica 26.	Guatemala (2015-2022): tasa de población retornada (por 100,000 habitantes)	35

Gráfica 27. Guatemala (2015-2022): tasa de niñez y adolescencia retornada, acompañada y no acompañada (por 100,000 habitantes)	35
Gráfica 28. Guatemala (2002-2022): monto total de las remesas familiares (como porcentaje del PIB)	36
Gráfica 29. Guatemala (2010-2022): proporción de las remesas con respecto a las exportaciones y a la inversión extranjera directa	36
Gráfico 30. Guatemala (2018): pirámide de población de hogares con o sin emigrantes y remesas	37
Gráfico 31. Guatemala (2018): distribución relativa de mujeres que tuvieron hijos en hogares con o sin emigrantes y remesas	37
Gráfica 32. América Latina (1950-2025): Porcentaje de población urbana	38
Gráfica 33. Guatemala (2018): porcentaje de hogares urbanos con acceso a servicios inadecuados	40
Gráfica 34. Guatemala (2018): especialización económica de los conglomerados urbanos	42

Mapas

Mapa 1. Guatemala (2022): rangos del índice de competitividad local según municipio	15
Mapa 2. Guatemala (2019-2021): municipios según su PIB per cápita y crecimiento anual	15
Mapa 3. Guatemala (2015): distribución de la extensión territorial de los departamentos en condición de amenaza alta o muy alta (porcentajes)	18
Mapa 4. Guatemala (2015): distribución de la extensión territorial de los departamentos en condición de riesgo alto o muy alto (porcentajes)	18
Mapa 5. Guatemala (2010-2050): departamentos según avance del bono demográfico	24
Mapa 6. Guatemala (2021): razón de mortalidad materna por departamento (por 100,000 nacidos vivos)	30
Mapa 7. Guatemala (2018): tasa de migración reciente, por 1,000 habitantes	31
Mapa 8. Guatemala (2018): porcentaje de población emigrante de toda la vida	31
Mapa 9. Guatemala (2022): ciudades y población	39
Mapa 10. Guatemala (2018): índice de necesidades básicas insatisfechas del área urbana por departamento	40
Mapa 11. Guatemala (2018): migración interna de toda la vida	43

Acrónimos y siglas

AMA	Área Metropolitana de los Altos
AMCG	Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala
ASP	Análisis de Situación de Población
Banguat	Banco de Guatemala
Celade	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNT	Cuentas Nacionales de Transferencia
CONAP	Comisión Nacional de Áreas Protegidas
Encovi	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fundesa	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
LAC	América Latina y el Caribe
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MIDES	Ministerio de Desarrollo
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
Planea	Plan Nacional de Prevención de Embarazo en Adolescentes
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RENAP	Registro Nacional de las Personas
SGCCC	Sistema Guatemalteco de Ciencias del Cambio Climático
UN DESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
WPP	World Population Prospects

GCI	Índice de competitividad global
ICL	Índice de competitividad local
IED	Inversión extranjera directa
IPM	Índice de privaciones multidimensionales
IRC	Índice de riesgo climático global
NBI	Índice de necesidades básicas insatisfechas
PEA	Población económicamente activa
PET	Población en edad de trabajar
PIB	Producto interno bruto
RMM	Razón de mortalidad materna
TGF	Tasa global de fecundidad

Presentación

Las dinámicas demográficas, es decir, las variaciones en el volumen, estructura, composición y localización de la población, generan desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible. Por tal motivo, la plena integración de la dinámica demográfica en el ámbito de los planes nacionales y la política pública es indispensable para promover el bienestar de las personas y lograr que las políticas públicas mantengan su relevancia y efectividad. El Análisis de Situación de Población (ASP) busca relevar la interrelación entre los fenómenos demográficos, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y sus vínculos con la pobreza y la desigualdad, planteándose como un instrumento de incidencia política que se fundamenta en los datos más recientes para fortalecer los procesos de toma de decisiones.



El ASP aborda las principales tendencias demográficas, observadas durante las últimas décadas, y presenta un análisis prospectivo que permite estimar y caracterizar las transformaciones futuras relacionadas con los cambios en la estructura, volumen y distribución espacial de la población guatemalteca, basadas en sus patrones de fecundidad, mortalidad y migración interna e internacional.

El análisis de las tendencias recientes y escenarios futuros constituye el marco de referencia para la elaboración de las recomendaciones de política pública plateadas por el ASP, las cuales hacen énfasis en los principales aspectos a considerarse para aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos, que implican fenómenos como la transición demográfica.

El ASP parte de la perspectiva de los derechos humanos, por lo que se enfoca en los grupos de población más discriminados, excluidos y marginados, promoviendo que las intervenciones públicas lleguen a esos segmentos de la población. De esa manera, se busca potenciar sus efectos para erradicar la pobreza y romper con el círculo de la exclusión y desigualdad.

Este informe se fundamenta en el concepto de desarrollo sostenible, el cual se ocupa de las necesidades presentes sin poner en riesgo las oportunidades de las generaciones futuras, y está basado en los pilares de crecimiento económico, inclusión social y protección del medioambiente. Para alcanzar los objetivos de desarrollo, se enfatiza la importancia de la integración de los asuntos de población en la política pública.

Durante las últimas décadas, Guatemala ha experimentado cambios trascendentales en el ámbito demográfico, migratorio y territorial. Esto en un contexto de estabilidad económica modesta, baja productividad, altos índices de pobreza y desigualdad, baja inversión social, degradación del medioambiente, así como servicios públicos de salud y educación con limitaciones en su cobertura y calidad. Para comprender la magnitud de estos cambios es necesario disponer de información actualizada sobre la dinámica demográfica y los factores que inciden en ella. El propósito del ASP es emplear los mejores datos de población disponibles para proporcionar inteligencia demográfica, que sirva para la planificación e implementación de intervenciones de desarrollo efectivas.

Tomando en cuenta lo anterior, los objetivos que se ha propuesto el ASP son: a) identificar y analizar las principales tendencias, actuales y futuras, de las dinámicas demográficas de la población guatemalteca y sus interrelaciones con el proceso de desarrollo, la pobreza y la desigualdad; b) generar información demográfica y territorial actualizada para la toma de decisiones en el ámbito de población y desarrollo; c) elaborar recomendaciones para el diseño e implementación de políticas públicas, considerando la importancia de las interrelaciones entre la demografía, el crecimiento económico y desarrollo, y sus vínculos con la pobreza y la desigualdad.

I. Contexto económico y social

A consecuencia de la desaceleración de la actividad económica global, se espera que el crecimiento del producto interno bruto (PIB) mundial para el año 2023 (3.0 %) sea menor al registrado en 2022 (3.5 %). Esto se debe a choques negativos recientes como la pandemia por COVID-19, el conflicto entre Rusia y Ucrania, y la inflación. Ante esta dinámica, la región de América Latina y el Caribe (LAC) enfrenta un panorama de crecimiento económico complejo, caracterizado no solo por una desaceleración anual de su economía, sino por el estancamiento reciente del PIB (CEPAL, 2023).

La economía de Guatemala ha mostrado un desempeño modesto y estable desde 1990; sin embargo, tiene una de las tasas de crecimiento más bajas de LAC. El crecimiento económico ha estado impulsado, principalmente, por el aumento de la oferta laboral debido al efecto del crecimiento de la población, siendo poco relevante el aporte de la productividad.

Durante el período de 2010-2019, el país tuvo junto con Honduras la tasa de crecimiento del PIB per cápita más baja de la región centroamericana, y en 2018 fue

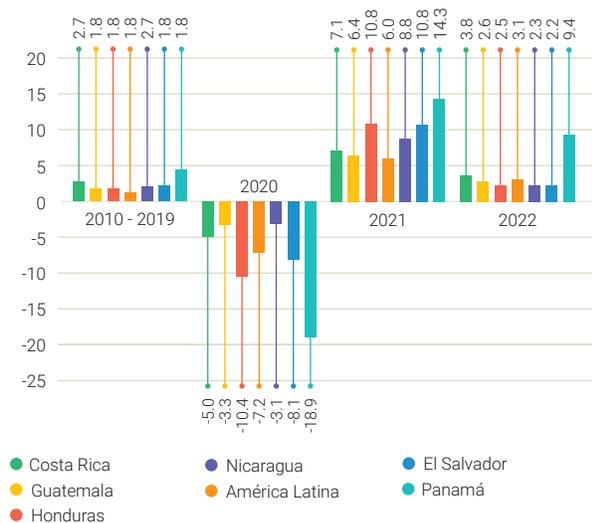
la quinta economía con el menor PIB per cápita en LAC (Banco Mundial, 2021). Esta tendencia se mantuvo en 2021, aunque el país subió a la tercera posición con respecto a este indicador en 2022 (Gráfica 1).

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) (Gráfica 2).

Gráfica 1

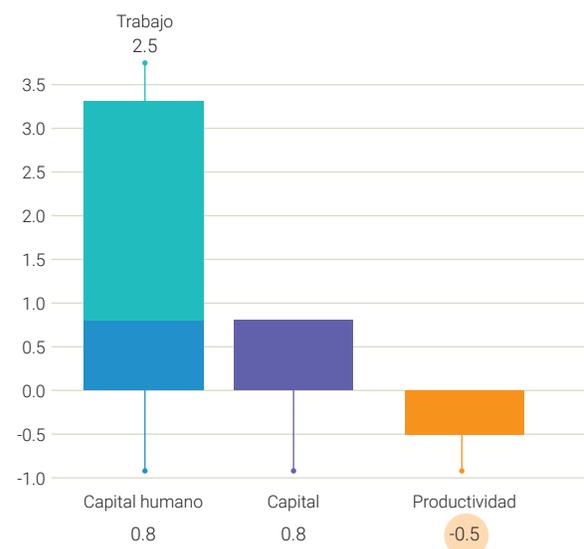
Centroamérica (2010-2022): tasa de crecimiento del PIB per cápita



Fuente: Banco Mundial.

Gráfica 2

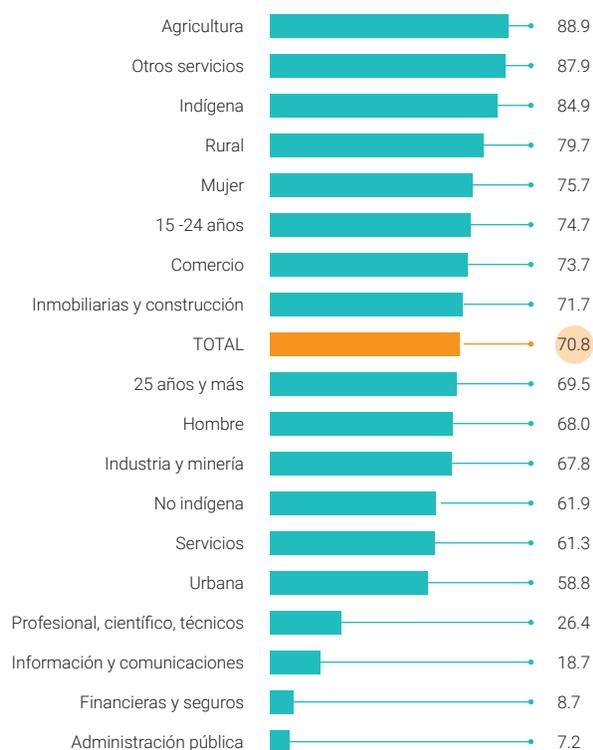
Guatemala (2011-2017): descomposición del crecimiento económico



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). 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. Por otro lado, la falta de dinamismo del sector formal propicia que no se generen suficientes empleos de buena calidad, lo cual incide en que no existan las condiciones para un crecimiento más inclusivo. Los empleos informales son más frecuentes en la población indígena, los residentes del área rural, los jóvenes de 15 a 24 años y las mujeres (Gráfica 3).

Gráfica 3

Guatemala (2021): porcentaje de población en el sector informal, según características seleccionadas

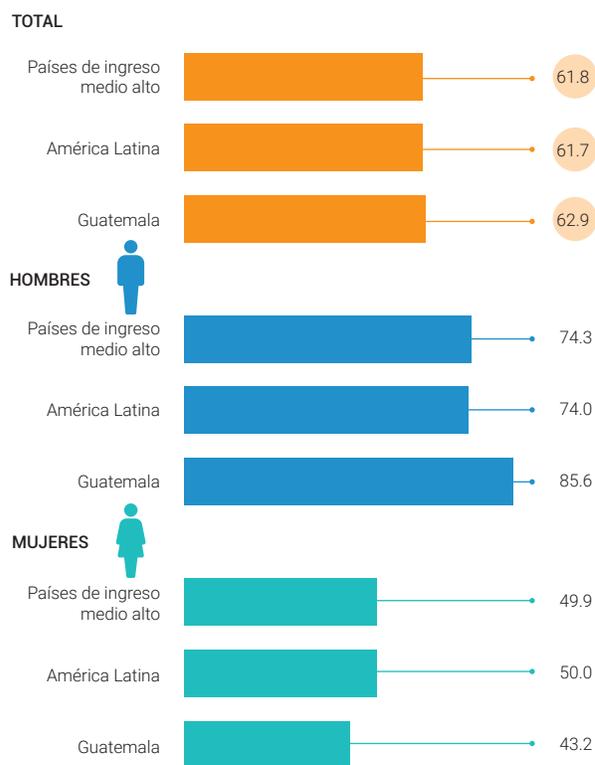


Según cifras oficiales al año 2021, las actividades económicas con mayor cantidad de empleos tienen una alta proporción de informalidad, destacando la agricultura (89 %), el comercio (74 %) y la industria y minería (68 %). Relacionado con lo anterior, el ingreso laboral promedio mensual de la última década se ha mantenido en valores bajos, pasando de Q1,917 en 2013 a Q2,850 en 2022.¹

Durante 2021, Guatemala registró las tasas de participación económica nacional y masculina más altas que las tasas promedio de LAC y de los países con ingresos similares (ingreso medio alto); sin embargo, también tuvo los niveles más bajos de participación de las mujeres (Gráfica 4). 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 %.

Gráfica 4

Guatemala (2021): tasa de participación económica nacional y por sexo



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) para Guatemala y Organización Internacional del Trabajo (OIT) para los comparativos de países.

1 Equivalentes a US\$ 245.8 y US\$ 365.4 (tipo de cambio US\$7.8)

En Guatemala persisten altos índices de pobreza y desigualdad. Las últimas cifras oficiales, que miden la pobreza por medio del consumo de los hogares, muestran que para 2014, el 59.3 % de la población guatemalteca se encontraba en situación de pobreza general, es decir, que alcanzaban a cubrir el costo mínimo de alimentos, pero no el costo de otros bienes y servicios básicos. En el caso de la pobreza extrema, el porcentaje fue para ese mismo año del 23.4 %, lo que implica que aproximadamente 2 de cada 10 personas no disponían de los ingresos para cubrir el costo del consumo de alimentos (INE, 2015).

Por otro lado, la pobreza medida a través de los índices de pobreza multidimensional, estimados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a partir del XII Censo Nacional de Población y VII Vivienda 2018, muestra que la incidencia de privaciones multidimensionales fue para ese año del 63 % (PNUD, 2022).

En cuanto a la desigualdad, las estimaciones a partir de las Encuestas Nacionales de Empleo e Ingresos (ENEI) reflejan una reducción del índice de Gini² del ingreso per cápita de los hogares de 0.566 en 2003 a 0.511 en 2019; no obstante, durante los últimos años se ha observado

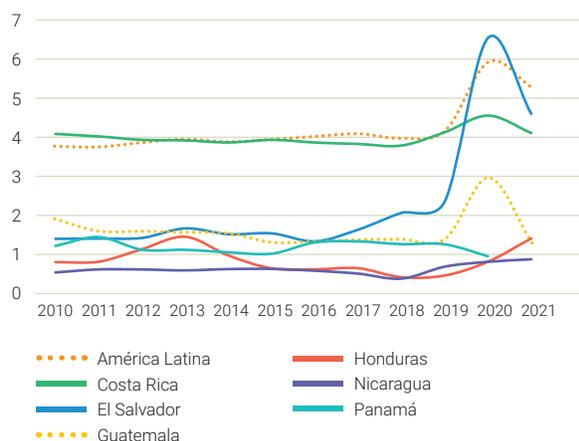
un incremento de este indicador, alcanzando en 2022 un valor de 0.550.

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 10 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 del 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 (Gráfica 6).

Los bajos niveles de gasto social se dan en un contexto de poca cobertura de la protección social contributiva, debido a los altos niveles de informalidad en el país. Así mismo, se cuenta con una baja cobertura

Gráfica 5

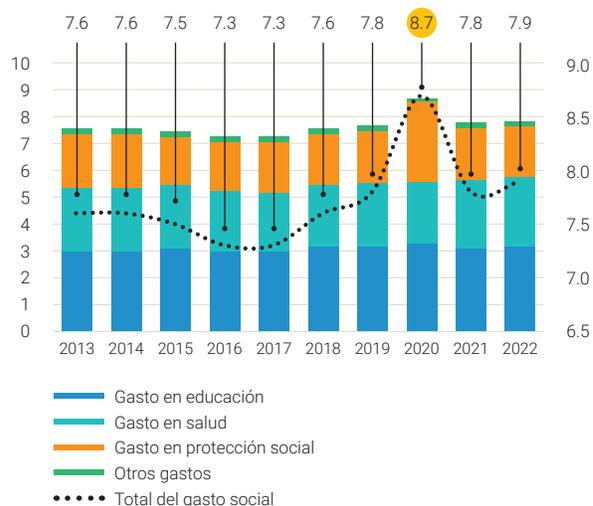
Centroamérica (2010-2021): gasto público del gobierno central en protección social, como porcentaje del PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) CEPALSTAT.
Nota: El año 2020 incluye bono familia.

Gráfica 6

Guatemala (2013-2022): gasto social según tipo, como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) y el Banco de Guatemala (Banguat).

² El coeficiente de Gini toma un valor de 0 cuando se observa igualdad perfecta en la población estudiada. En contraste, toma el valor de 1 cuando la población presenta una desigualdad absoluta.



de protección social no contributiva. Todo esto genera condiciones de alta vulnerabilidad para un amplio sector de la población, lo cual perpetúa el ciclo de la pobreza.

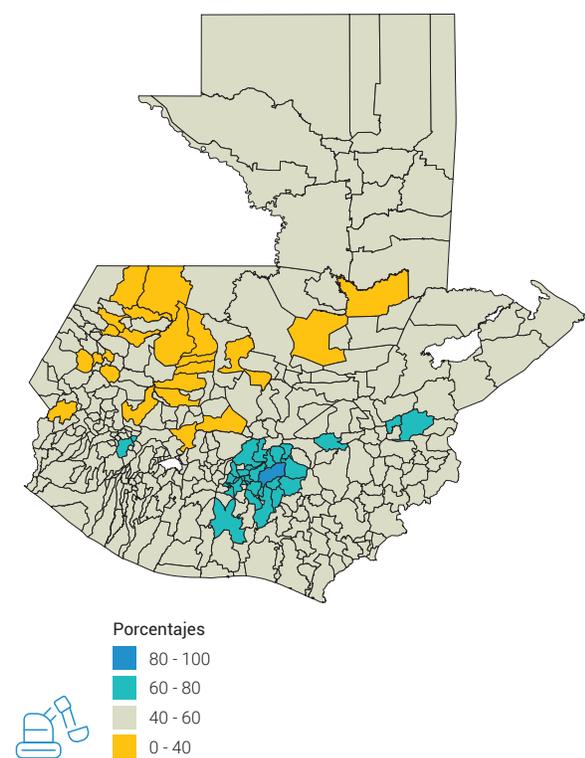
El país ha mostrado pocos avances en el ámbito de competitividad, lo cual incide en bajos niveles de productividad, limitando el crecimiento económico, la atención de asuntos prioritarios de política social y, por lo tanto, el desarrollo de la población. Según el índice de competitividad global (GCI) 2019 del 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).

A nivel municipal existen brechas importantes en cuanto al tema. 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.³ En total, en estos municipios está aproximadamente el 60 % de la población, siendo en su mayoría rural (62.9 %) e indígena (52.7 %) (Mapa 2).

Mapa 1

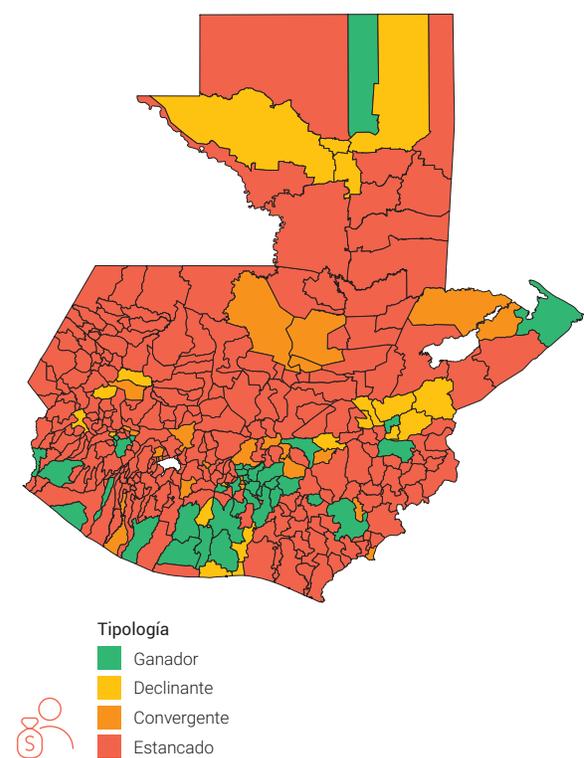
Guatemala (2022): rangos del índice de competitividad local según municipio



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa) 2022.

Mapa 2

Guatemala (2019-2021): municipios según su PIB per cápita y crecimiento anual



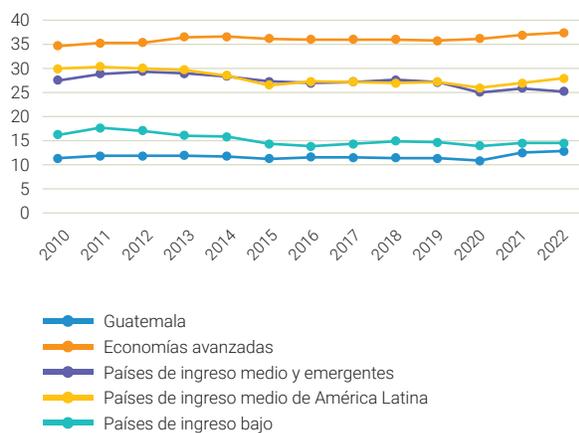
Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa) 2019-2022.
Nota: El crecimiento se refiere al valor nominal del PIB per cápita 2021 vs. 2019.

3 Para caracterizar el dinamismo de los municipios, estos se agruparon en categorías basadas en la metodología descrita con más detalle por Sandoval & Silva Lira (2012) y Silva Lira et al. (2012). Los municipios se clasificaron en cuatro grupos, tomando como criterios el crecimiento de su PIB per cápita entre 2019 y 2021, y el valor del PIB per cápita para 2021 en relación con el valor nacional. De esta forma, los grupos resultantes fueron: los «ganadores», que mostraron un alto crecimiento entre 2019 y 2021 y un PIB per

Actualmente, los desafíos del país en materia social se afrontan con pocos recursos fiscales y con baja inversión en bienes públicos. Esto incide en una baja inversión en infraestructura y gasto social, que restringe las oportunidades de desarrollo y relega la competitividad de algunas zonas del país. Los niveles de endeudamiento como el porcentaje del PIB son bajos en relación con otros países de la región, la recaudación tributaria es igualmente baja y los sistemas de protección social cuentan con pocos aportes contributivos (Gráfica 7). De la misma manera, existe una serie de pasivos contingentes o riesgos fiscales que podrían complicar la situación en el futuro y reducir aún más el espacio

Gráfica 7

Guatemala (2010-2022): ingreso público total de países seleccionados (porcentajes del PIB)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI) data mapper.

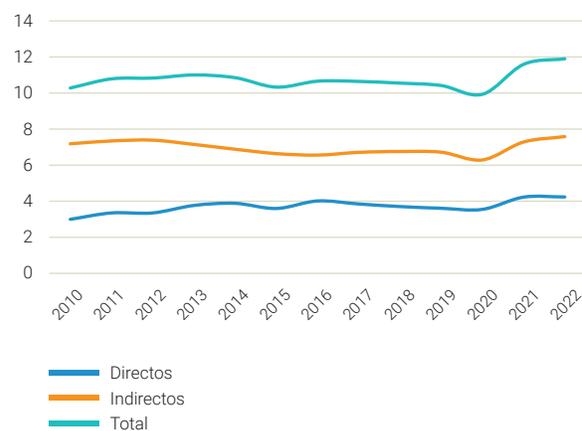
En la actualidad, Guatemala enfrenta desafíos significativos en términos de infraestructura que afectan el desarrollo económico y social del país. Uno de los principales retos es la falta de una red vial adecuada y moderna que conecte de manera eficiente las distintas regiones del territorio, lo que dificulta la movilidad de bienes y personas. Además, la infraestructura energética requiere inversiones para reducir la dependencia de

fiscal. Entre ellos se mencionan los desastres naturales, choques macroeconómicos externos y pasivos previsionales crecientes (Minfin, 2023).

Según cifras históricas, con el 12.1 % del PIB, el año 2022 sería el más alto de ingresos tributarios desde 1996, siendo este porcentaje de carga tributaria el más cercano a la meta que debió cumplirse hace 23 años en el marco de los Acuerdos de Paz (13.1 %) (Gráfica 8). La deuda pública se mantuvo en niveles relativamente bajos como proporción del PIB. Hasta 2017 se sostuvo cerca del 25 %, pero en 2020 aumentó debido a los gastos efectuados por el gobierno para hacer frente a la pandemia por COVID-19 (31.5 %).

Gráfica 8

Guatemala (2010-2022): tendencia de la recaudación tributaria según tipo de impuesto (porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).

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.

cápita por encima del valor nacional de 2021; los «declinantes» con un alto PIB per cápita, pero con un bajo crecimiento; los «convergentes» con un PIB per cápita bajo, pero con un crecimiento alto o por encima del promedio; y finalmente, los «estancados» que tienen bajo PIB per cápita y bajo crecimiento. Para elaborar estas categorías se utilizaron los datos correspondientes al ICL 2020 y 2022 publicados por Fundesa.



Se estima que para avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) Guatemala debería invertir al 2030, por lo menos 48,199 millones de dólares en infraestructura, lo que representa el 62.8 % del PIB nacional del año 2019. De manera desglosada, el porcentaje de inversión en agua y saneamiento es el más alto con el 23.5 %, seguido del rubro de telecomunicaciones con el 14.8 %, transporte con el 12.5 % y energía con el 12.0 % (Brichetti, et al., 2021).

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 biodiversidad, mejorar la gestión ambiental, limpiar el país de desechos sólidos, producir sosteniblemente y prepararse para el cambio climático (MARN, 2015).

La demanda de agua para el consumo de los hogares se ha estimado para 2018 en 1,087 millones de metros cúbicos, lo que equivale al 35 % de las aguas superficiales del país. Se considera que para el año 2050 este porcentaje subirá al 71 % (MARN, 2022). La cobertura forestal mostró tendencias preocupantes en la reducción de áreas boscosas entre 1991 y 2014. La deforestación bruta pasó de 100,000 hectáreas anuales entre 2001 y 2006, a más de 132,000 hectáreas en el período de 2006 a 2010 (CONAP, 2014).

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).

Por otro lado, Guatemala se ve constantemente afectada por los desastres naturales, tales como terremotos, erupciones volcánicas, deslizamientos, sequías, huracanes, inundaciones e incendios forestales, eventos que han interrumpido el desarrollo del país, causando

pérdidas humanas y económicas. Para 2017, alrededor del 48.15 % del país estuvo expuesto a algún tipo de amenaza.⁴ De este porcentaje, un 4.85 % tuvo una amenaza media de sufrir heladas, mientras que un significativo 43.30 % enfrentó una amenaza alta debido a sequías, inundaciones o deslizamientos. Además, un 4.98 % se encontraba en una zona de amenaza muy alta, que se asocia con la posibilidad de enfrentar múltiples amenazas simultáneamente (Pérez & Gálvez, 2020)(Mapa 3).

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 riesgo⁵ alto o muy alto, porcentaje que representa 5.5 millones de personas (Pérez & Gálvez, 2020) (Mapa 4).

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).

Según el índice de riesgo climático global (IRC) de Germanwatch, que mide los impactos relacionados con el clima y las vulnerabilidades asociadas, Guatemala está dentro de los países con mayor riesgo, ya que para 2019 se ubicó en el puesto 62 de 180 países. La situación es aún más crítica cuando se analiza el IRC para el período 2000-2019, debido a que el país pasó a ocupar la posición 16.

Además, el índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe de 2014 clasificó a Guatemala en una categoría de riesgo extremo, ocupando la segunda posición en la región, solo superado por Haití. Este índice evalúa el riesgo que tienen los países de ser afectados por fenómenos climáticos extremos, analiza la susceptibilidad de la población a los impactos en los cambios del clima, considerando la capacidad institucional, económica y social para adaptarse a las presiones actuales o futuras del cambio climático (Banco de Desarrollo de América Latina, 2014).

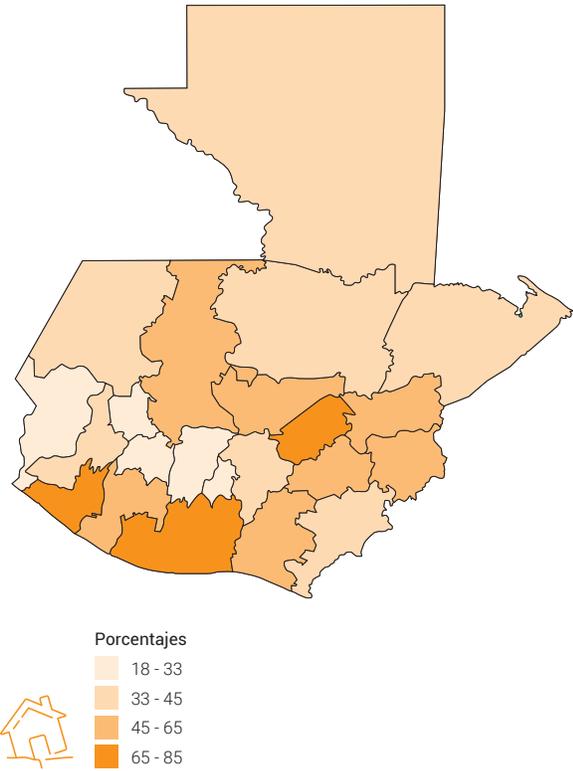
4 El término «amenaza» hace referencia al peligro latente asociado con un fenómeno físico en un sitio específico y en un tiempo determinado, que produce efectos adversos en personas y su entorno (IPCC, 2001; Adger, 2006; Arenas, Lagos e Hidalgo, 2010, citado en Pérez y Gálvez, 2020).

5 El riesgo hace referencia a la probabilidad y la magnitud de las consecuencias (adversas) después de un evento climático de peligro (sequía, inundación, helada y entre otros. (IPCC, 2001; Adger, 2006, citado en Pérez y Gálvez, 2020).



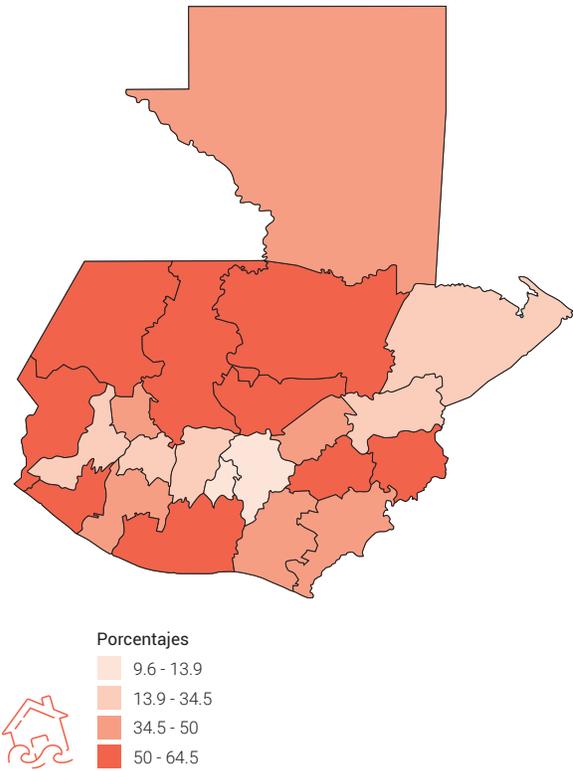
Mapa 3

Guatemala (2015): distribución de la extensión territorial de los departamentos en condición de amenaza alta o muy alta (porcentajes)



Mapa 4

Guatemala (2015): distribución de la extensión territorial de los departamentos en condición de riesgo alto o muy alto (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Pérez & Gálvez 2020.



II. Principales tendencias demográficas

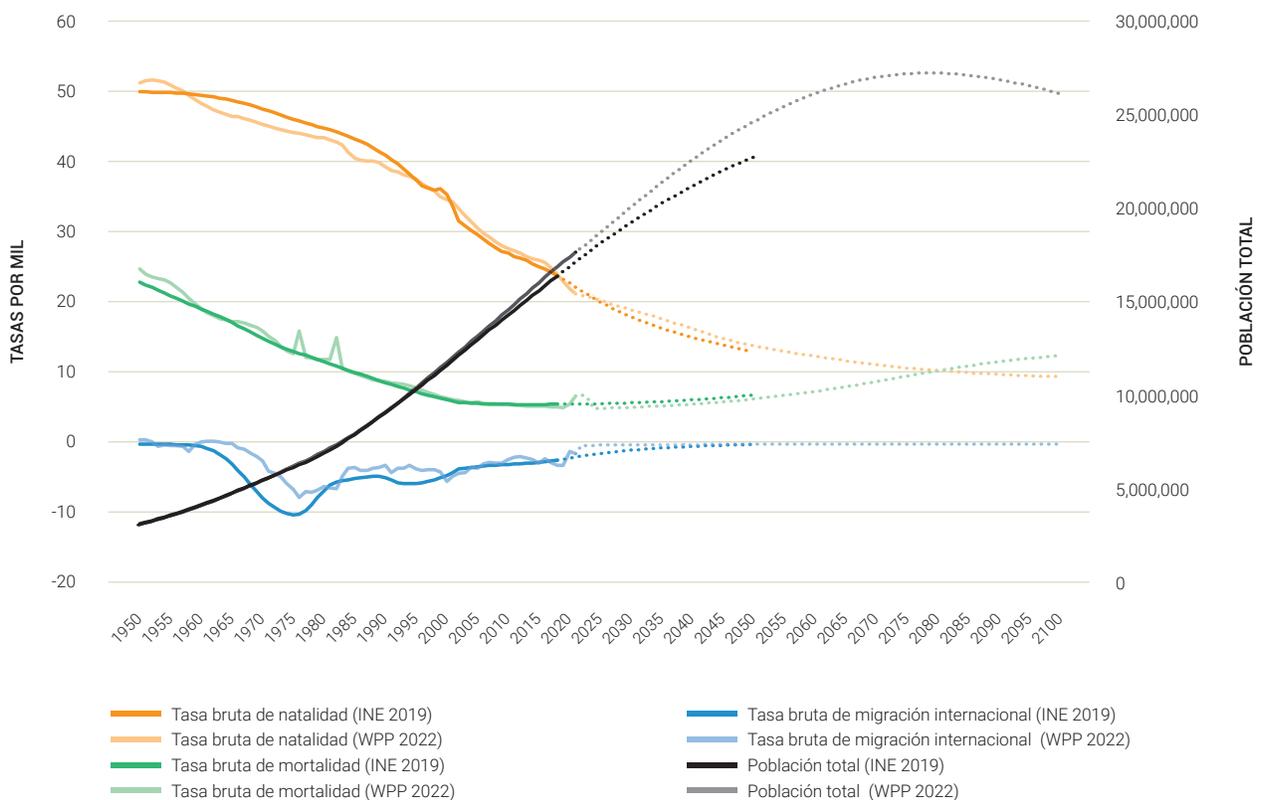
Guatemala se encuentra atravesando la tercera fase de la transición demográfica, caracterizada por el descenso de la natalidad y mortalidad que tiene como resultado un ritmo más lento de crecimiento natural.

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 (Gráfico 9).

Gráfica 9

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



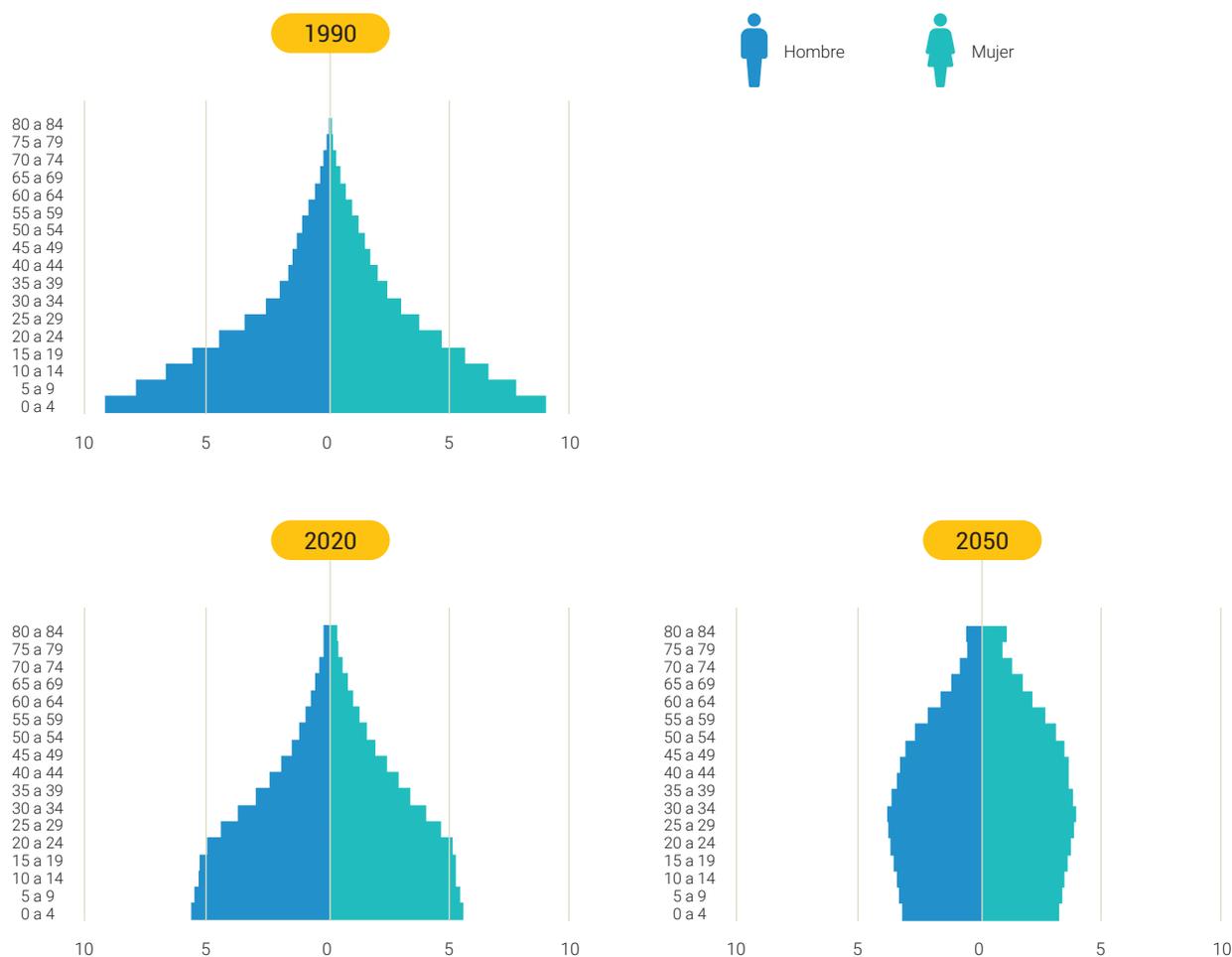
Fuente: Elaboración propia con datos de estimaciones y proyecciones demográficas de Instituto Nacional de Estadística (INE) 2019 y World Population Prospects (WPP) 2022. Nota: Las líneas punteadas corresponden al período de proyección.

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 ubica a la población infantil y adolescente, y una cúspide angosta

que indica 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 (Gráfico 10).

Gráfica 10

Guatemala (1990, 2020 y 2050): pirámides de población



Fuente: Elaboración propia con datos de estimaciones y proyecciones demográficas de Instituto Nacional de Estadística (INE) 2019.



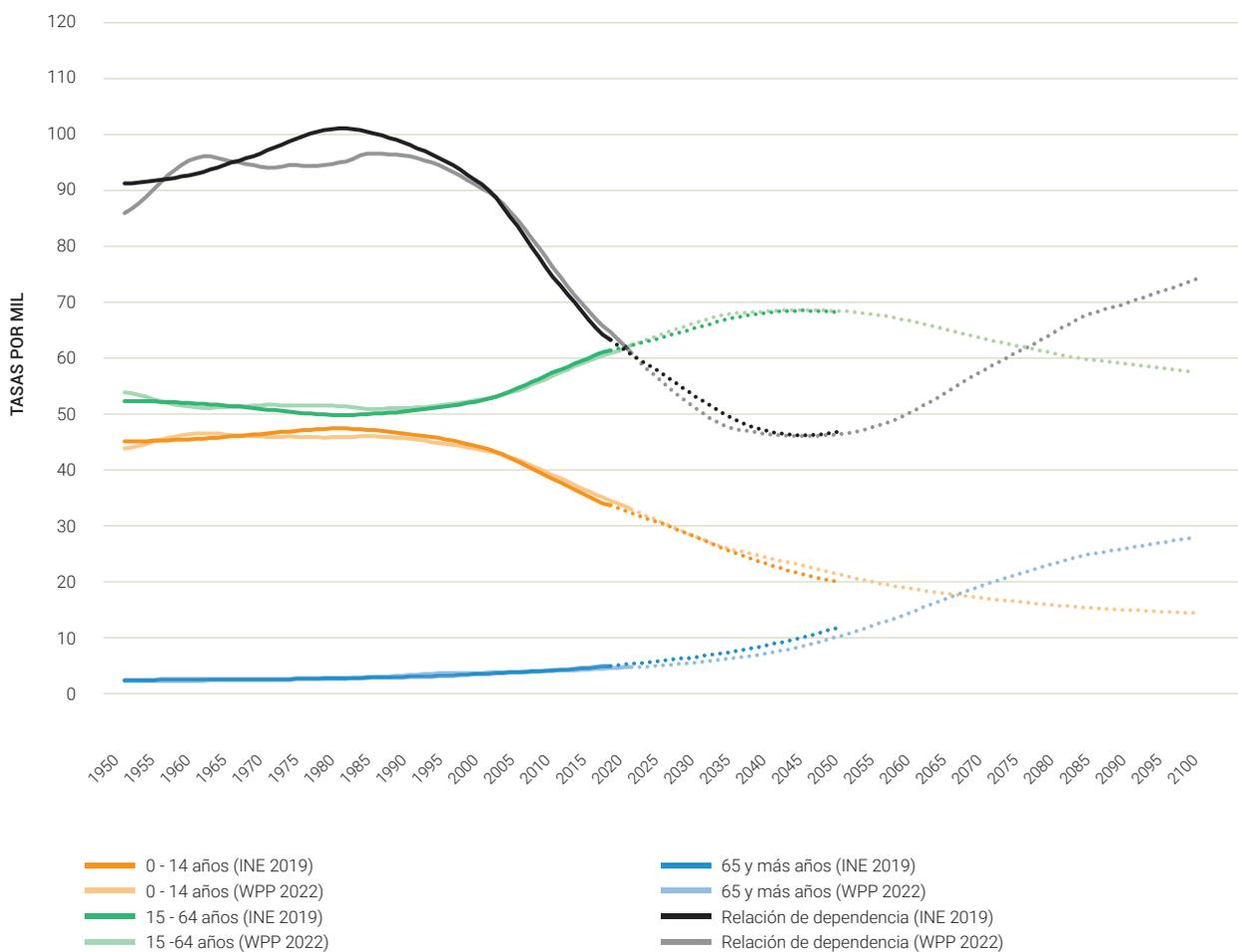
Con el aumento gradual de la población en edades activas y la disminución de la proporción de niñas, niños y adolescentes se ha dado inicio al período del dividendo demográfico. Este cambio en la estructura por edad de la población se seguirá profundizando durante las próximas décadas, provocando una disminución de la relación de dependencia total. El dividendo demográfico constituye una ventana de oportunidades para el impulso económico y desarrollo del país, en tanto se reduce el gasto social y el consumo privado en personas dependientes (niños, niñas y adolescentes) y se generan

las condiciones para el incremento en el ingreso y la acumulación de capital, por una mayor proporción de potenciales trabajadores.

Las transformaciones en la estructura por edad de la población han tenido un impacto creciente en el dinamismo económico en Guatemala; sin embargo, dicho impulso generado por el factor demográfico irá perdiendo peso en el mediano plazo. El dividendo demográfico se define como el tiempo en el cual la razón de soporte (estimada como el cociente entre el número efectivo de productores entre la población total) crece,

Gráfica 11

Guatemala (1950-2050): proporción de población por grandes grupos de edad y relación de dependencia total (por 100)



Fuente: Elaboración propia con datos de estimaciones y proyecciones demográficas del Instituto Nacional de Estadística (INE) 2019 y WPP 2022.



es decir, cuando el número efectivo de productores crece más rápido que la población total. Lo anterior favorece al aporte demográfico en el crecimiento del PIB per cápita, afectando la capacidad productiva de la población a lo largo del tiempo (Mason et al., 2017; y Mason, 2006).

Se estima que Guatemala se encuentra en una etapa de dividendo demográfico que abarca desde 2005 hasta 2050, con un incremento entre 2010 y 2025, cuando el aporte al PIB per cápita será hasta del 1.33 %. Esta es una oportunidad única para el desarrollo del país, siempre y cuando se impulsen políticas adecuadas que favorezcan la productividad y la inclusión laboral, especialmente de las mujeres y los jóvenes (Cabrera et al., 2023) (Gráfica 13).

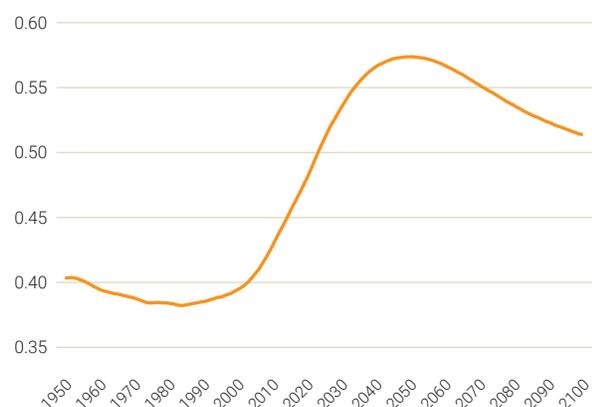
Según las Cuentas Nacionales de Transferencia⁶ (CNT) de Guatemala, realizadas a partir de las Cuentas Nacionales y la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2014, el crecimiento económico ha estado impulsado por el factor demográfico y contrarrestado por bajos niveles de inversión en capital humano y de productividad. El aporte del crecimiento poblacional es importante; a pesar de ello, no se pueden esperar efectos significativos en el futuro derivados únicamente del dividendo demográfico, en

consecuencia, es necesario contar con intervenciones que promuevan una mayor incorporación en el mercado laboral de la población en edad de trabajar. Tomando en cuenta el avance futuro de la transición demográfica, se podría esperar que la tasa de crecimiento del PIB per cápita disminuya como efecto de la caída del aporte de los factores demográficos a la economía nacional (Cabrera et al., 2023).

Aprovechar los beneficios económicos del potencial demográfico del país implica invertir en capital humano, mejorar la competitividad e incorporar a las mujeres y jóvenes en el mercado laboral. Para incrementar la productividad es necesario llevar a cabo mejoras en materia de salud, educación, infraestructura, innovación, seguridad y prevención de la corrupción (Ulku & Zaourak, 2021). Una mayor inversión en la infraestructura mejoraría la conectividad a nivel nacional y la participación en redes globales (Lalanne, 2023). La mejora en los indicadores educativos es fundamental para el acceso a mejores empleos e incremento de la productividad. Guatemala tiene que impulsar inversiones importantes en el ámbito de la calidad y cobertura educativa, y en general fortalecer su capital humano, lo cual está ligado también a una mejora en la salud y

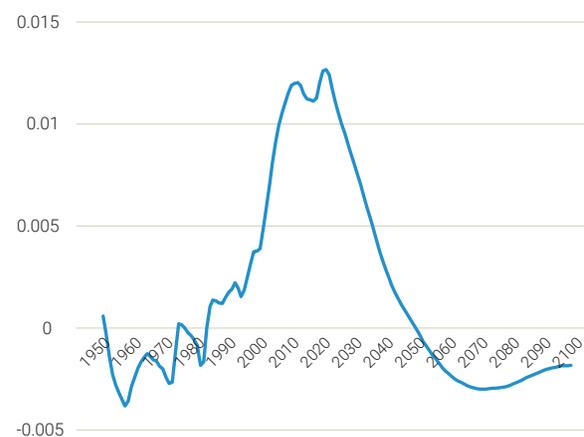
Gráfica 12

Guatemala (1950-2100): razón de soporte



Gráfica 13

Guatemala (1950-2100): dividendo demográfico



Fuente: Cuentas Nacionales de Transferencia (CNT) de Guatemala elaboradas con información del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Banco de Guatemala (Banguat).

6 Las Cuentas Nacionales de Transferencia (CNT) de Guatemala permiten conocer el ciclo de vida económico y estimar cómo se cubren las brechas en el consumo total que los ingresos laborales no llegan a cubrir, es decir, mediante reasignaciones por edad de los recursos públicos y privados.



los esquemas de protección social. Tomando en cuenta las altas tasas de participación laboral de los hombres (85.6 %) y la baja incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo (43.2 %), las políticas enfocadas en el aprovechamiento del dividendo demográfico deben considerar las oportunidades que conlleva el «bono de género», el cual se refiere a «los beneficios para la producción económica que se generaría con el avance de la paridad entre hombres y mujeres en la incorporación a la vida productiva» (Martínez, Miller, & P., 2013; citado por UNFPA, 2022).

El ciclo de vida económico de la población guatemalteca se caracteriza por una considerable brecha entre el consumo y el ingreso de los hogares, existiendo un tramo corto de edades en donde el ingreso laboral per cápita supera al consumo por persona. Este superávit financia parte del consumo de los miembros no activos del hogar. En Guatemala hay una temprana incorporación al mercado laboral y una tardía permanencia en el mismo durante la tercera edad, lo cual se ve reflejado en que el ingreso laboral per cápita empieza a ser relativamente importante desde los diez años y lo sigue siendo hasta edades por encima de los ochenta años. La cúspide de los ingresos per cápita se

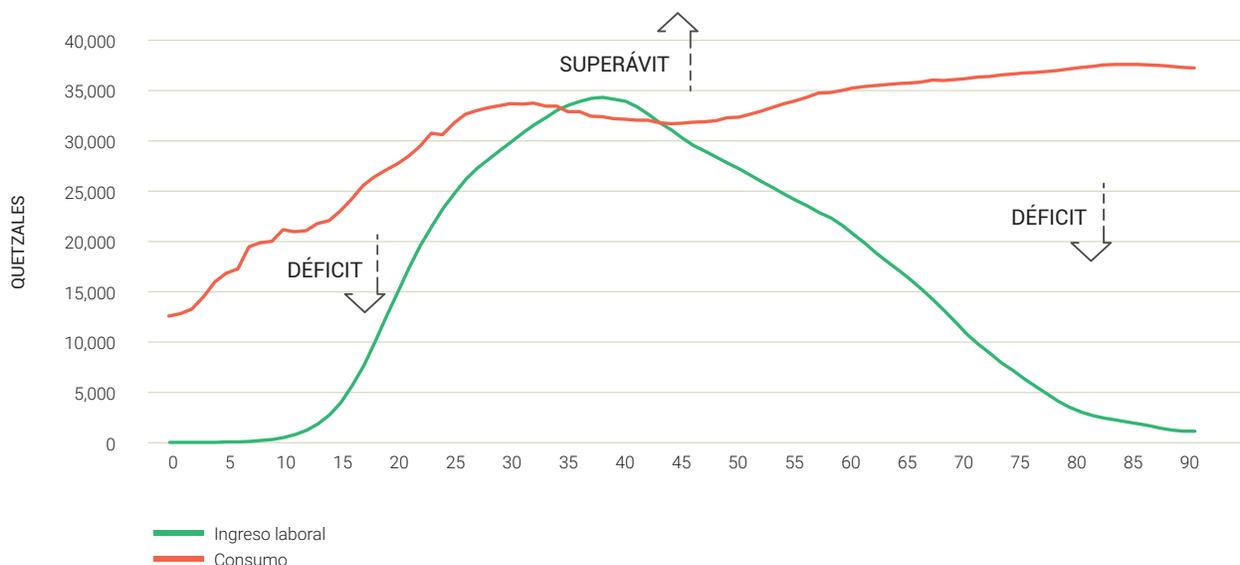
alcanza a los 38 años, a partir de esa edad este se reduce paulatinamente y muestra una caída más pronunciada luego de los sesenta años, edad en la que se manifiesta un mayor retiro de la población de las actividades laborales (Gráfica 14).

A pesar de lo anterior, solo durante nueve años, es decir, de 35 a 43 años, la población cuenta con un ingreso laboral per cápita, que supera al consumo por persona. Esta dinámica implica que el ingreso laboral solo llega a cubrir el 54 % del consumo total, dejando un déficit del ciclo de vida de un 46 %. Esta brecha entre el consumo y los ingresos se ve cubierta fundamentalmente por reasignaciones privadas (transferencias corrientes y reasignaciones de activos), dentro de las cuales destacan las remesas del exterior, las cuales en 2014 cubrieron una cuarta parte del déficit.

Por otro lado, las transferencias públicas recibidas por la población, en ese año, mostraron tener un impacto más significativo, pero relativo, en la población adulta mayor, seguida de la población menor de 20 años. En cuanto a su aporte a la reducción del déficit total, las reasignaciones públicas muestran un saldo negativo cercano a cero.

Gráfica 14

Guatemala (2014): ingreso laboral, consumo y déficit del ciclo de vida económico (valores per cápita, en millones de quetzales)



Fuente: Cuentas Nacionales de Transferencia (CNT) de Guatemala elaboradas con información del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Banco de Guatemala (Banguat).



El avance del bono demográfico⁷ a nivel departamental muestra diferencias relevantes para la planificación e implementación de políticas públicas.

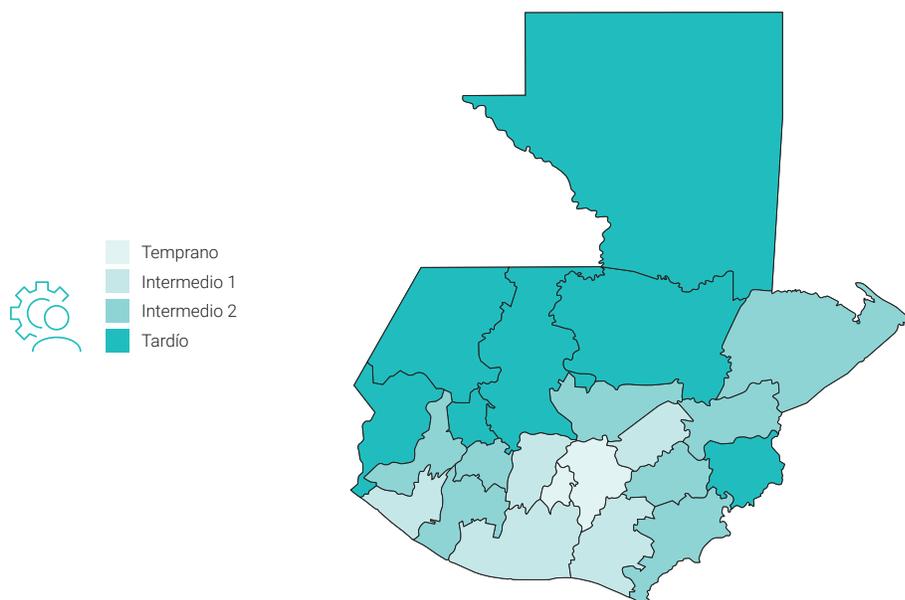
La mayoría de los departamentos se encuentran en una fase de mayor rezago de la transición demográfica. Dentro de estos se pueden distinguir los que iniciaron el bono demográfico entre 2010 y 2019 (intermedio), de aquellos que lo hicieron después de 2020 (tardío). En el grupo intermedio también se pueden distinguir entre los que atravesaron el umbral antes de 2015 (5 departamentos) y los que lo hicieron en la segunda mitad de la década de 2010 (8 departamentos). En cuanto a los departamentos que integran el grupo tardío, están: Petén, Alta Verapaz, Totonicapán, Chiquimula, San Marcos, Quiché y Huehuetenango (Mapa 5). 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. Es importante señalar

que el avance del bono demográfico a nivel territorial dependerá de cómo evolucionen los componentes de la dinámica demográfica durante los próximos años, fundamentalmente el ritmo de disminución de la fecundidad y de la migración interna.

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.

Mapa 5

Guatemala (2010-2050): departamentos según avance del bono demográfico



Fuente: Elaboración propia con datos de estimaciones y proyecciones demográficas del Instituto Nacional de Estadística (INE) 2019.

⁷ Bono demográfico: fase de la transición demográfica en donde la población en edad de trabajar (15-64 años) supera en proporción a la población en edades dependientes (0-14 años y 65 años o más).



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).

A pesar de la disminución sostenida de la tasa global de fecundidad (TGF), observada durante las últimas décadas, Guatemala aún se sitúa entre los países con niveles más elevados de fecundidad de América Latina y el Caribe, superada únicamente por Guyana, Paraguay Bolivia y Haití.⁸ La TGF se mantuvo prácticamente constante alrededor de los 6 hijos por mujer desde mediados de los años noventa hasta la década de los ochenta. A partir de 1990, la fecundidad experimentó un descenso sostenido durante las tres décadas siguientes hasta alcanzar los 2.7 hijos por mujer en 2018, según datos del INE. (Gráfica 15).

En cuanto al patrón de fecundidad por edad, Guatemala muestra una persistencia de fecundidad concentrada en edades jóvenes de la etapa reproductiva. La tasa de fecundidad en adolescentes fue un poco más de 70 nacimientos por cada 1,000 mujeres entre las edades de 15 a 19 años para el período 2020-2021, observándose la tasa más alta en el grupo de 20 a 24 años (123.1). Este modelo es característico de un régimen de inicio temprano de la maternidad y alta fecundidad. La transición a la maternidad en el país se desarrolla en su mayoría a edades jóvenes, más de la mitad de las mujeres tiene al menos un hijo a los 20-24

años, mientras que 8 de cada 10 son madres antes de cumplir los 30 años (Gráfica 16). Si bien se observa un inicio más temprano de la maternidad entre las mujeres del pueblo maya, cuando se las compara con las mujeres ladinas, el patrón de fecundidad no evidencia diferencias significativas por pueblo de pertenencia. Lo anterior queda evidenciado en que el 57 % de las mujeres mayas y el 52 % de las mujeres ladinas son madres a los 20-24 años.

Al analizar la evolución de la tasa de fecundidad en adolescentes, se constata que Guatemala logró superar anticipadamente la meta establecida en el Plan Nacional de Prevención de Embarazo en Adolescentes (Planea) 2018-2022. En el Planea se planteó para 2022 reducir el porcentaje de embarazos en adolescentes a un 13 % y la tasa específica de fecundidad en adolescentes a 87 nacimientos por cada 1,000 mujeres entre 15-19 años. Si bien, no se cuenta con una cifra oficial de este indicador, los cálculos realizados con los datos de estadísticas vitales publicados por el INE y las estimaciones disponibles en el WPP 2022 y CEPALSTAT muestran que este indicador se ubicó por debajo del umbral de 80 nacimientos por cada 1,000 mujeres para el último quinquenio. En efecto, la tasa de fecundidad en adolescentes muestra un importante descenso en Guatemala durante las últimas tres décadas, pasando de tener tasas cercanas a 110 nacimientos por cada 1,000 mujeres entre 15-19 años, en los años noventa, a valores de entre 60 y 70 nacimientos por cada 1,000 mujeres para el bienio 2020-2021. También se observan etapas de relativo estancamiento, como las registradas hasta inicio de la década de 2000 y algunos años previos a 2015. Las mediciones obtenidas a partir de las diferentes ediciones de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) corroboran esta tendencia. Así, a partir de la ENSMI 2014-2015 se estima una tasa de fecundidad adolescente de 92 nacimientos por cada 1,000 mujeres entre 15-19 años.

A pesar de la disminución de la fecundidad en adolescentes observada durante los últimos años, Guatemala se sitúa dentro de los países con mayor tasa de fecundidad en esta población de LAC. Según estimaciones de 2022 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),⁹ durante 2021, Guatemala fue el octavo país con la tasa específica

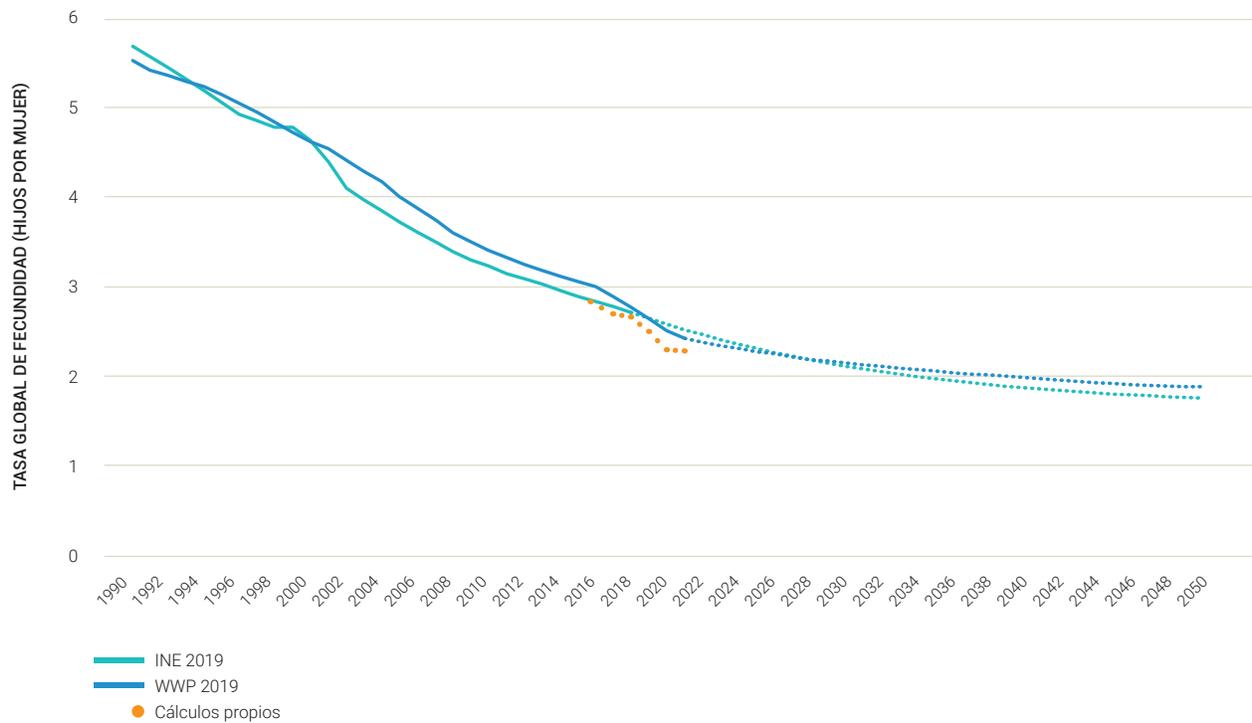
8 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) CEPALSTAT en: https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=4786&area_id=2428&lang=es

9 Perspectivas de la población mundial 2022. Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Población. <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/ MostUsed/>



Gráfica 15

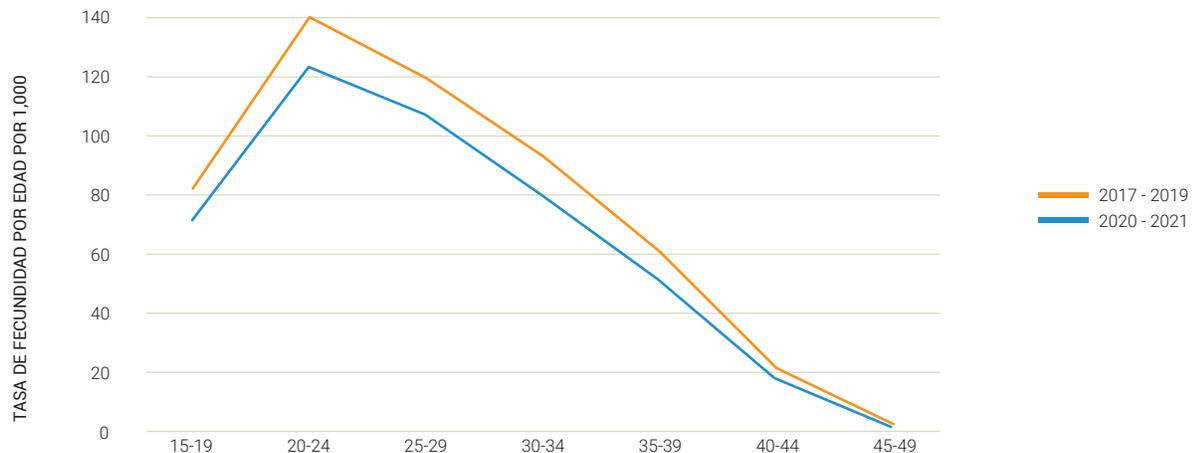
Guatemala (1990-2050): tasa global de fecundidad



Fuente: Elaboración propia con datos de estimaciones y proyecciones demográficas del Instituto Nacional de Estadística (INE) 2019 y World Population Prospects (WPP) 2022, así como cálculos propios a partir de las estadísticas vitales y proyecciones de población del INE 2019.

Gráfica 16

Guatemala (2017-2019 y 2020-2021): tasas específicas de fecundidad por edad



Fuente: Cálculos propios a partir de estadísticas vitales y estimaciones y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) 2019.



de fecundidad entre 15-19 años más alta de América Latina y el Caribe (64.05 nacimientos por cada 1,000 mujeres), valor que fue superado en Centroamérica por Panamá (69.91), Honduras (71.97) y Nicaragua (85.65); en el Caribe por la República Dominicana (65.63); y en Sudamérica por Guyana (66.6), Paraguay (70.35) y Venezuela (82.72). Es importante considerar que a nivel mundial, LAC es la segunda región con mayor fecundidad en adolescentes (53.22), superada únicamente por la región de África Subsahariana (101.0).

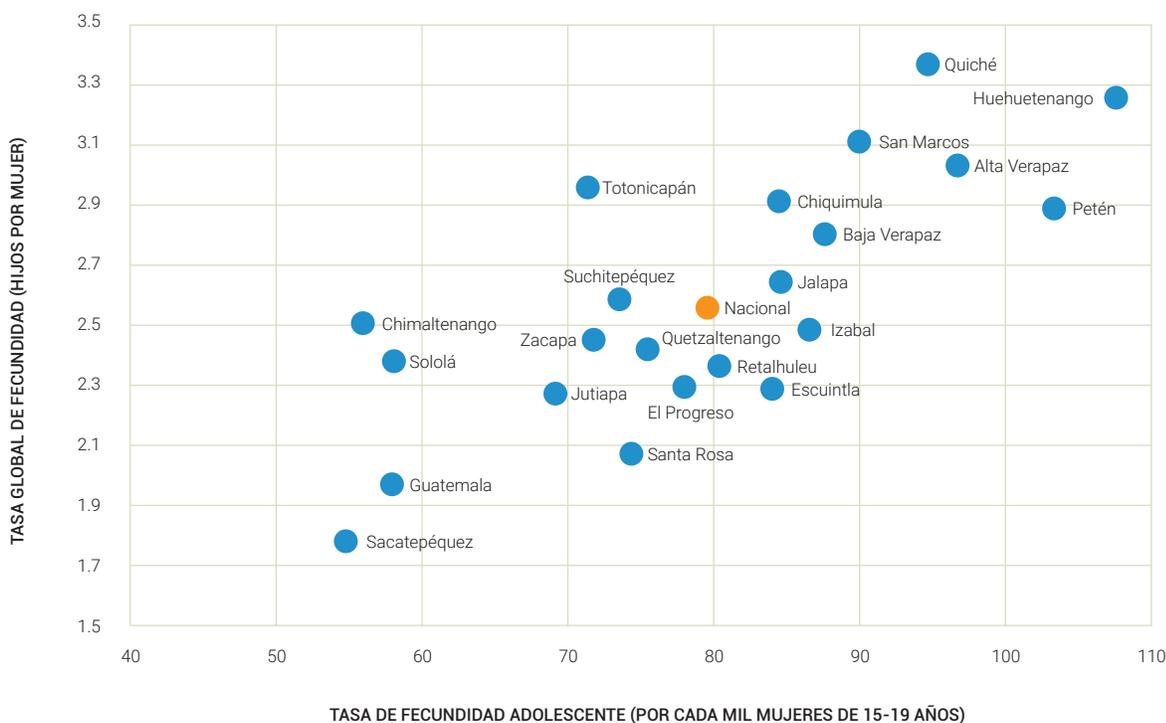
Si bien el país ha registrado una disminución de la fecundidad en adolescentes, la información desagregada por departamento para el quinquenio 2016-2020 evidencia la existencia de grandes brechas territoriales. Durante el período indicado, 11 de 22 departamentos registran una tasa global de fecundidad por mil mujeres superior a la nacional, contando con los

niveles más altos los departamentos de Huehuetenango (3.3), Quiché (3.4), Alta Verapaz (3.0), San Marcos (3.1) y Petén (2.9), valores que se explican en buena medida por el aporte de la fecundidad en adolescentes con relación a otros grupos de edad (Gráfica 17). Este patrón territorial de embarazos a temprana edad se vincula a factores como el contexto económico y social, así como a patrones sociales y culturales de comportamiento.

El porcentaje de embarazos en adolescentes, a nivel subnacional, muestra que en 2021 solo los departamentos de Guatemala (12 %) y Sololá (13 %) llegaron a la meta prevista en el Planea, seguidos por Chimaltenango y Totonicapán (14 %) y Sacatepéquez (15 %). En el otro extremo se encuentran Izabal (24 %), Huehuetenango, Petén y Alta Verapaz (22 %). Estos departamentos, junto con los de Escuintla, Santa Rosa, San Marcos, Zacapa, Jalapa y otros con porcentajes

Gráfica 17

Guatemala (quinquenio 2016-2020): tasa global de fecundidad y tasa de fecundidad adolescente (15 a 19 años) por departamento



Fuente: Cálculos propios a partir de estadísticas vitales y estimaciones y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) 2019.



de nacimientos en adolescentes por encima del 18 %, tienen por delante un desafío importante para alinearse con las metas nacionales.

Se observan brechas considerables entre la fecundidad deseada y observada, particularmente, entre las mujeres más pobres y con menor nivel de instrucción. La ENSMI 2014-2015 reveló que en el ámbito nacional el promedio de hijos deseados era de 2.6, es decir, 0.5 puntos por debajo de la fecundidad observada de 3.1 hijos. Así mismo, se evidencian diferencias entre la fecundidad deseada y observada en todos los grupos poblacionales. La tasa global de fecundidad deseada de las mujeres sin educación es de 3.7 hijos, mientras que la observada es de 4.6 hijos; y en las mujeres con educación superior, los valores son de 1.4 la fecundidad deseada y 1.6 la observada. Estas cifras indican que a mayor nivel educativo y de riqueza, mayor es la capacidad de las mujeres para llevar a cabo sus preferencias reproductivas. En cuanto a intenciones reproductivas al momento de embarazarse, la ENSMI 2014-2015 muestra que fueron planeados el 64 % de los nacimientos de madres entre las edades de 15 a 49 años.

Al igual que en casi todos los países del mundo, la evolución esperada de la mortalidad en Guatemala fue interrumpida por la incursión de la pandemia por COVID-19. Los países fueron afectados de diferentes maneras, dependiendo de las medidas aplicadas, la capacidad e infraestructura de los servicios sanitarios y el acceso oportuno a las vacunas. De acuerdo con la CEPAL (2022), LAC fue la región más golpeada del mundo en términos de mortalidad.

En Guatemala, la reducción de la esperanza de vida al nacer entre 2019 y 2021 se estimó en 3.89 años, valor que en Latinoamérica fue superior solo en los casos de Colombia (3.92), México (3.99) y Bolivia (4.21).¹⁰ Si se considera el año 2022, la reducción de este indicador fue para el país de 4.5 años. Estas cifras son comparables a la esperanza de vida observada en Guatemala para 2001. Según cálculos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), con datos brindados por el INE y el

Registro Nacional de las Personas (RENAP), durante las semanas epidemiológicas 11 a la 21 de 2020 hubo una disminución en las muertes en comparación con los años anteriores, lo cual podría estar relacionado con la restricción de la movilización de personas implementada por el gobierno en ese momento. Sin embargo, a partir de la semana epidemiológica 28, se observó un aumento significativo en la mortalidad por todas las causas. En 2021, específicamente en la semana 36, se dio un incremento de mortalidad, estimándose que para la mitad de 2021 habían ocurrido unas 30,000 muertes más de las esperadas.

Si bien, la atención sanitaria de la pandemia por COVID-19 representó un gran reto para todos los países de la región, la caída de la esperanza de vida observada en el país constata la vulnerabilidad del sistema de salud guatemalteco ante eventos sanitarios externos de gran magnitud. Según datos del Banco Mundial (2023),¹¹ durante 2020, Guatemala fue uno de los países de LAC en donde se reportó mayor porcentaje de personas que no pudieron tener una consulta médica por no existir personal médico disponible (36.1 %) y por la falta de dinero para cubrir los gastos de la atención requerida (22.8 %). Lo anterior refleja las grandes disparidades socioeconómicas y de salud existentes en el país.

Durante la última década, la reducción de la mortalidad materna se estancó en Guatemala, siendo uno de los países de LAC en donde este tipo de muertes registra indicadores altos. Si bien se constata una disminución de la razón de mortalidad materna (RMM) entre 1989 y 2007, esta se estabilizó por encima de 100 muertes maternas por cada 100,000 nacidos vivos, alcanzando en 2019 un valor de 105 muertes maternas. Según la OMS/OPS,¹² en 2018, el país registró la RMM más alta de Centroamérica (113) y en 2019 fue superado solo por Belice (123.8).

Las cifras más recientes disponibles indican que la RMM experimentó un aumento significativo en 2021, el segundo año de la pandemia, alcanzando las 122 muertes maternas por 100,000 nacidos vivos.

10 <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/MostUsed/>

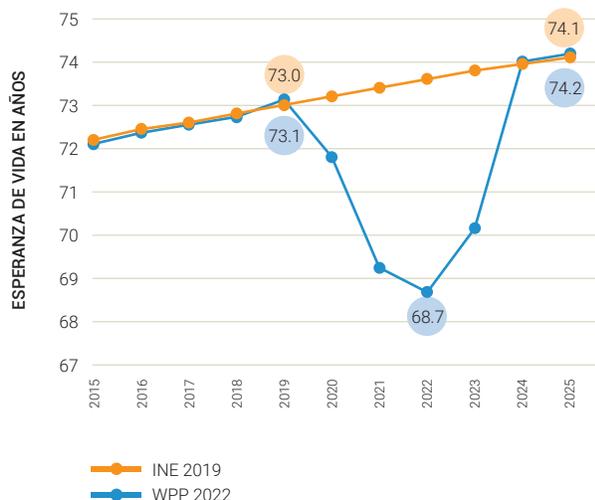
11 Banco Mundial, «COVID-19 Household Monitoring Dashboard» [en línea] <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2020/11/11/covid-19-high-frequency-monitoring-dash-board>.

12 Portal de indicadores básicos. Región de las Américas. OPS/OMS <https://opendata.paho.org/es/indicadores-basicos/descarga-datos>



Gráfica 18

Guatemala (2015-2025): esperanza de vida al nacer para ambos sexos



Fuente: Elaboración propia con datos de estimaciones y proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) 2019 y de WPP 2022.

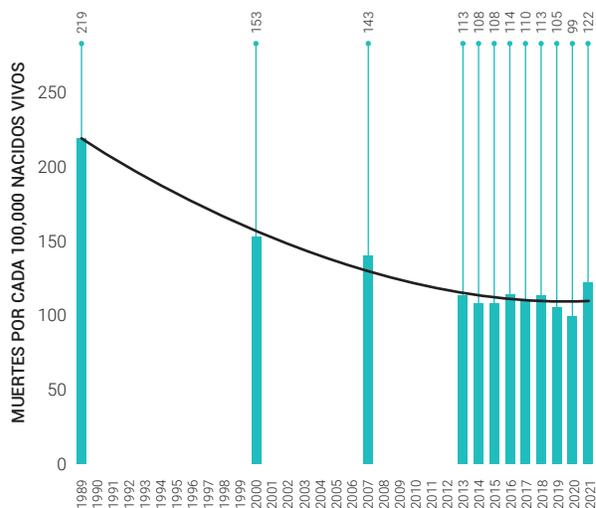
Durante los años 2019, 2020 y 2021, los departamentos de Izabal, Petén, Quiché y Huehuetenango estuvieron consecutivamente dentro de los 10 departamentos con una mayor RMM. En 2021, se registraron 10 departamentos con una RMM por encima del valor nacional (122), siendo los cinco más altos: Quiché (225), Totonicapán (206), Petén (204), Quetzaltenango (166) y Jutiapa (164) (Mapa 6).

El patrón geográfico que históricamente ha mostrado la mortalidad materna está vinculado a una serie de determinantes sociales de la salud, dentro de las que destacan las condiciones económicas de los hogares y la falta de intervenciones de política pública, que garanticen el bienestar de la población por medio del acceso a servicios básicos de salud, oportunos y de calidad.

Los datos oficiales disponibles muestran que para 2021, los mayores niveles de mortalidad materna se observaron en mujeres adultas de 40 o más años, y que estas muertes tuvieron un impacto significativo en la

Gráfica 19

Guatemala (1989-2021): razón de mortalidad materna



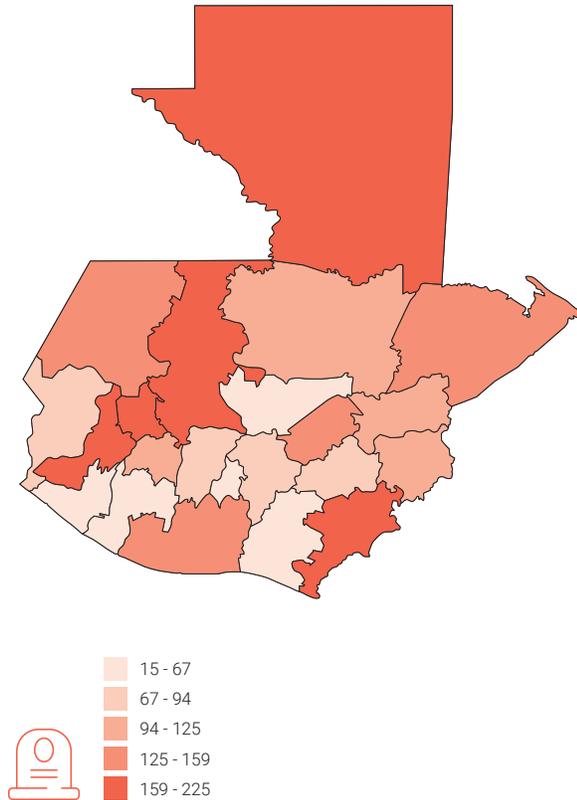
Fuente: Extraído de los informes sobre la Situación de Mortalidad Materna en Guatemala 2016-2018 y 2021-2022. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

población menor de 15 años. La RMM para el grupo de mujeres de 45 a 49 años fue equivalente a cuatro veces la registrada a nivel nacional, mientras que esta relación fue de dos veces para el grupo de menores de 15 años (Gráfica 20). El análisis de la RMM para los años 2020 y 2021 muestra que existe un mayor riesgo de muerte relacionada con complicaciones durante el embarazo, parto y puerperio, en los extremos de la edad fértil (MSPAS, 2023).

Las mujeres indígenas tienen una probabilidad tres veces mayor de tener una muerte a causa de las complicaciones derivadas del embarazo, y la mortalidad materna tiene una incidencia más fuerte en las zonas rurales. Esto debido al menor acceso a los servicios de salud, la falta de educación acerca de la salud reproductiva y la limitación en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos a las niñas, adolescentes y mujeres. Muchos de los casos son detectados tardíamente a causa de la falta de servicios de salud materna para las poblaciones rurales.



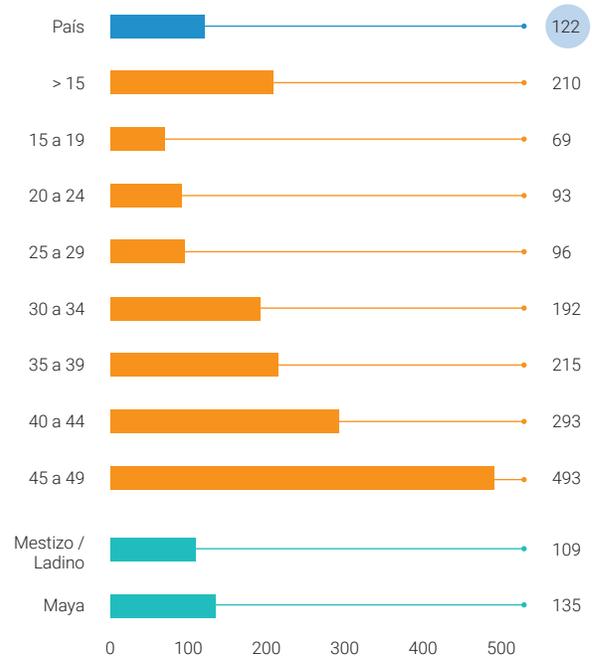
Guatemala (2021): razón de mortalidad materna por departamento (por 100,000 nacidos vivos)



Fuente: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

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 reciente¹³ 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 (Mapa 7).

Guatemala (2021): razón de mortalidad materna según edad y autoidentificación étnica de la madre (porcentajes)



En materia de flujos de migración interna de toda la vida,¹⁴ 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 %).

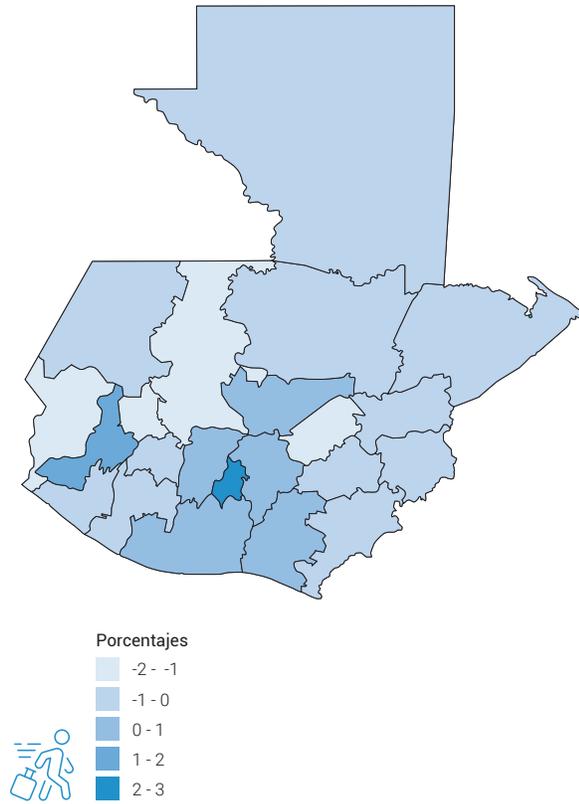
13 La migración reciente se refiere a las personas que cambiaron su lugar de residencia 5 años antes del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018.

14 La migración interna de toda la vida se refiere a las personas que residen de manera permanente en un lugar diferente al de nacimiento.



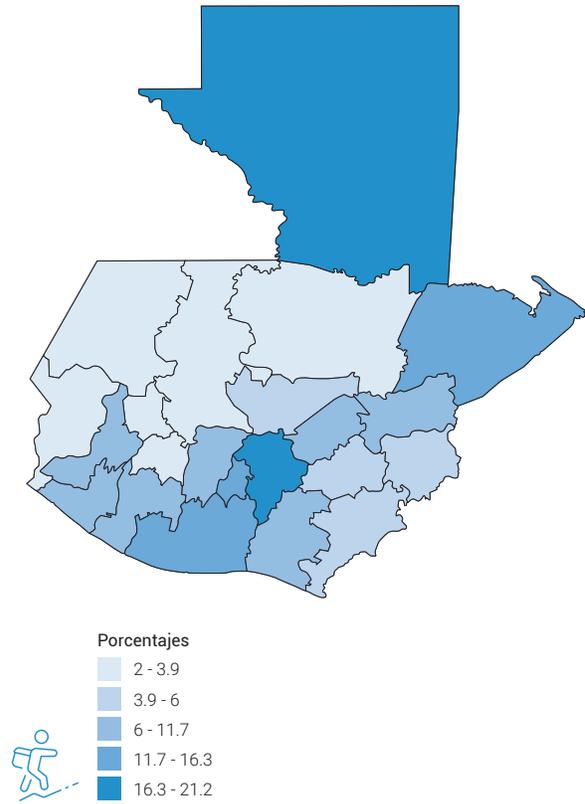
Mapa 7

Guatemala (2018): tasa de migración reciente, por 1,000 habitantes



Mapa 8

Guatemala (2018): porcentaje de población emigrante de toda la vida



Fuente: Elaboración propia y cálculos a partir de los datos del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018. Instituto Nacional de Estadística (INE).

En cambio, en los departamentos de Huehuetenango, Totonicapán, San Marcos, Sololá, Alta Verapaz y Quiché, la proporción de inmigrantes internos es baja, por debajo del 4 % (Mapa 8). Por otra parte, entre los departamentos más expulsores de población sobresalen: El Progreso, Santa Rosa, Zacapa y Jutiapa, con aproximadamente el 20 % de la población nacida en esos departamentos que tiene otro lugar de residencia actual.



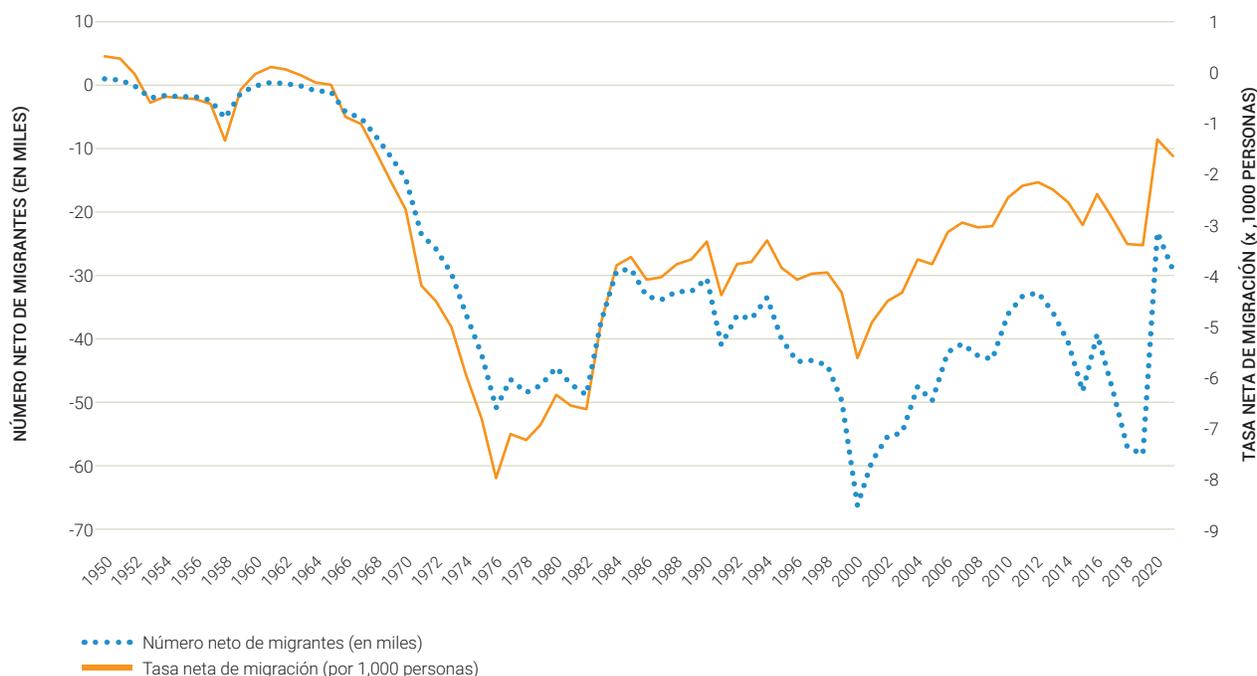
III. Dinámica de la migración internacional

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, la 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 (UN DESA) (2022) el promedio de la tasa neta de migración¹⁵ por 1,000 personas para el período de 2012 a 2021 fue de -2.5, equivalente a 41,000 migrantes anuales (Gráfica 21). 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.

Gráfica 21

Guatemala (1950 - 2021): población migrante (en miles) y tasa neta de migración (por 1,000 personas)



Fuente: Naciones Unidas, División de Población. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Panorama Mundial de Población. Revisión 2022. En: <https://population.un.org/wpp/>

15 La tasa neta de migración se define como el cociente entre el saldo neto migratorio (diferencia media anual entre los inmigrantes y los emigrantes de una población), correspondiente a un período determinado en el numerador, y la población media del mismo período en el denominador.



La distribución de los guatemaltecos residentes en los dos principales países de destino ha cambiado durante las últimas décadas. Según la División de Población de Naciones Unidas (UN DESA), entre 1990 y 2020, el porcentaje de población guatemalteca residente en Estados Unidos pasó del 64.8 % al 89.7 % del total de personas fuera del país.¹⁶ En el caso de México este porcentaje se redujo de 20.8 % al 3.4 %. El Censo de Población y Vivienda 2020 de México, registró un total de 56,810 personas guatemaltecas residentes en ese país.¹⁷

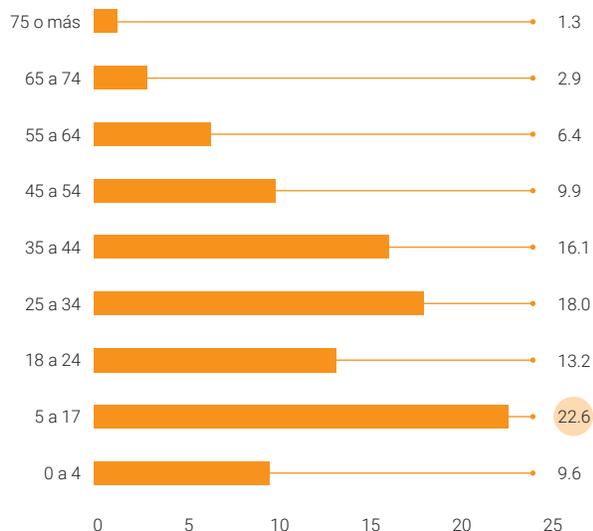
Como principal país de destino, Estados Unidos ha mantenido durante las últimas décadas un incremento sostenido del número de guatemaltecos residentes. Según el Buró de Censos de Estados Unidos, el número de residentes en ese país, entre 2004 y 2022, pasó

de 694,256 a 1,878,599 personas. En cuanto a las características de los guatemaltecos residentes, esta misma fuente revela que para 2022, el 53.5 % de los residentes guatemaltecos fueron hombres y 6 de cada 10 personas estaban comprendidas entre los 18 y 64 años (Gráfica 22).

El nivel educativo de los guatemaltecos residentes resulta ser bajo, ya que el 46.4 % tiene el equivalente a educación primaria y el 24.6 % a enseñanza media. En cuanto a empleo, dentro de la población de 16 años o más, el 73.6 % de los hombres son parte de la fuerza laboral, mientras que ese indicador para las mujeres es de un 60.5 %. Las ocupaciones en las que más personas se emplean son las relacionadas con los servicios (29.3 %) y las clasificadas como «explotación de recursos naturales, construcción y mantenimiento» (24.3 %),

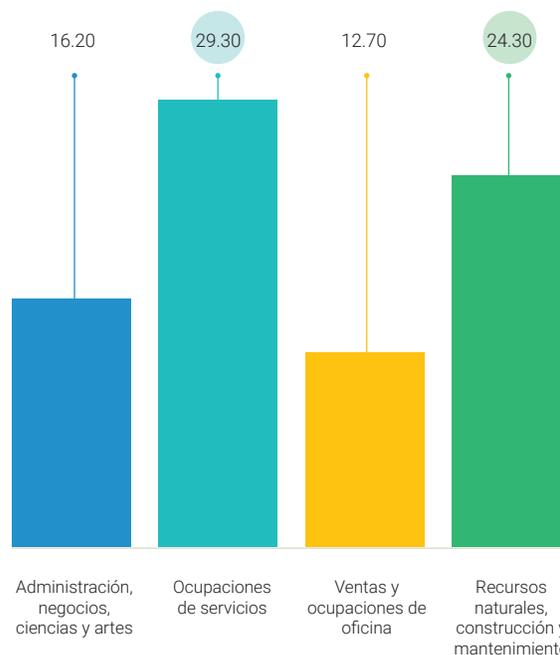
Gráfica 22

Gráfica 22. Estados Unidos (2022): población guatemalteca residente según grupos de edad (porcentajes)



Gráfica 23

Estados Unidos (2022): población guatemalteca residente según ocupación



Fuente: United States Census Bureau, ACS 1-Year Estimates Public Use Microdata Sample 2004 to 2021, <https://data.census.gov/mdat/#/>

16 United Nations, Population Division. International Migrant Stock 2020. En: <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>

17 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En: https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Migracion_Migracion_03_0c8f59b3-bc7b-41df-89b0-2da1527f4118

siendo 1 de cada 10 empleados por cuenta propia, y hasta ocho en el caso de los empleados privados (Gráfica 23). El ingreso promedio anual de los hogares (\$61,103) está \$13,652 dólares por debajo del salario promedio nacional (\$74,755). Finalmente, aproximadamente 2 de cada 10 guatemaltecos residentes se clasifican en condición de pobreza.

El total de detenciones de migrantes guatemaltecos en la frontera de Estados Unidos ha mostrado una tendencia hacia la baja durante los dos últimos años. Entre 2007 y 2012 se registró un promedio mensual de 1,694 detenciones realizadas por la guardia fronteriza de Estados Unidos. Luego, de 2013 a 2018, ese valor aumentó hasta 6,275 eventos mensuales. Posteriormente, en 2019, el promedio mensual se incrementó significativamente hasta 22,094, observándose en 2020 una caída importante de ese indicador a 3,986, a causa de la disminución de la movilidad debido a la pandemia por COVID-19. El año con mayor cantidad de detenciones fue 2021, con un total de 279,280 eventos, valor que disminuyó a 228,592 en 2022 y a 213,887 en 2023 (Gráfica 24). Por otro lado, los datos disponibles para 2023 muestran que los adultos detenidos individualmente han dejado de constituir la mayoría, representando el 38.3 %; sin embargo, es preciso señalar que el porcentaje de individuos en

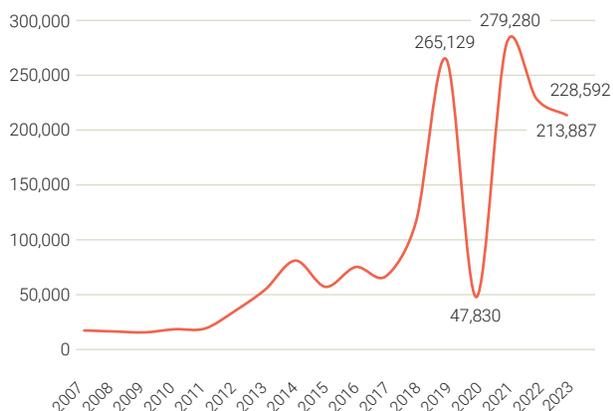
unidades familiares aumentó, pasando del 22.7 % en 2020 al 39.4 % en 2023 (Gráfica 25).

Los registros oficiales correspondientes a los últimos 8 años, muestran que el número de personas retornadas de Estados Unidos y México ha sido variable, pero, en general, se observa que durante los años posteriores a la pandemia este indicador no ha superado los niveles observados en 2019, aunque existen algunas diferencias con respecto a los niños y adolescentes retornados no acompañados. En 2015 se registró una tasa de población retornada de 701 por 100,000 habitantes, la más alta observada de ese momento hasta la fecha. Posteriormente, la tasa disminuyó hasta 419 en 2017 y se incrementó nuevamente hasta 655 en 2019. La pandemia implicó una caída de la cantidad de población retornada para 2020, alcanzando su valor más bajo durante los últimos 8 años (283). Entre 2021 y 2022 hubo un nuevo incremento de retornados, con tasas de 374 y 544, respectivamente. En 2023 la tasa disminuyó con respecto al año anterior, registrando un valor de 454 (Gráfica 26).

Desde temprana edad (niñez y adolescencia), la migración se instala como una estrategia para afrontar las adversidades, formando parte de un imaginario social asociado con la posibilidad de éxito, logro y alcance de niveles de bienestar que definen el rumbo de los planes

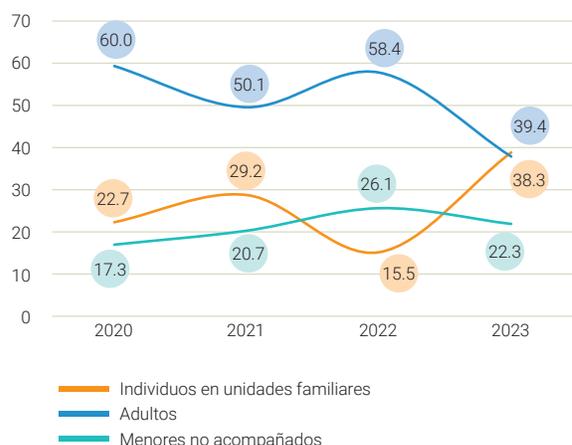
Gráfica 24

Estados Unidos (2007 – 2023): detenciones realizadas por la guardia fronteriza



Gráfica 25

Estados Unidos (2002 – 2023): porcentaje de detenciones según características de los migrantes



Fuente: US Customs & Border Protección Patrol, <https://www.cbp.gov/document/stats/nationwide-encounters>



de vida a nivel personal, familiar y comunitario. Esto se retroalimenta sistemáticamente con la falta de respuesta del Estado en materia de política social y de desarrollo económico. En el caso de los retornos de niñas, niños y adolescentes, las tasas anuales han pasado de 229 en 2016 a 242 en 2023. Se destaca que, durante los últimos cinco años, la tasa más alta se registró en 2019 (331). Finalmente, en el caso de la niñez y adolescencia retornada no acompañada, se observa que la tasa entre 2016 y 2017 disminuyó significativamente, pasando de 121 a 62 entre ambos años. Luego, durante cuatro años consecutivos, de 2017 a 2020, la tasa se estancó en un valor anual promedio de 68. Sin embargo, este grupo, que se considera como el de mayor vulnerabilidad, presentó nuevamente un aumento relevante a 117 en 2021 (Gráfica 27).

Las remesas 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).

Desde 2002 a la fecha, las remesas han mostrado un incremento sostenido en su volumen, aunque también se observan variaciones interanuales relacionadas con el contexto económico de Estados Unidos, la dinámica de los flujos migratorios y otros eventos de tipo sanitario. La tasa de crecimiento interanual de las remesas entre 2002 y 2003 fue del 33.4 %; sin embargo, para 2005 este indicador bajó hasta el 17.3 %. Posterior a un moderado incremento en 2006 (20.6 %), en 2009 se dio la caída más relevante de este indicador, llegando a tener un valor negativo de -9.3 %, hecho que se asocia con la crisis financiera derivada de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos. En la siguiente etapa, comprendida entre 2010 y 2019, la tasa de crecimiento interanual promedio fue del 10.4 %, para dar luego paso a una caída de este indicador en 2020 (7.9 %), resultado de la crisis provocada por la pandemia por COVID-19. La recuperación en 2021 fue significativa, registrándose la tasa más alta de los últimos 20 años (34.9 %).

Gráfica 26

Guatemala (2015-2023): tasa de población retornada (por 100,000 habitantes)



Gráfica 27

Guatemala (2015-2023): tasa de niñez y adolescencia retornada, acompañada y no acompañada (por 100,000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Organización Internacional de Migraciones (OIM) Infounitnca, <https://infounitnca.iom.int/>

El porcentaje, que representa anualmente el volumen de remesas con respecto al PIB, permite dimensionar la importancia que tienen estos ingresos del exterior dentro de la economía nacional. En este sentido, entre 2003 y 2017, las remesas fueron equivalentes en promedio a un 10.9 % del PIB, dicho porcentaje se incrementó al 12.9 % en 2018, aumentando significativamente hasta llegar al 19.1 % en 2022 (Gráfica 28). Finalmente, durante el 2022, las remesas alcanzaron un valor muy cercano al de los ingresos por exportaciones y de la inversión extranjera directa (IED), constituyendo el 93.1 % del valor agregado de ambos rubros (Gráfica 29).

El impacto de la migración internacional en la composición demográfica de los hogares, que reportan tener algún familiar migrante en el extranjero o recibir remesas, se ve reflejado en que su estructura por sexo y edad muestra una reducción de la población masculina en edades jóvenes, específicamente en el grupo comprendido entre los 20 y 24 años, extendiéndose hasta los 54 años. De manera general, se observa que la base de la pirámide poblacional, de los hogares que reportaron emigración internacional o remesas, es menos ancha que la correspondiente a la población que no reportó ninguna de estas dos condiciones. Esta

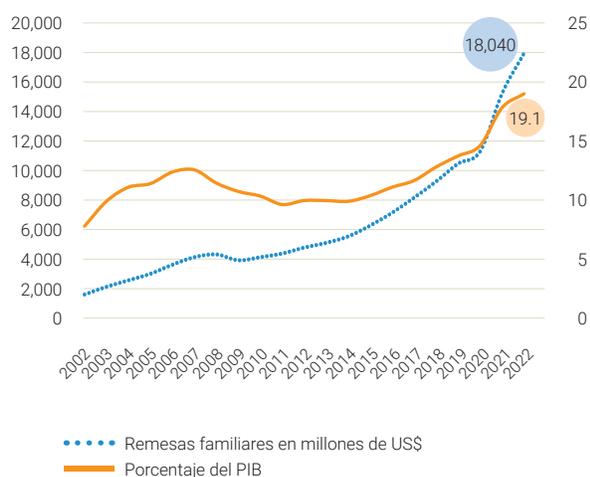
diferencia implica que en el primer grupo de hogares hay menos presencia de niños y adolescentes de los 0 a 14 años (Gráfica 30).

Tomando en cuenta este último hallazgo, se puede plantear la hipótesis de que la migración internacional incide en una menor fecundidad de las mujeres en edades reproductivas, jóvenes y adultas. Mientras que la distribución por grupos quinquenales de edad de las mujeres que tuvieron al menos un hijo, perteneciente a hogares sin emigrantes y remesas, sigue una curva similar a la del total de la población, el grupo conformado por madres en hogares con emigrantes y remesas muestra un porcentaje menor en los quinquenios comprendidos entre los 25 y 39 años, y de manera más importante en el caso de la población de 30 a 34 años (Gráfica 31).

Los cambios en la estructura de la población por sexo y edad que genera la migración internacional implican la disminución de la población en edad productiva, lo cual impacta en el volumen de trabajadores que podrían llegar a incorporarse en el mercado laboral guatemalteco, generándose efectos negativos en el potencial productivo y en el crecimiento económico del país. Por otro lado, el incremento futuro de la población adulta, resultado de la transición demográfica, incidirá en

Gráfica 28

Guatemala (2002-2022): monto total de las remesas familiares (como porcentaje del PIB)



Gráfica 29

Guatemala (2010-2022): proporción de las remesas con respecto a las exportaciones y a la inversión extranjera directa



Fuente: Banco Mundial, <https://data.worldbank.org/indicador/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=GT>, y Banco de Guatemala (Banguat).



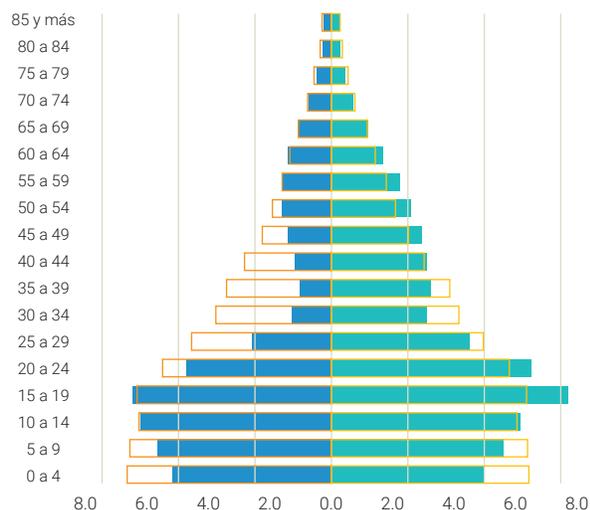
la dinámica de la migración internacional y en el perfil de los migrantes, lo que repercutirá en el flujo de remesas hacia el país. Esto, a su vez, traería consecuencias directas en el bienestar de los hogares. Frente a este escenario, se hace indispensable la implementación a corto plazo de políticas públicas que promuevan la creación de empleos y salarios dignos, enfatizando la incorporación de las mujeres y de los jóvenes en el mercado laboral. Siendo imprescindible la creación

de un sistema de protección social que atienda las necesidades de la población, particularmente de las personas mayores.

Los efectos de la migración internacional se observan también en la composición de los hogares, ya que aquellos que reportaron algún migrante o que reciben remesas, son en su mayoría hogares «extensos»¹⁸ (44.7 %), mientras que el resto son, principalmente, hogares «nucleares»¹⁹ (54.0 %).

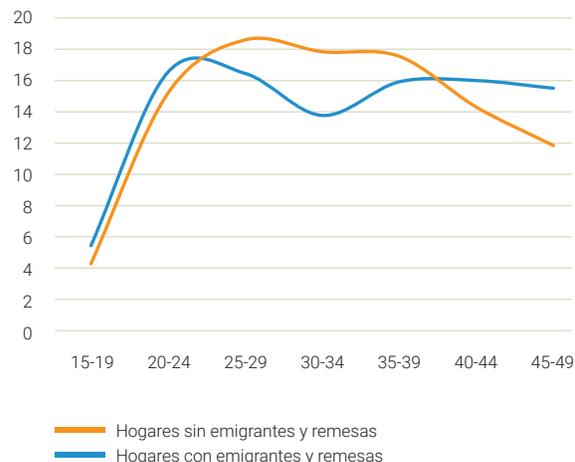
Gráfica 30

Guatemala (2018): pirámide de población de hogares con o sin emigrantes y remesas



Gráfica 31

Guatemala (2018): distribución relativa de mujeres que tuvieron hijos en hogares con o sin emigrantes y remesas



HOGARES CON REMESAS Y MIGRANTES



HOGARES SIN REMESAS Y MIGRANTES



Fuente: XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018. Instituto Nacional de Estadística (INE).
 Nota: La palabra hijos incluye a hombres y mujeres.

18 Hogares biparentales o monoparentales que incluyen uno o más parientes del jefe de hogar.
 19 Integrado por el padre y la madre (pareja unida o casada legalmente) y uno o más hijos.

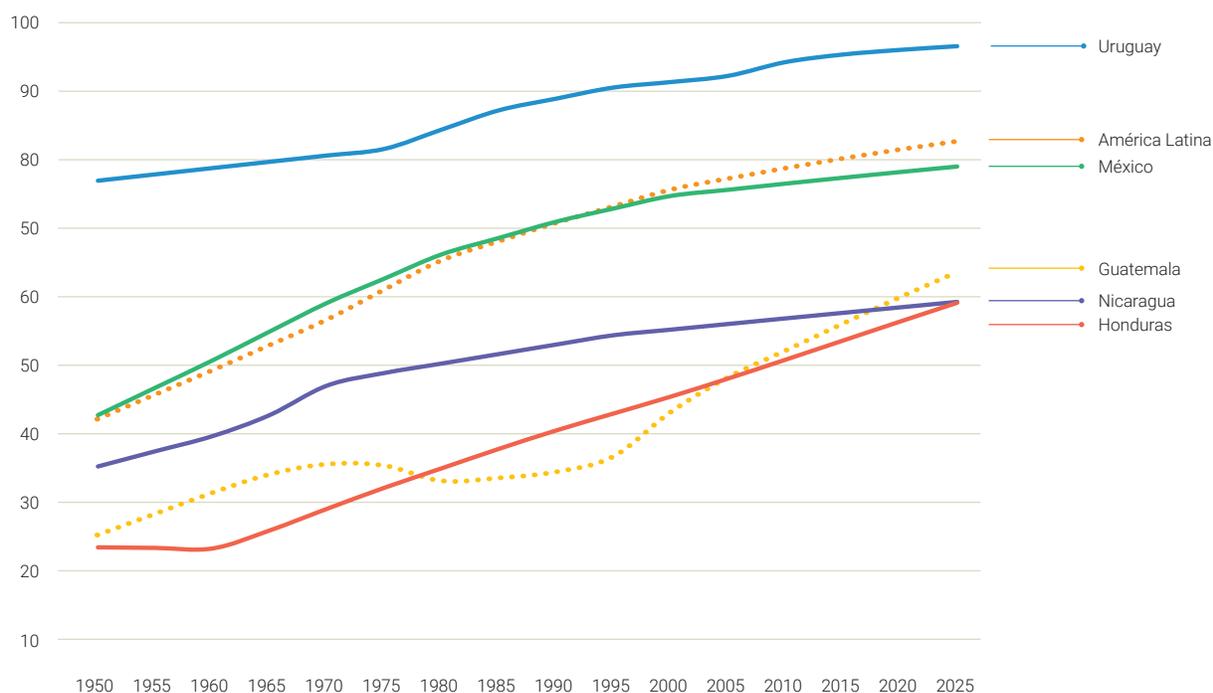
IV. Avance del proceso de urbanización del país

En los últimos años, el país ha experimentado un proceso de urbanización que ha transformado significativamente su paisaje demográfico y territorial, y que marca de manera profunda el rumbo de su desarrollo en los próximos años. A partir de la información censal disponible se establece que, de 1950 a 1981, el porcentaje de población urbana se mantuvo relativamente estable alrededor de un 32 %; sin embargo, a partir de 1994, esta tendencia cambió hacia un incremento sostenido de la población urbana, que para 2018 se estimó en un 53.9 %, aproximadamente 8 millones de habitantes. Por otro lado, el ritmo del crecimiento de la población urbana

se ha visto marcado por la desaceleración de la tasa de crecimiento anual intercensal, entre 1950-1964 y 1973-1981, período en el cual este indicador pasó del 5 % al 0.7 %. Luego, la tasa se incrementó notoriamente hasta el 6.7 % en el período de 1994-2002. Este fenómeno presenta tanto desafíos como oportunidades para las políticas públicas, el desarrollo urbano y la planificación territorial. A pesar del proceso de urbanización en marcha, aún existe una gran cantidad de lugares poblados en áreas rurales, lo que convierte a Guatemala en uno de los países con menor porcentaje de población urbana en latinoamérica (Gráfica 32).

Gráfica 32

América Latina (1950-2025): Porcentaje de población urbana



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) CEPALSTAT.

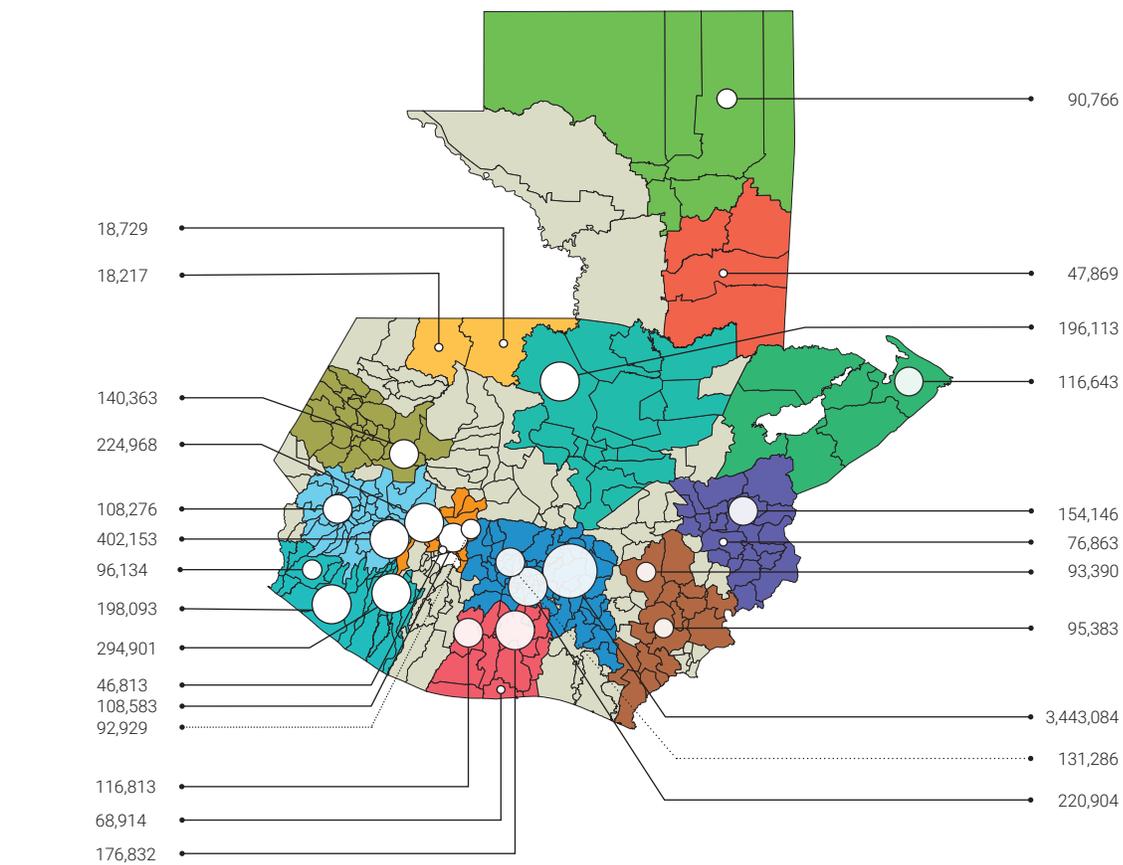


En el marco del trabajo de formulación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun, nuestra Guatemala 2032 (Plan K'atun 2032 en adelante), se identificó una red de ciudades al horizonte de 2032. La información más reciente disponible evidencia la consolidación de este sistema de ciudades y el surgimiento de nuevos núcleos urbanos (hubs). Al año 2022, el país cuenta con

más de 19 ciudades, con al menos 100,000 habitantes, las cuales en total suman 6.7 millones de personas. Las ciudades periféricas pequeñas o satélites de las conurbaciones principales aglutinan a 2.2 millones de personas. Mientras que en el resto de las cabeceras municipales habitan 2 millones de personas, y las aldeas rurales registran un total 6.4 millones de habitantes (Mapa 9).

Mapa 9

Guatemala (2022): ciudades y población



SIMBOLOGÍA

- Área Metropolitana de los Altos (AMA)
- Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala (AMCG)
- Cobán
- Escuintla
- Flores
- Huehuetenango
- Ixcán
- Jutiapa
- Poptún
- Puerto Barrios
- Retalhuleu
- Sololá
- Zacapa



Fuente: XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018. Instituto Nacional de Estadística (INE).

De manera específica, la región metropolitana cuenta con alrededor de 4.9 millones de personas y el conurbado principal de la ciudad de 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 (Mancoverapaz), Retalhuleu, Totonicapán, el valle de Antigua Guatemala y Mazatenango tienen entre 200,000 y 300,000 habitantes.

Al mismo tiempo, cuatro ciudades intermedias cuentan con alrededor de 150,000 habitantes, siendo estas: Escuintla, Huehuetenango, Chimaltenango y Zacapa. Flores y Poptún, en Petén, sobresalen como ciudades en crecimiento, las cuales representan más de la mitad de la población total de sus hubs regionales respectivos, así como Santa Cruz Barillas, en Huehuetenango, e Ixcán, en Quiché, que aún son ciudades pequeñas con apenas 20,000 habitantes para 2022, pero con un gran potencial de crecimiento. Cada ciudad desempeña un papel funda-

mental en la intermediación de bienes y servicios dentro de los hubs correspondientes, actuando en conjunto con la zona rural que la rodea. Cada uno de los hubs tiene características demográficas, económicas y sociales que requieren de políticas urbanas y territoriales diferenciadas para impulsar su desarrollo.

El proceso de urbanización no ha sido uniforme en todo el territorio guatemalteco y ha estado caracterizado por la escasa planificación territorial, la falta de viviendas adecuadas, el acceso limitado a los servicios básicos y la desigualdad socioeconómica. El rápido crecimiento urbano ha dado lugar a desafíos significativos en términos de vivienda y servicios básicos. La falta de viviendas adecuadas, particularmente de vivienda social, ha provocado un aumento en la informalidad de los asentamientos urbanos. Esto incrementa la vulnerabilidad de la población ante los riesgos naturales y dificulta el desarrollo inclusivo. Los datos censales más recientes

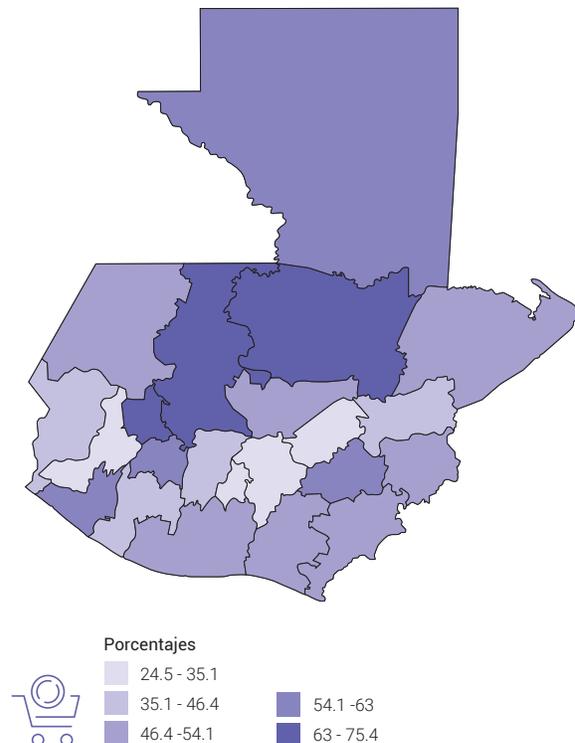
Gráfica 33

Guatemala (2018): porcentaje de hogares urbanos con acceso a servicios inadecuados



Mapa 10

Guatemala (2018): índice de necesidades básicas insatisfechas del área urbana por departamento



Fuente: XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018. Instituto Nacional de Estadística (INE).



disponibles revelan la precariedad en las condiciones estructurales de las viviendas, así como la falta de acceso a los servicios básicos, en áreas colindantes con la ciudad de Guatemala y otras áreas urbanas no habitables. En este sentido, según el XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018, en las áreas urbanas el 14.4 % de los hogares habitan viviendas estructuralmente inadecuadas, 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. Adicionalmente, 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 un sistema de distribución de energía eléctrica (Gráfica 33). Por otro lado, dadas las condiciones de vida de una buena parte de la población y los altos costos predominantes en el mercado inmobiliario, las familias se ven imposibilitadas de acceder a una vivienda adecuada.

El índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), el cual mide el nivel de pobreza y el acceso a bienes y servicios básicos, muestra que el 41.2 % de los hogares del área urbana tiene al menos una carencia en las dimensiones de calidad de vivienda, hacinamiento, abastecimiento de agua, servicio sanitario, asistencia escolar o precariedad ocupacional, siendo Alta Verapaz, Quiché y Totonicapán los departamentos con los valores más altos (Mapa10).

Las principales ciudades del país muestran patrones diferenciados en la distribución de su fuerza laboral dentro de los diferentes sectores económicos. El Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala (AMCG) registra la mayor cantidad de población económicamente activa (PEA), la cual está diversificada en los sectores de servicios (47.9 %), industria (21.27 %) y comercio (20.25 %). En contraste, otras ciudades como Ixcán, en Quiché (67.65 %), Poptún, en Petén (54.43 %), Cobán, en Alta Verapaz (50.54 %), Huehuetenango (48.55 %) y Jutiapa (42.64 %) presentan porcentajes más elevados de la PEA en el sector agrícola y minero, reflejando la influencia de actividades rurales y de explotación de recursos naturales. La proporción de la PEA en el sector industrial parece ser más equilibrada en el territorio, en el Área Metropolitana de los Altos (AMA) con ciudades como Quetzaltenango (23.77 %), Escuintla (23.17 %) y Sololá (23.07 %) se muestra una marcada presencia de este sector. En general, la PEA se distribuye de manera diferenciada en las ciudades, reflejando la diversidad de

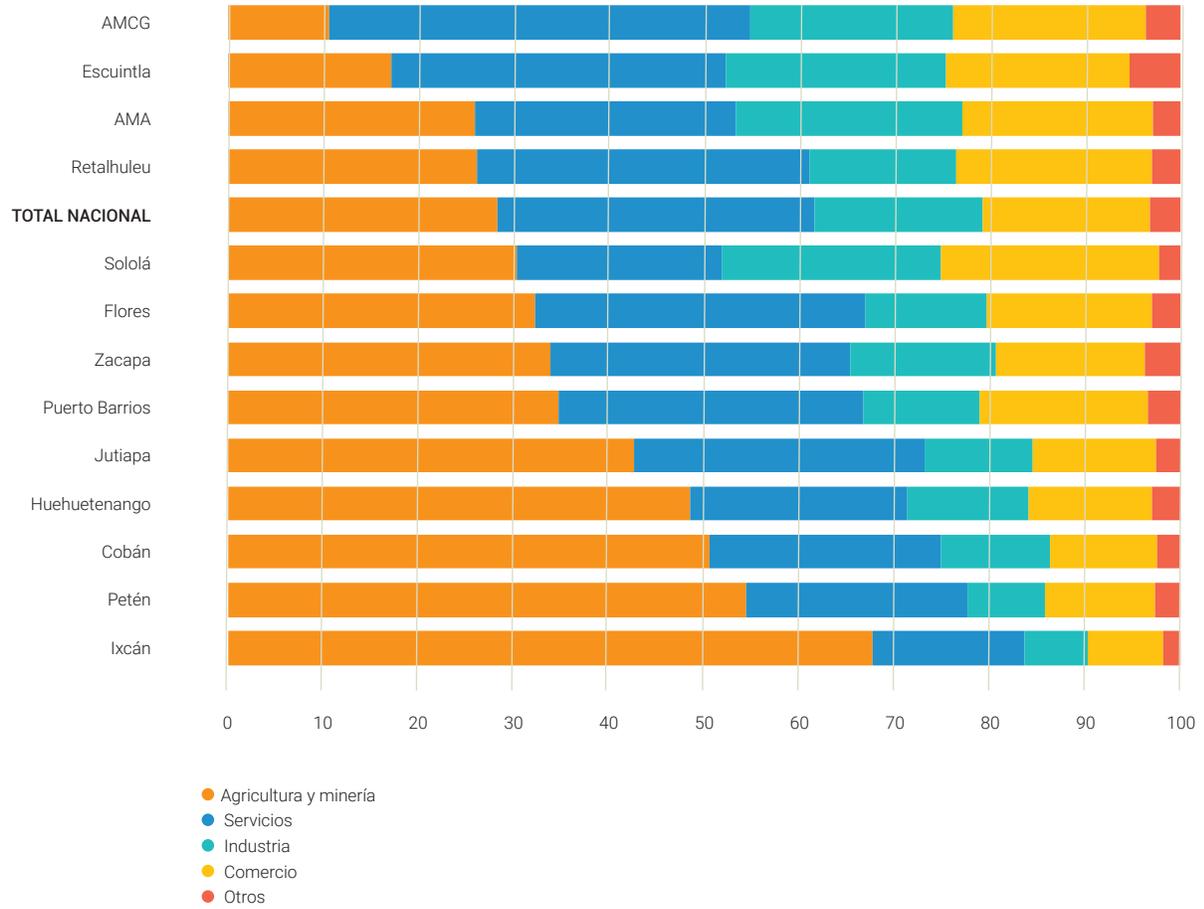
actividades económicas y su influencia en los patrones de ocupación laboral a nivel urbano (Gráfica 34).

El proceso de urbanización se ha dado como resultado de la migración interna de las zonas rurales hacia las ciudades intermedias y al entorno metropolitano de la ciudad de Guatemala. La dinámica de la urbanización se caracteriza por la migración interna en tres diferentes niveles territoriales, lo cual explica la consolidación del sistema de ciudades en el tiempo y permite modelar y proyectar crecimientos futuros. Al año 2018, la ciudad de Guatemala reportó la recepción de entre 2,500 y casi 6,000 personas de distintos municipios, dentro de los que destacan Jutiapa (5,725 personas), San Marcos (5,241 personas) y Cobán (5,138 personas) y, en similar magnitud, las procedentes de Santa Cruz del Quiché, Quetzaltenango, Mazatenango, Escuintla, Jalapa, Cui-lapa, Puerto Barrios, Zacapa, Guastatoya, Totonicapán y Huehuetenango. En el segundo nivel están los hubs que atraen entre 1,000 a menos de 2,500 personas de diferentes municipios, siendo estos: Quetzaltenango, el nodo de Ixcán, Huehuetenango, Cobán y Puerto Barrios. Finalmente, en el tercer grupo están los municipios que reciben en promedio de 100 a menos de 1,000 personas. Los volúmenes de migrantes en este caso son pequeños, por lo que pueden variar o cambiar más fácilmente. Estos centros urbanos menores son: Retalhuleu, Escuintla, Flores, Poptún, Jutiapa y Zacapa (Mapa 11).

En Guatemala aún existen un gran número de lugares poblados menores, dispersos en áreas rurales, las 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 del 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 de 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.



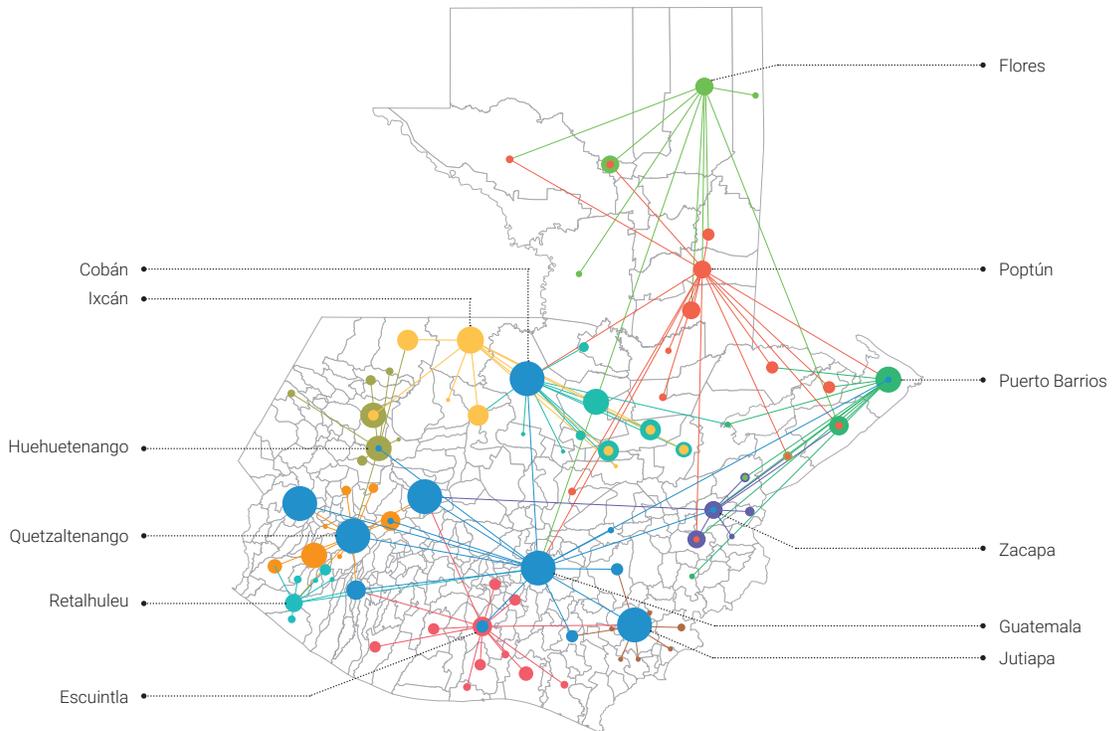
Guatemala (2018): especialización económica de los conglomerados urbanos



Fuente: XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018. Instituto Nacional de Estadística (INE).



Guatemala (2018): migración interna de toda la vida



SIMBOLOGÍA

□ Límites municipales

2,500 a menos de 6,000 inmigrantes de cada origen ●

■ Ciudad de Guatemala

1,000 a menos de 2,500 inmigrantes de cada origen ●

■ Quetzaltenango

■ Ixcán

■ Huehuetenango

■ Cobán

■ Puerto Barrios

100 a menos de 1,000 inmigrantes de cada origen ●

■ Retalhuleu

■ Escuintla

■ Flores

■ Poptún

■ Jutiapa

■ Zacapa



Fuente: XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018. Instituto Nacional de Estadística (INE).

V. Desafíos y oportunidades



Las tendencias demográficas repercuten directamente en todos los ámbitos de la vida de las personas y las sociedades, definiendo en buena medida la dinámica de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales; incluyendo las decisiones sobre la asignación de recursos para la atención de la demanda de bienes y servicios de los diferentes grupos que conforman la sociedad, incluso delimitan acciones en cuanto al uso de recursos naturales y al cambio climático. Este hecho requiere que el gobierno incorpore como uno de los ejes centrales de la política pública, aspectos como los cambios en la estructura y composición de la población, su crecimiento, patrones de asentamiento y movilidad territorial, así como los cambios en los patrones de fecundidad y mortalidad de la población. Dicho aspecto se enmarca en las medidas propuestas por el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, específicamente en la medida A «Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos».

a Aprovechamiento del bono demográfico

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 de acciones concretas en los temas de capital humano, inserción laboral y productividad, especialmente de las mujeres y los jóvenes.** El aporte del factor demográfico al desarrollo está llegando a su máximo potencial, habiendo sido un elemento clave para el crecimiento económico durante los últimos años. Sin embargo, el incremento de la población en edad productiva no ha generado los beneficios esperados a consecuencia del poco avance de los factores no demográficos que determinan el crecimiento, los cuales son la productividad y el trabajo.

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.

Esto impactará de manera directa en la productividad y en la capacidad de las personas para generar beneficios sociales y económicos de su trabajo. Actualmente, persisten grandes retos en materia educativa, que se acentúan a partir del nivel secundario y para las poblaciones rurales e indígenas. **Dada la reducción de población infantil, y de la demanda de servicios para ese sector de la población, se abre la posibilidad de incrementar la inversión para mejorar la calidad de la educación primaria y ampliar la cobertura de la educación secundaria y superior, con énfasis en la población joven y en los grupos en mayor condición de vulnerabilidad.** Un marco para el abordaje de este tema lo provee el ODS 4 sobre educación de calidad, específicamente en la meta 4.4 que hace alusión a «aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos con las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento».

El sistema público de salud guatemalteco dispone de recursos humanos y financieros insuficientes para atender las demandas de la población en cuanto a la calidad y cobertura de los servicios de salud, lo cual

se refleja en el ámbito de la salud materno infantil, la nutrición y la salud sexual y reproductiva. **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.**

El nivel de participación económica de la población masculina guatemalteca es de las más altas de LAC, aunque en el mediano y largo plazo este sector de la población llegará a tener un menor aporte al mercado de trabajo y al crecimiento económico. Por otro lado, las bajas tasas de participación económica de las mujeres guatemaltecas llevan a plantear la importancia de promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como un mecanismo para generar desarrollo, garantizando el pleno goce de los derechos humanos, en particular el acceso a un trabajo decente.

Una mayor incorporación al mercado laboral de las mujeres es, por lo tanto, un hecho indispensable para aprovechar el bono demográfico y mejorar el bienestar de las familias, para lo cual se requiere la implementación de políticas de empleo que promuevan la inclusión social.

Esto se logra por medio de la creación de empleos que permitan el pleno ejercicio de los derechos laborales de las personas y que generen ingresos justos, seguridad en el trabajo, protección social para toda la población, igualdad de oportunidades y libre participación. En este sentido, el Plan K'atun 2032 establece como uno de sus lineamientos «garantizar la autonomía económica de las mujeres, la incorporación de los jóvenes y otros grupos vulnerables al mercado laboral. Ello, tanto para quienes actualmente conforman el mercado laboral del país, como para aquellos que se integrarán al mercado laboral en los próximos años (aprovechar el bono demográfico)». Al mismo tiempo, el ODS 8, sobre trabajo decente y

crecimiento económico, rescata la importancia que tiene para el desarrollo, promover el crecimiento inclusivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres.

Para lograr una efectiva participación laboral de las mujeres, es necesario considerar el rol que estas desempeñan actualmente en la sociedad, sobre todo en la realización de las actividades domésticas y del cuidado no remuneradas. En este sentido, es importante abordar temas como las normas sociales relacionadas con la distribución de cargas de cuidado dentro de los hogares, reducir la prevalencia del embarazo en adolescentes y las brechas entre los embarazos, así como la implementación de medidas para conciliar el trabajo remunerado con el no remunerado. Vinculado a esto, el ODS 5 sobre igualdad de género, establece la importancia de «reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerado mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia». Mientras que el Plan K'atun 2032 plantea la necesidad de «instalar mecanismos de apoyo a la crianza y cuidado infantil, facilitando, de esa manera, que las mujeres accedan a los procesos de alfabetización y post-alfabetización», lo cual abona a la incorporación de las mujeres al mercado laboral.

Los altos niveles de informalidad que han caracterizado el mercado laboral del país son un gran desafío para lograr las condiciones de trabajo decente y el goce de los derechos de los trabajadores. Al mismo tiempo que impactan negativamente los ingresos públicos y, en general, el ámbito de acción del gobierno. **En este sentido, es necesario no solo poner en marcha políticas dirigidas a crear las condiciones para la formalización de las personas y empresas que desarrollan sus actividades en la economía informal, sino también se requiere diseñar intervenciones que atiendan las causas estructurales que generan la informalidad, particularmente en el caso de los pueblos indígenas, las mujeres y los jóvenes.** La Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032 establece como objetivo de su eje 4 «facilitar el tránsito hacia la formalización de unidades económicas y trabajadores que actualmente se encuentran en la economía informal, a efecto de lograr que los trabajadores se beneficien del acceso al empleo decente, y las empresas aumenten su rentabilidad y sostenibilidad». Al mismo tiempo, la política plantea como acciones prioritarias para generar condiciones orientadas a la formalización, «la integración de acciones vinculadas al incremento de la cobertura de protección social, la facilitación de

trámites administrativos, la simplificación tributaria, la formación profesional, y acciones dirigidas al aumento de la productividad». Adicionalmente, otras medidas relacionadas son el mejoramiento de la estructura salarial y el aseguramiento de la seguridad social para todos los trabajadores y la creación de más empleos formales.

En la actualidad, el país cuenta con la Política de Desarrollo Social y Población formulada en 2002, la cual se elaboró en concordancia con los acuerdos alcanzados en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (PA-CIPD) adoptado en El Cairo, 1994. Este instrumento de política pública define cinco áreas prioritarias de trabajo: salud, educación, empleo y migración, riesgo a desastres y comunicación social. **Considerando la importancia de esta política, y las transformaciones demográficas acontecidas durante los últimos años, se recomienda impulsar su actualización con el fin de poner en marcha intervenciones que aborden los retos y oportunidades que implican procesos como el envejecimiento de la población, el bono demográfico, la dinámica de la migración interna e internacional, así como los cambios en los patrones de mortalidad.** Esta actualización deberá evaluar y renovar las diferentes temáticas, metas e indicadores que actualmente aborda la política, tomando en cuenta su vinculación con instrumentos como el Plan K'atun 2032, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.

Durante los últimos 20 años, Guatemala ha contado con una Política Nacional de Juventud, siendo formulada por última vez para el período 2012-2020. Esta política se propuso como objetivo general «promover la vigencia plena de los derechos de las y los jóvenes para mejorar sus condiciones y calidad de vida, privilegiando su desarrollo integral y el ejercicio pleno de la ciudadanía como sujetos de derechos y actores estratégicos del desarrollo». **Tomando en cuenta que dicha política ha sido clave para la promoción de los derechos de la juventud guatemalteca, se hace necesario impulsar su proceso de actualización, para lo cual se requerirá de la implementación de un mecanismo de consulta que tome en cuenta las necesidades de los diferentes sectores que representan a la población joven, en especial a aquellos grupos más marginados y vulnerables. Al mismo tiempo, deberá adaptarse a las nuevas demandas y necesidades que se generan de los cambios demográficos, sociales, económicos y políticos recientes.**



b Salud sexual y reproductiva

Los derechos sexuales y reproductivos son parte fundamental de los derechos humanos, y las limitaciones en cuanto a su pleno ejercicio impactan el bienestar de las personas, particularmente en las mujeres, las familias y las generaciones futuras. El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, en su medida D sobre acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva, promueve dentro de otras cosas, la creación de las condiciones para proteger y garantizar que las personas puedan ejercer sus derechos sexuales y reproductivos, asegurando el pleno acceso a servicios de salud sexual y reproductiva. También plantea acciones para la eliminación de las causas de morbilidad y mortalidad materna. En concordancia con este y otros marcos internacionales, Guatemala cuenta con una serie de leyes, políticas y planes encaminados a abordar el tema desde sus distintas dimensiones, las cuales necesitan articularse y actualizarse a raíz de los avances y cambios poblacionales recientes.

A pesar de los avances alcanzados durante las últimas décadas, en el país aún existen grandes desafíos y desigualdades entre distintas poblaciones y territorios en cuanto al acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, la reducción de la demanda insatisfecha, la fecundidad no deseada, el embarazo en adolescentes y la mortalidad materna. Todo esto implica que buena parte de la población vea limitado el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos. Las carencias en cuanto a la cobertura y calidad de la atención requieren de una mayor inversión presupuestaria para estos servicios, considerando los distintos ámbitos territoriales del país.

Frente a estos desafíos es indispensable fortalecer la atención y garantizar el acceso universal de los servicios de salud sexual y reproductiva, no dejando a nadie atrás, en especial a las mujeres jóvenes, indígenas y las que habitan en las áreas rurales.

Lo cual implica promover la educación sexual integral y la planificación familiar, asegurando la disponibilidad de los métodos de planificación familiar en todos los niveles, con énfasis en las poblaciones

en mayor condición de vulnerabilidad, fortaleciendo el conocimiento y la demanda informada. Adicionalmente, se requiere mejorar los servicios para prevenir y atender las infecciones de transmisión sexual (ITS) y las enfermedades que afectan la salud reproductiva.

Otro factor relevante es la discriminación y falta de pertinencia cultural en la prestación de los servicios, lo que genera barreras entre las usuarias y el personal de salud, para lo cual es necesario contar con un modelo de atención inclusivo, que responda a las necesidades de las personas, enfocada en los derechos humanos, la interculturalidad y la promoción de la igualdad de género.

El ODS 3 plantea que para lograr el desarrollo sostenible es necesario garantizar una vida saludable y promover el bienestar de todas las personas durante cada etapa del ciclo de vida, enfatizando la importancia de asegurar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, así como en la reducción de la mortalidad materna. En cuanto a este último tema, las muertes de mujeres por complicaciones durante el embarazo, parto o puerperio son en su mayoría prevenibles por medio de intervenciones y cuidados eficaces. Estas muertes se dan como resultado de los altos niveles de pobreza y desigualdad, la inequidad de género y la falta de capacidad del sistema de salud pública para dar una atención adecuada y oportuna, entre otras causas. Todo esto representa una transgresión a los derechos humanos de las mujeres guatemaltecas. La mortalidad materna en Guatemala ha mantenido una tendencia hacia la baja; sin embargo, su ritmo se ha desacelerado desde 2013 a la fecha. A pesar de esto, el país continúa registrando los niveles más altos de mortalidad materna en LAC. **Para abordar esta problemática es necesario acelerar la ejecución efectiva del Plan Estratégico Nacional para la Reducción de Muerte Materna y Neonatal 2021-2025.** Esto incluye el involucramiento de distintos actores a nivel local para garantizar el acceso de las mujeres a los servicios de salud reproductiva, promoviendo el empoderamiento ciudadano para la promoción de la equidad en salud y

reducción de las brechas existentes. Al mismo tiempo, se deberán tomar acciones para erradicar la mortalidad materna, como mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios de salud materno-neonatales, fortalecer las competencias del personal de salud responsable de los servicios y garantizar el acceso universal a los métodos anticonceptivos, entre otros.

La fecundidad en adolescentes compromete las oportunidades que ofrece el bono demográfico, por lo que fortalecer las intervenciones para abordarla debe ser imperativo para el Estado.

El embarazo en la adolescencia y la maternidad temprana acentúa las brechas sociales en materia de educación, empleo, ingresos laborales y salud. En muchos casos, la fecundidad no deseada deriva en la interrupción de las trayectorias educativas y laborales de las mujeres. Las madres adolescentes alcanzan menores niveles educativos, presentan una mayor probabilidad de no estar económicamente activas y perciben un ingreso menor comparado al de las mujeres que son madres en edades más tardías. Adicionalmente, al impacto en la vida de las mujeres y sus hogares, el embarazo en adolescentes repercute directamente en la economía nacional, debido a la pérdida de ingresos, empleo y actividad laboral, afectando al sector público de salud por el costo que acarrea la atención de este sector de la población; además, incide en la recaudación del Estado por concepto de impuestos no percibidos.

Durante los últimos años, el Planea 2108-2022 ha sido un instrumento valioso que busca reducir la maternidad temprana, bajo un enfoque de derechos humanos. En la actualidad, la entidad encargada de la coordinación de las estrategias para abordar el tema del embarazo en adolescentes en el país ha iniciado la revisión del Plan con miras a su actualización para un nuevo período, lo que implicará evaluar las intervenciones desarrolladas, sus indicadores y metas, a raíz de los logros alcanzados. **Se recomienda impulsar el proceso de actualización del Planea, porque es indispensable adoptar medidas para acelerar la disminución de los embarazos en adolescentes de 15 a 19 años, considerando las brechas territoriales existentes. También debe hacerse énfasis en la relevancia que aún mantienen los embarazos en niñas de 10 a 14 años y su distribución territorial, la cual muestra patrones que persisten. Considerando las graves consecuencias e impacto en la vida de las mujeres, deben promoverse acciones nacionales y locales para erradicar este tipo de embarazos a temprana edad.**

Guatemala se encuentra dentro de los países con mayor prevalencia de uniones antes de los 18 años, esto a pesar de existir un marco legal que lo prohíbe, aprobado en 2017. **Este hecho requiere de la creación de espacios institucionales de discusión y análisis para la toma de decisiones, sobre el posible aumento de uniones informales a dicha edad, así como el diseño de estrategias a nivel comunitario para su prevención y atención, generar cambios en normas sociales, mejorar la coordinación institucional entre los actores involucrados y otras acciones relacionadas.**



C Envejecimiento de la población

El incremento gradual de la población adulta, debido a los cambios en la estructura de la población, que implica el proceso de transición demográfica, se constituye en otro desafío importante ante el cual la institucionalidad pública debe anticiparse. El panorama actual de una buena parte de la población adulta es crítico, considerando la baja cobertura de seguridad social y de programas sociales enfocados a este sector, como la falta de servicios de salud, la precariedad laboral predominante, la informalidad y los niveles de ingreso. Estos factores repercuten en la poca capacidad de las personas para disponer de los recursos necesarios que les permitan tener una vida digna durante la etapa de la vejez, por lo que son un grupo de alta vulnerabilidad. A consecuencia de esto, en Guatemala, las personas dejan de trabajar a una edad mayor que la de otros países de la región, y, debido a la falta de programas sociales, las remesas constituyen para una parte de esta población el ingreso que ayuda a cubrir su consumo.

El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, en su medida prioritaria 18, plantea la necesidad de «formular políticas con perspectiva de género que aseguren un envejecimiento de calidad, tanto para las personas que viven en las ciudades, como en el campo y la selva».

En este sentido, se recomienda promover el cumplimiento de la Política Nacional de Atención Integral a las Personas Adultas Mayores en Guatemala (PAM) 2018-2032, la cual tiene como objetivo «garantizar el acceso a los servicios básicos para las personas adultas mayores por medio de acciones intersectoriales implementadas por las instituciones públicas, de manera que permitan el envejecimiento activo y saludable de este sector poblacional». Al mismo tiempo, define cinco ejes de acción: salud integral, empleo, formación y capacitación, protección social, promoción de la justicia y recreación y socialización.

Esa política se vincula con el Plan K'atun 2032, específicamente con el eje 2 sobre bienestar para la gente, que prioriza estrategias y acciones para garantizar a las personas el acceso a la protección social universal; además, incluye servicios integrales de calidad en salud, educación, recreación y servicios básicos.

El proceso de envejecimiento de la población implica que el Estado debe iniciar un proceso de adaptación del sistema de salud, debiendo redefinir la función y las características de la atención, lo que implica invertir en infraestructura y en recursos humanos especializados para afrontar un panorama epidemiológico muy diferente al de las generaciones anteriores, con énfasis en las enfermedades crónicas.

Para ello se requiere impulsar aquellas medidas propuestas en la PAM, relacionadas con el fortalecimiento de los servicios de salud pública para la atención especializada, con enfoque geriátrico y gerontológico en los tres niveles de atención, al igual que promover procesos de especialización del personal público y en las escuelas de medicina sobre esta materia.

El envejecimiento poblacional no solo provocará un aumento de las demandas en materia previsional de salud pública especializada y de cuidados para la población adulta, sino también implicará mayores presiones sobre la población activa para financiar este gasto. **En atención a este tema es indispensable impulsar las trayectorias educativas en los jóvenes, además de propiciar una buena inserción laboral, el acceso a servicios básicos y vivienda digna. Por lo tanto, será pertinente apuntar al desarrollo de políticas y programas que incentiven la inversión en el país y generen empleos sostenibles para retener y atraer a la población joven, lo cual se vincula con la medida 25 del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, el cual plantea el aprovechamiento del bono demográfico sobre la base de la solidaridad intergeneracional.**

Los ODS abordan de manera transversal el tema del envejecimiento, haciendo énfasis en la importancia de la inclusión de las personas mayores en el desarrollo, siendo esta una acción relevante para cumplir con la premisa de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de «no dejar a nadie atrás». En este contexto, el envejecimiento saludable, es decir, el proceso de desarrollo y mantenimiento de la capacidad de ser y hacer lo que es importante para las personas, lo cual permite el bienestar en la vejez, debe ser tomado en cuenta durante la formulación de las políticas públicas. **Para alcanzar este**

fin, se recomienda que las acciones impulsadas desde el Estado para la atención de la vejez estén orientadas al fortalecimiento de las capacidades de las personas adultas mayores, así como al aprovechamiento de las oportunidades que genera del envejecimiento de la población, abordando las necesidades y preferencias de las personas mayores. Esto implica garantizar que esta población tenga una participación efectiva en los distintos espacios de toma de decisiones, incluido el diseño de políticas más inclusivas.



d Protección social

Los sistemas de protección social desempeñan una función esencial en la reducción de la pobreza y la desigualdad, que permiten a las familias y las personas, en particular a las más excluidas y en condición de vulnerabilidad, hacer frente a las situaciones de crisis y mejorar su nivel de bienestar. La protección social debería considerar al menos las siguientes garantías de seguridad social: el acceso universal a los servicios de salud; la seguridad básica del ingreso para los bienes y servicios que demanda la población infantil, como alimentación, educación y cuidados; el aseguramiento del ingreso básico de la población en edad de trabajar; y la garantía de los ingresos y atención para las personas adultas mayores.²⁰

Los ODS promueven que los países adopten una serie de acciones orientadas a establecer sistemas de protección social inclusivos que no dejen a nadie atrás. De manera específica, la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible se vincula al tema por medio de los siguientes objetivos: ODS 1, meta 1.3 «Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables»; ODS 3, meta 3.8 «Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos»; y ODS 8, meta 8.6 «De aquí a 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo».

Para reducir la vulnerabilidad social y económica, y la pobreza, de manera particular en la población mayor, es indispensable que el país avance en la construcción de un sistema de protección social. Sobre

este tema, se han dado algunos avances, ya que en 2019 el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) presentó una hoja de ruta para el diseño del Sistema Nacional de Protección Social (SNPS), la cual se ha implementado en el marco del Gabinete Específico de Desarrollo Social (GEDS). Por otro lado, el Plan K'atun 2032, aborda este tema y define la protección social como una serie de acciones que promueven la calidad de vida y abordan la pobreza y la exclusión. **Por su importancia, el país debe impulsar el proceso de diseño del SNPS, así como su puesta en práctica a corto plazo. Para esto se plantea la implementación de políticas públicas orientadas a garantizar la atención universal en salud y educación, la asistencia social y la previsión social, específicamente, en lo que se refiere a las clases pasivas del Estado, pensiones y seguros médicos.**

Partiendo de la situación actual de la protección social en Guatemala, se requiere hacer hincapié en mejorar la cobertura de la protección social contributiva, ampliando la seguridad social como mecanismo para garantizar el bienestar de las personas adultas, igualmente, mejorar el alcance de la protección social no contributiva para atender a la población en mayor condición de vulnerabilidad.

Sobre la ampliación de la cobertura de la seguridad social, la PAM propone el incremento de la cobertura de manera equitativa entre hombres y mujeres, incluyendo a los trabajadores por cuenta propia, las trabajadoras domésticas y los trabajadores de áreas rurales. De igual manera, establece el desarrollo de los programas de apoyo y de inclusión para que las personas preparen su jubilación por medio de planes de ahorro y la participación en los sistemas de seguridad social. Por otro lado, los programas de asistencia social para la vejez no han logrado tener el alcance necesario a efecto de atender a la mayoría de población adulta más vulnerable, viéndose limitados por la asignación de recursos y por aspectos

20 https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:P12100_INSTRUMENT_ID:3065524

relacionados con los mecanismos de identificación y selección de los beneficiarios. **Lo anterior implica que es indispensable evaluar y fortalecer dichos programas, y de manera particular el Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor.**

Una alternativa para capitalizar a largo plazo los beneficios económicos de la migración, asegurando la calidad de vida de los migrantes y sus familias, es disponer de una seguridad social más incluyente, que permita a este grupo de la población garantizar su salud y contar con prestaciones para cubrir las necesidades básicas de los hogares en caso del fallecimiento o vejez de los migrantes. Recientemente, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) ha avanzado en el dictamen del Reglamento relativo a la cobertura del régimen de seguridad social para el migrante guatemalteco, por medio del cual se establece que las prestaciones a las que podrán acceder los migrantes guatemaltecos son las siguientes: pensión mensual vitalicia por vejez a partir

de los 60 años, pensión mensual a los beneficiarios en caso de la muerte del migrante guatemalteco; y atención médica, hospitalización y otros servicios. En el caso del cónyuge e hijos del migrante, se podrá acceder a: atención médica general y especializada, exámenes médicos, medicamentos y tratamiento para enfermedades crónicas, hospitalización y cirugías, cobertura materna y postnatal, así como atención pediátrica y vacunación para hijos menores de 7 años.

Por su relevancia para asegurar el bienestar presente y futuro de la población guatemalteca que por distintas razones ha dejado el país en búsqueda de mejores oportunidades de vida, así como la de sus hijos y cónyuges, se recomienda tomar acciones orientadas a promover la afiliación al régimen de prestaciones de la seguridad social para el migrante guatemalteco y su núcleo familiar.



e Proceso de urbanización

Para alcanzar el desarrollo sostenible es necesario disponer de políticas públicas para el ordenamiento territorial y la sostenibilidad ambiental, las cuales deben considerar el actual sistema de ciudades e integrar los distintos contextos urbanos y rurales. Recientemente, se ha aprobado la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2022-2050, la cual busca «desarrollar un modelo para que el uso y ocupación del suelo responda a su aptitud, capacidad e intensidad, para lograr una gestión que articule la acción de las personas, los ecosistemas y los medios de vida a escala multinivel y sostenibilidad ambiental». Bajo este marco se ha establecido una serie de ejes estratégicos que apuntan a generar las condiciones para promover el desarrollo y el bienestar de la población, los cuales son: gobernanza territorial, ocupación estratégica del territorio, regulación y control de la utilización del suelo, y la interdependencia urbana-rural. Esta política se ha diseñado tomando en cuenta lo definido en el Plan K'atun 2032, en su eje «Guatemala urbana y rural», específicamente en su prioridad «Desarrollo urbano sostenible». **Considerando el avance que constituye esta política para el tema del ordenamiento territorial, se considera importante impulsar y facilitar las condiciones para su implementación, de manera particular en cuanto al fortalecimiento de los gobiernos locales y su articulación con el gobierno central, así como otros actores de la sociedad vinculados con este tema.**

La urbanización es uno de los principales procesos demográficos actuales, el cual debe entenderse como un fenómeno que se manifiesta de manera heterogénea, en una diversidad de contextos que transitan entre ciudades y pequeños pueblos. Para abordar los retos que implica esta dinámica territorial es indispensable, la implementación de acciones de política pública, desde el ámbito local y nacional, que atiendan las demandas sociales del crecimiento urbano y los patrones futuros de distribución poblacional. Actualmente, no existe en el país una normativa, reglamento o plan específico que desarrolle y aborde de manera integral el tema de la urbanización, lo cual es imprescindible, considerando

las transformaciones territoriales sucedidas durante las últimas décadas, en particular la consolidación y crecimiento del sistema de ciudades. **Por tal motivo, se recomienda el diseño de una política urbana y ley de urbanización, en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo, las cuales generen la inclusión, seguridad, resiliencia y sostenibilidad de las ciudades y los asentamientos humanos.** Esta normativa deberá crear y fortalecer la institucionalidad rectora del desarrollo urbano y propiciar el desarrollo de planes estratégicos por cada hub urbano que integra la red de ciudades.

Uno de los principales desafíos, relacionados con la urbanización en Guatemala, es la falta de infraestructura pública adecuada en las zonas urbanas, además del acceso a vivienda digna. El aumento previsto en la población de cada nodo urbano trae consigo la necesidad imperante de poner en marcha acciones de política pública para satisfacer las demandas habitacionales, y reducir el alto índice de déficit habitacional en el país.

Atendiendo a lo estipulado en los ODS, en cuanto a garantizar el “acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales», y lo establecido en el Plan K'atun 2032 sobre beneficiar a la población con los programas de vivienda para que viva en condiciones dignas de habitabilidad, se recomienda desarrollar el Programa Nacional de Vivienda Social, el cual debe estar acompañado de una estrategia de financiamiento y de mecanismos legales que permitan la creación de distritos metropolitanos.

Dicho programa está previsto dentro de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2020-2032, que en su eje 1 «orienta a generar opciones de vivienda para las familias guatemaltecas». Este instrumento establece la implementación de subprogramas diferenciados para el área urbana y rural, así como una serie de acciones para su implementación.

Las intervenciones en el ámbito de la vivienda deben ir acompañadas por acciones a nivel local relacionadas con mejorar y asegurar el acceso a servicios básicos como agua, saneamiento y energía eléctrica, lo cual requiere fortalecer los procesos de planificación de la inversión pública municipal, garantizando la calidad y la transparencia del gasto.

La dinámica económica y productiva a nivel territorial se ha venido transformando y en la actualidad se observa una tendencia a la especialización de la actividad económica de los hubs o conglomerados urbanos que constituyen la red de ciudades del país. A pesar de esto, la estructura económica actual no ha sido capaz de generar más y mejores empleos que impacten positivamente en el bienestar de la mayoría de la población, lo que ha generado altos índices de informalidad y ha propiciado que una parte, cada vez más creciente de población joven, migre a Norteamérica en busca de mejores ingresos. **Frente a esta coyuntura, se requiere generar una nueva dinámica económica que favorezca una estructura productiva que mejore los niveles de crecimiento, pero, sobre todo, mejore el desarrollo para las personas, aprovechando las potencialidades que presentan los distintos territorios. Para esto se recomienda promover una política industrial con enfoque territorial, basada en la competitividad e innovación.** Con esto se deberá buscar dinamizar el sector industrial, así como diversificarlo y hacerlo más eficiente y competitivo.

Adicionalmente, será importante promover la inversión pública en el desarrollo de proyectos de infraestructura, de salud, de educación y de generación de energía limpia, entre otros, ya que esto resulta ser un factor impulsor de la economía a nivel territorial, elevando la productividad y la competitividad.

La planificación territorial es un proceso dinámico y constante que se desarrolla en diversos ámbitos geográficos, y que conlleva una multiplicidad de interrelaciones y actores. En Guatemala, el Sistema Nacional de Planificación (SNP) es la articulación de los procesos de planificación en distintos niveles territoriales, incorporando las dimensiones de ordenamiento territorial y gestión de riesgo. Este sistema busca que la

planificación e inversión sectorial e institucional, llevada a cabo en el ámbito municipal y en los consejos de desarrollo, responda a una visión unificada de desarrollo plasmada en los planes de gobierno, el Plan K'atun 2032 y los ODS. Tomando en cuenta los retos existentes en cuanto a la territorialización de la política pública y la orientación de la inversión para generar el desarrollo sostenible, se recomienda fortalecer y modernizar el SNP. Este aspecto se ha señalado en el Plan Estratégico Institucional de la Segeplan 2021-2025, en donde se hace referencia a la necesidad de fortalecer el SNP desde el nivel institucional para gestionar de manera eficaz y eficiente la planificación para el desarrollo.

Considerando los cambios recientes en la configuración territorial de la población guatemalteca, es indispensable entender el territorio como un sistema de interrelaciones económicas, políticas y sociales, por lo que analizarlo desde la visión «bipolar» de lo urbano y lo rural no es suficiente. Para entender esta interacción es necesario comprender las disparidades económicas y sociales entre territorios, la cuales se ven reflejadas en problemas como la falta de empleos dignos, el escaso acceso a la tierra, la prevalencia de mecanismos de subsistencia precarios y las limitaciones en el acceso a servicios públicos de salud y educación. **Tomando en cuenta que la definición y la métrica utilizada en la actualidad no reflejan adecuadamente la dinámica territorial presente, es necesario iniciar un proceso de discusión técnica en el ámbito de las instituciones gubernamentales, vinculadas al diseño de las políticas públicas y a la generación de información estadística, para actualizar la metodología de estimación de la clasificación urbano – rural.** Hoy en día existen algunas propuestas metodológicas, elaboradas desde la academia y los organismos internacionales, que pueden servir de punto de partida para este proceso, de manera que pueda mejorarse la implementación de las políticas públicas.

El crecimiento y consolidación del sistema de ciudades se ha dado en un contexto de poca planificación y ausencia de ocupación estratégica del territorio, lo que ha implicado que se habiten áreas de interés ambiental y, peor aún, áreas bajo algún tipo de amenaza natural y alta vulnerabilidad a eventos climáticos. Los desafíos a los que se enfrentan las ciudades y los territorios como resultado del cambio climático son complejos y pueden llegar a tener un alto costo humano y económico. Esto hace necesario que las



ciudades desarrollen mecanismos de adaptación ante las condiciones climáticas, e implementen prácticas sociales, económicas y ambientales para resistir sus efectos. **Para hacer frente a estas amenazas se recomienda que, como parte de los procesos de planificación y ordenamiento del territorio, se considere el análisis y elaboración de escenarios, a partir de los cuales se generen recomendaciones basadas en evidencia para la adaptación ante el cambio climático.** Esta visión prospectiva permitirá hacer más precisas las intervenciones a partir de una medición, estrategia y explicación adecuada de los riesgos.

Los desafíos a los que se enfrentan las ciudades y los territorios como resultado del cambio climático son complejos; desde las variaciones climáticas que causan desastres y con ello pérdidas humanas y económicas, hasta aquellos efectos que paulatinamente provocan degradación y pérdida de los recursos naturales y la biodiversidad como los efectos de los cambios de los patrones de precipitación, la sequía y la desertificación. En Guatemala, lo anterior se da en el contexto de un modelo territorial de ocupación que presenta una tendencia de aumento de población en nodos urbanos, en sus metrópolis existentes y ciudades emergentes. Estas

ciudades ya entraron en un proceso de crecimiento y de expansión de su mancha urbana, la mayor parte de ellas sin planificación. Bajo estas circunstancias, se pueden esperar una serie de impactos directos sobre aspectos como el abastecimiento de agua, la infraestructura física, el suministro de los bienes y alimentos, así como los servicios ecosistémicos. También las economías locales sufrirán un impacto directo y las poblaciones verán afectados, aún más, sus medios de subsistencia, lo que generará que los grupos ya vulnerables socioeconómicamente se vean inmersos en una mayor crisis. **Siguiendo los lineamientos establecidos en el ODS 13 «Acción por el clima» y la meta prioritaria 82 del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo acerca de «formular e implementar estrategias y políticas que den respuestas integrales a situaciones de vulnerabilidad a desastres naturales, con un enfoque multidimensional de protección antes, durante y después de los eventos», se recomienda fortalecer e incorporar medidas relativas al cambio climático dentro de los instrumentos de planificación territorial, haciendo hincapié en las poblaciones más marginadas y en condición de vulnerabilidad.**





Migración internacional

Tomando en cuenta que la multicausalidad de las migraciones requiere de intervenciones integrales, territorialmente diseñadas y descentralizadas, se necesita el impulso de un marco de principios rectores para la actuación gubernamental. Ante la necesidad de atender el fenómeno de la migración internacional, Guatemala ha adoptado con reservas algunos instrumentos internacionales clave en la materia, los cuales se plantean bajo el enfoque de los derechos humanos y el desarrollo sostenible. **En este sentido, es necesario mencionar la importancia de fortalecer la inclusión efectiva y la evaluación sistemática del debido cumplimiento del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM) y el Pacto sobre los Refugiados, siendo indispensable que estos se reconozcan como marcos de referencia en la definición de las políticas migratorias nacionales.**

Los desafíos en materia de migración internacional irregular son múltiples, pero su abordaje debe partir de generar las condiciones necesarias para combatir los factores estructurales que obligan a las personas a dejar su país de origen. Crear las condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales para generar el desarrollo sostenible debe ser la principal estrategia para abordar la migración irregular. En este proceso debe ser relevante no solo el rol que desempeña el gobierno central como generador de la política y gobernanza migratoria, sino, sobre todo, el de los gobiernos municipales, ya que es a nivel local en donde se manifiestan con mayor profundidad las consecuencias de la migración. Desafortunadamente, los gobiernos locales han tenido poca o nula participación en el diseño e implementación de las estrategias para atender los efectos de la migración internacional. **Por lo anterior, es imprescindible promover la incorporación de los gobiernos municipales y liderazgos comunitarios en los procesos de política pública, relacionados con el tema migratorio. Ello implica propiciar su empoderamiento y fortalecer sus capacidades técnicas y financieras, así como promover nuevos mecanismos de desarrollo local que beneficien a toda la población.**

Durante los últimos años se han impulsado iniciativas para atender las causas de las migraciones, generando procedimientos institucionalizados de facilitación de la migración laboral en forma temporal y con el propósito de atenuar el impacto y riesgos que implica la irregularidad migratoria. Sin embargo, los esfuerzos realizados siguen siendo parte de una agenda gubernamental de corto y mediano plazo y por lo tanto aún insuficientes para atender las necesidades del país.

En este sentido, es indispensable desarrollar acciones de política pública que vinculen la migración y el desarrollo, incluyendo el fomento de la circularidad de la fuerza de trabajo, la institucionalización de los programas de migración laboral actuales e impulso de una estrategia de identificación de oportunidades laborales en nuevos mercados y en diversos países destino en América Latina, el Caribe, Europa y Sureste Asiático, entre otros.

Considerando los beneficios que genera la migración en los países de origen y destino, el objetivo será generar las condiciones para garantizar una migración ordenada, segura y regular, y así reducir los impactos negativos de la migración y el mejor aprovechamiento de los beneficios económicos de las remesas. Lo anterior se encuentra vinculado a la medida prioritaria 68 del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo relativa a «elaborar estrategias integrales globales y regionales para erradicar la vulneración de los derechos humanos de las personas migrantes, así como aprovechar los beneficios y enfrentar los desafíos que plantea la migración, entre ellos, aquellos derivados de las remesas y de la migración calificada en sectores de alta demanda, así como la participación diferenciada de hombres y mujeres y la transnacionalización del cuidado».

Una tarea pendiente en el país, luego de la promulgación del Código de Migración, en 2016, y de la consecuente creación del sistema migratorio guatemalteco, ha sido la falta de una herramienta



estratégica de planificación que oriente y coordine los esfuerzos, actividades y recursos de la institucionalidad pública en el ámbito migratorio. Al respecto, un paso importante para el abordaje integral de la migración ha sido la elaboración y aprobación reciente de la Política Migratoria, la cual está alineada con otros instrumentos de política pública, normas y acuerdos internacionales. Esta política se plantea como objetivo general, garantizar la atención integral de las personas migrantes, asegurando la protección de sus derechos humanos, su integración a las comunidades de acogida y una gestión migratoria efectiva. Por otro lado, sus ejes temáticos son: derechos humanos y personas en situación de vulnerabilidad; integración y reintegración sustentable; servicios migratorios, consulares y gestión integral de fronteras; y, migración y desarrollo sostenible. **Considerando su relevancia, se recomienda impulsar la puesta en marcha de esta política, generando las condiciones técnicas y presupuestarias para el cumplimiento de sus objetivos. Es importante mencionar que este instrumento se encuentra alineado con los objetivos del PMM, así como también mantiene una coherencia con múltiples ámbitos abordados en los ODS, específicamente con el objetivo 10, meta 10.7 "Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas".**

Otro reto al que se enfrenta el Estado, y en particular los gobiernos locales, es la inserción y adaptación de los retornados, quienes regresan muchas veces bajo condiciones adversas, sin perspectivas claras de empleabilidad, con tejidos de apoyo social desgastados y con necesidad de atención psicosocial. Ante estas circunstancias, las capacidades de los gobiernos locales se ven sobrepasadas, ya que las condiciones que propiciaron la salida de su población siguen predominando, por lo que no existen opciones concretas para su reinserción. Las políticas de desarrollo local que evitan nuevos ciclos migratorios determinan en gran medida la reincorporación de los retornados a sus comunidades de origen.

Para atender este tema, se recomienda llevar a cabo mecanismos de reinserción de las personas retornadas a nivel municipal y comunitario, fortaleciendo la inversión pública para el acceso a servicios básicos de salud, educación, generación de empleos y medios de vida.

Sobre este asunto, la Política Pública de Protección y Atención a la Persona Migrante 2019-2032 plantea como una de sus líneas de acción «realizar alianzas estratégicas con el sector privado, a efecto de reincorporar a las personas repatriadas en la economía formal, considerando sus capacidades adquiridas».



g

Generación de información estadística para la toma de decisiones

Un desafío importante al que se enfrentan los gobiernos para el adecuado diseño e implementación de políticas públicas es disponer de datos oportunos, de calidad y desagregados que permitan tomar decisiones basadas en evidencia. En Guatemala, durante los últimos años se han dado avances en cuanto a la producción estadística oficial, de manera particular en 2018 cuando se realizó el último censo de población, el cual estuvo relegado por algunos años. Recientemente, se ha efectuado una nueva ronda de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) y de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), las que son relevantes para el abordaje de la pobreza y la actualización de los patrones de consumo de la población. Al mismo tiempo, destaca la realización de la Encuesta Nacional de Calidad y Bienestar de los Hogares (Encabih), la cual se constituye en el primer ejercicio estadístico especializado en la medición de la violencia contra la mujer. En el caso de la información procedente de registros administrativos, se han realizado procesos interinstitucionales para el fortalecimiento de las estadísticas vitales y la producción de estadísticas continuas sobre educación, salud, seguridad y violencia, generados por distintos organismos del Estado.

A pesar de los avances, aún existen grandes retos que superar para disponer de información actualizada, de calidad y desagregada territorialmente, así como sobre las poblaciones con mayor vulnerabilidad, siendo esta información valiosa para evidenciar las brechas y desigualdades sociales y económicas existentes en el país. La falta de disponibilidad de información se constituye en un obstáculo para la planificación y el adecuado seguimiento de los avances de la política pública, incluyendo la medición de los logros en el cumplimiento de acuerdos, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El avance para la producción estadística se da en un contexto donde es indispensable fortalecer la institucionalidad pública, responsable de la generación de información estadística nacional, dotándola de mayor

autonomía, modernizándola y mejorando la calidad de los productos estadísticos y los registros administrativos. El INE y el Sistema Estadístico Nacional (SEN) son dos actores clave en este proceso. Para dar respuesta a los desafíos identificados en el marco de la producción estadística nacional, se plantean las siguientes acciones:

- El INE, como responsable de la formulación, planificación y coordinación de la política estadística nacional, debe contar con las condiciones necesarias para afrontar los retos que actualmente implica la demanda de información estadística del Estado y de los diferentes sectores de la sociedad. **Para mejorar la infraestructura estadística nacional es necesario fortalecer la institucionalidad del INE con una mayor autonomía técnica y financiera. Esto implica promover un proceso de diálogo participativo para la revisión y reforma de su legislación.**
- Para avanzar en el desarrollo y actualización de la infraestructura estadística del país, y asegurar la disponibilidad de información oportuna, pertinente, confiable y de calidad, se requiere de una planificación a largo plazo de la producción estadística nacional.

Con este fin, debe de concluirse la elaboración de la Estrategia Nacional para el Desarrollo Estadístico (ENDE), en la cual se definan los objetivos, las prioridades, los recursos y las acciones para mejorar la calidad de las estadísticas oficiales. Con esta estrategia se debe buscar responder a las necesidades de información en el país, alineando la producción estadística con las políticas y la agenda de desarrollo.



Considerando la relevancia que tienen para el país, la ENDE debe priorizar la realización de una nueva ronda del Censo Nacional Agropecuario, Censo Nacional Económico y de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI), así como actualizar las proyecciones de población elaboradas a partir del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018.

- El SEN está integrado por dependencias del Estado y entidades autónomas, semiautónomas y municipales con diferentes capacidades técnicas y financieras para la recolección, elaboración, análisis y publicación de información estadística, lo cual se ve reflejado en la calidad y consistencia de los productos generados. **Considerando la importancia del SEN en la producción de información, se requiere llevar a cabo un proceso de fortalecimiento de capacidades, basado en un diagnóstico que permita identificar y priorizar las necesidades institucionales. Es indispensable mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional del SEN, fortalecer los conocimientos y habilidades de los equipos técnicos, incluyendo la estandarización de conceptos, metodologías y procedimientos estadísticos, e implementar las buenas prácticas para el desarrollo estadístico.**
- El aprovechamiento de los registros administrativos, para generar nuevas estadísticas o mejorar las existentes, trae consigo ventajas debido a su cobertura, continuidad, desagregación geográfica y costo marginal respecto a su utilización en operación. **Por lo anterior, se requiere desarrollar una infraestructura estadística a partir de los registros administrativos para su potencial uso estadístico, lo cual incluye la definición de los procesos para esta transformación, garantizando la coherencia y comparabilidad con otras fuentes como censos y encuestas.**

- Los aspectos que inciden en el bienestar y la calidad de vida se manifiestan y afectan de manera diferenciada en la población, generando brechas y desigualdades entre distintos grupos. Disponer de información de calidad con la mayor desagregación posible es fundamental para la planificación de la política pública, permitiendo focalizar las intervenciones en aquellas áreas geográficas o grupos de población en mayor condición de vulnerabilidad.

En lo relativo a este tema, se recomienda asegurar que las fuentes de información provean datos con la mayor desagregación posible, los cuales permitan mostrar las desigualdades relacionadas con la dinámica demográfica, social, económica, cultural y territorial. Esto bajo un enfoque diferencial e interseccional que busque hacer visible las formas de discriminación contra grupos específicos de la población, así como identificar los múltiples factores o características de las personas que interactúan y generan desigualdades.

- En la actualidad, se dispone de información sociodemográfica y proyecciones de población que permiten evidenciar las tendencias demográficas presentes y futuras, a partir de las cuales es posible actualizar los escenarios y metas de desarrollo que el país se ha planteado. **Se recomienda actualizar el Plan K'atun 2032, ya que fue elaborado a partir de la información censal de 2002; y además, el país ha avanzado significativamente en el proceso de transición demográfica, impulsada, en buena medida, por los cambios en los niveles de fecundidad. Ello, con el fin de evaluar las metas propuestas a la luz de la información más reciente disponible brindada por el XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018 y otras fuentes estadísticas.**



Glosario



Déficit del ciclo de vida económico: sucede cuando el consumo per cápita excede a los ingresos laborales en las primeras y últimas etapas de la vida.

Embarazo en adolescentes: embarazos que se dan en las mujeres de 15 a 19 años.

Esperanza de vida al nacer: representa la duración media de la vida de los individuos, que integran una cohorte hipotética de nacimientos, sometidos en todas las edades a los riesgos de mortalidad del período en estudio.

Índice de privaciones multidimensionales (IPM): es un indicador propuesto por el PNUD y la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford (OPHI) para medir la pobreza, utilizando diversos indicadores relacionados con el desarrollo humano, que presenta una visión más amplia que los indicadores basados en umbrales monetarios, tanto de ingresos como de consumo. Las dimensiones consideradas para la última medición censal en 2018 son las siguientes: calidad de la vivienda, empleo, educación, servicios básicos y acceso a la tecnología.

Migración: se refiere al desplazamiento que realiza una persona o grupo de personas fuera de los límites de una división geográfica (departamental o municipal) que implica el cambio de residencia habitual.

Muerte materna: defunción de una mujer mientras está embarazada o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, independientemente de la duración y el sitio del embarazo, debida a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención, pero no por causas accidentales o incidentales. Décima revisión de la Clasificación Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud (CIE-10, 1993).

Pueblo indígena: se refiere a los pueblos maya, garífuna y xinka reconocidos por la República de Guatemala, según el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, firmado en 1995 como parte del proceso de los Acuerdos de Paz en el país.

Razón de mortalidad materna: es el número de defunciones maternas por 100.000 nacidos vivos.

Relación de dependencia total: indicador de dependencia económica «potencial». Mide la población en edades «teóricamente» inactivas en relación con la población en edades «teóricamente» activas.

Relación de dependencia = $(\text{población de 0 a 14 años} + \text{población de 65 y más años} / \text{población de 15 a 64 años}) * 100$

Remesa: dinero que uno o varios miembros de un hogar reciben con regularidad (mensual, bimestral o trimestral) de parte de una persona residente en otro país. Dicha persona puede ser familiar o no familiar de la destinataria. No incluye dinero recibido de manera ocasional (cumpleaños, Navidad, días festivos u otros).

Sector informal: actividades económicas realizadas por trabajadores que no están cubiertos o suficientemente cubiertos por acuerdos formales. El INE considera como informales a todas las personas ocupadas incluidas en las siguientes categorías: empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de 6 personas; todos los trabajadores por cuenta propia o autónoma, excluyendo profesionales y técnicos; todos los familiares no remunerados; y las personas ocupadas en servicio doméstico.

Tasa bruta de mortalidad: mide la frecuencia de las defunciones ocurridas en un período en relación con la población total. Es el cociente entre el número medio anual de defunciones ocurridas durante un período determinado y la población media del mismo período.

Tasa bruta de natalidad: mide la frecuencia de los nacimientos ocurridos en un período en relación con la población total. Es el cociente entre el número de nacimientos ocurridos durante un período dado y la población media de ese período.

Tasa de participación económica: Población económicamente activa (PEA) como proporción de la Población en edad de trabajar (PET). Tasa global de participación = $(\text{PEA} / \text{PET}) * 100$

Tasa específica de fecundidad: se calcula como el cociente entre los nacimientos, clasificado por grupos de edad, y la población media femenina de cada grupo de edad en el rango de edad fértil en un período determinado (generalmente de un año).

Tasa global de fecundidad: número medio de hijos que tendría una mujer de una cohorte hipotética de mujeres que durante su vida fértil tuvieran hijos de acuerdo con las tasas específicas de fecundidad del período de estudio, suponiendo que no hay riesgo de mortalidad desde el nacimiento hasta la finalización del período fértil.

Bibliografía

- Banco de Desarrollo de América Latina (2014). *Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe*. Caracas: CAF. Recuperado de <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/517>
- Banco Mundial (2021). *Desatando el potencial de crecimiento de América Central*. Guatemala. Washington, D.C.
- Brichetti, J., Mastronardi, L., Rivas Amiassorho, M. E., Serebrisky, T. & Solís, B. (2021). *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe: estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado en 2023, de <https://interactive-publications.iadb.org/La-brecha-de-infraestructura-en-America-Latina-y-el-Caribe>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe (LC/CRPD.4/3)* Santiago.
- (2023). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. (LC/PUB.2023/11-P/Rev.1) Santiago.
- Comisión Nacional de Áreas Protegidas. (2014). *V Informe nacional de cumplimiento a los acuerdos del convenio sobre la diversidad biológica*. Guatemala. Documento técnico No. 3-2014.
- Eberhard-Ruiz, A. (2021). *Guatemala Jobs Diagnostic*. Washington D.C.: Banco Mundial. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35367>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2022). *Bono demográfico de género y su impacto en el crecimiento económico de El Salvador*. San Salvador: UNFPA.
- (2020). *Consecuencias socioeconómicas del embarazo en adolescentes en Guatemala. Implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad adolescente en países de América Latina y el Caribe – MI 1.0*. Guatemala Ciudad.
- FUNDESA. (2023). *Resultados 2023 del Índice de competitividad local*. Recuperado de: https://www.fundesa.org.gt/content/files/indices/icl/FUNDESA_-_ICL_2023_Comunicado_de_Prensa.pdf
- Gobierno de la República de Guatemala. (2017). *Plan Nacional de Prevención de Embarazos en Adolescentes en Guatemala 2018-2022*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística. (2015). *República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014*. Principales resultados. Guatemala, Centroamérica.
- Kaza, Silpa; Yao, Lisa C.; Bhada-Tata, Perinaz & Van Woerden, Frank. (2018). *What a Waste 2.0 A Global. Snapshot of Solid Waste Management to 2050. Urban Development Series*. The World Bank, Washington DC. DOI:10.1596/978-1-4648
- Lalanne, A. (2023). *Size and Position in Value Chains in Latin America with a regional Perspective*. Revista de Economía y Estadística, Vol. 60 Núm 1., 11-53.
- Mason, A. L. (2006). *Reform and Support Systems for the Elderly in Developing Countries*. Capturing the Second Demographic Dividend. *Genius*, LXII (2), 11-35.
- Mason, A., Lee, R., Abrigo, M. & Lee, S. H. (2017). *Support ratios and Demographic Dividends: Estimates for the World*. Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA).
- M. Cabrera, E. Coyoy & S. Zapil. (2023). *Cuentas Nacionales de Transferencia (CNT) Guatemala*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2022). *Atlas de vulnerabilidad al cambio climático, Guatemala. Fortalecimiento de los procesos nacionales de planificación para la adaptación al cambio climático*. Guatemala.
- (2015). *Pacto Ambiental de Guatemala 2016-2020*. Guatemala.



- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Sistema Guatemalteco de Ciencias del Cambio Climático y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). *Tercera comunicación nacional sobre cambio*. Guatemala: Editorial Universitaria UVG. Recuperado de: <https://www.marn.gob>.
- Ministerio de Finanzas Públicas. (2023). *Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2023 y Multianual 2023-2027*. Guatemala.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (2023). *Situación de Mortalidad Materna en Guatemala. Años 2020 y 2021*. Guatemala.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2023). Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas 2022. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). En línea. Guatemala. Recuperado de https://infounitnca.iom.int/uploads/RemesasGT2022/Resumen_EncuestaRemesas2022_gt.pdf
- Organización Mundial de la Salud. (2004). *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud*. Décima Revisión, vol. 2, Manual de Instrucciones, 2° ed., págs. 98-99
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH): Desafíos y oportunidades para Guatemala: hacia una agenda de futuro. La celeridad del cambio, una mirada territorial del desarrollo humano 2002 - 2019*. Guatemala.
- Sandoval, C. & Silva Lira, I. (2012). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5518>
- Silva Lira, I., Riffo Pérez, L. & González Catalán, S. (2012). *La economía regional chilena en el período 1985-2009*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7243>
- Ulku, H. & Zaourak, G. (2021). *Unleashing Central America's Growth Potential: Synthesis Report*. Guatemala. Washington D.C.: Banco Mundial.



Fondo de Población
de las Naciones Unidas

Copyright © Naciones Unidas, 2024
Todos los derechos reservados.

El Análisis de Situación de la Población (ASP) 2024: Guatemala, un país de infinitas posibilidades, es un documento que contribuye al debate en la Región Latinoamericana, sobre Población y Desarrollo, en consonancia con el Consenso de Montevideo. El documento muestra los cambios que se han venido experimentando en el ámbito demográfico nacional, que incluye la situación migratoria y territorial.

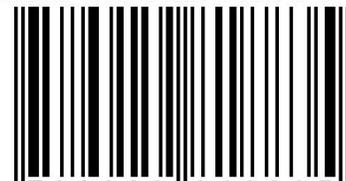
El ASP 2024, tiene como objetivo proveer información demográfica que sea de utilidad para la comprensión de la situación de población y desarrollo del país. De manera que sea útil en la toma de decisiones públicas que puedan incidir en cambios importantes de inmediato y mediano plazo de acuerdo con el estado de la población actual. El ejercicio cuenta con un carácter prospectivo, por lo que puede ser útil para procesos de planificación de largo plazo también.

Dentro de las diferentes temáticas abordadas en el ASP se encuentran: el análisis del contexto económico, político, social y cultural del país; las transformaciones demográficas observadas durante las últimas décadas en cuanto al volumen y estructura de la población, la fecundidad, mortalidad y migración. Asimismo, se refiere a la relación entre los acontecimientos económicos, el cambio demográfico y el análisis de las dinámicas territoriales de la población.

El propósito del ASP es emplear los mejores datos de población disponibles para proporcionar inteligencia demográfica, que sirva para la planificación e implementación de acciones efectivas, cumpliendo así con el principio de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible de no dejar a nadie atrás en los procesos de desarrollo nacional.



ISBN: 978-9929-8188-3-5



9 789929 818835



Secretaría de
**Planificación y
Programación de
la Presidencia**



Fondo de Población
de las Naciones Unidas