

Serie de documentos de análisis

¡CONTAMOS!

Boletín No. 14

Adolescencia: un presente y un futuro en claroscuro
Análisis de los Presupuestos Generales de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala, 2007-2013



ISBN: 978-9929-674-01-1

Coordinación

Alejandra Contreras de Álvarez – *Economista sénior*, Icefi

Investigación y redacción

Gustavo Molina – *Economista investigador*, Icefi

Mark Peñate – *Asistente de investigación*, Icefi

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – *Director ejecutivo*, Icefi

Enrique Maldonado – *Economista sénior*, Icefi

Mariko Kagoshima, *Representante adjunta*, Unicef

Julián Duarte – *Especialista en monitoreo y evaluación*, Unicef

Juan Enrique Quiñónez – *Especialista en desarrollo adolescente*, Unicef

Producción y supervisión:

Adelma Bercián – *Directora de comunicación*, Icefi

Juan Pablo Ozaeta – *Oficial de comunicación*, Icefi

Fotografía de portada

Claudio Versiani

Diagramación:

Marlon Alvarado

Administración:

Iliana Peña – *Coordinadora administrativa y financiera*, Icefi

Guatemala, Centroamérica, agosto de 2014



Con el apoyo financiero de:



El contenido de este documento no representa necesariamente la opinión de la Embajada de Suecia en Guatemala.

Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se cite la fuente. Cualquier comentario es bienvenido a las direcciones electrónicas: comunicacion@icefi.org / info@icefi.org. Puede descargar la versión electrónica del documento en <http://www.icefi.org>

Adolescencia: un presente y un futuro en claroscuro

Análisis de los Presupuestos Generales de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala, 2007-2013

Distribución Gratuita

Guatemala, Centroamérica,
agosto de 2014

RESUMEN

Desde el año 2007, Guatemala ha invertido en promedio, Q 1,177.8 (USD 228) anuales por adolescente. Lo anterior representa en total, unos Q 6,133 millones, lo que equivale a un escaso 1.8% del PIB. En sí, tan solo 9 centavos de cada quetzal del presupuesto ejecutado por el Estado se dirige a este grupo etario. Estas inversiones se encuentran orientadas a la protección de los derechos fundamentales de los adolescentes; sin embargo, las prioridades de ejecución presupuestaria mayoritariamente se concentran en la educación primaria a un nivel de escolaridad que incluye a adolescentes. Así, el 80% de las inversiones efectuadas desde 2007 se identifican como indirectas (no conscientemente planificadas) y, consecuentemente, fluctúan por razones externas a los derechos de las y los adolescentes. Las cifras muestran un deterioro continuo de las inversiones, aunque con aumentos planificados para 2013. Dado lo anterior existe una alta probabilidad de no llegar a ninguna concreción. Por ello, garantizar los derechos de los adolescentes requerirá una transformación profunda de reformas fiscales e inversiones sociales más incisivas garantizando impacto y eficiencia, así como mecanismos de transparencia y gestión para lograr un gasto adecuado.

Palabras clave: adolescencia, inversión, Guatemala, niñez, política fiscal, presupuesto público.

ABSTRACT

Guatemala has invested on average, Q 1,177.8 (USD 228) per adolescent since 2007, which represents roughly Q 6,198 million annually, equivalent to a 1.8% of the GDP. Nearly 9 cents of every Q1 executed in the public budget is addressed at this population. These investments are directed towards the protection of the fundamental rights of adolescents, yet its priorities are concentrated vastly in primary education, which include those adolescents that attend it with over age. Furthermore, 80.1% of such investments, since 2007, have been identified as indirect (not consciously planned) which consecutively fluctuate by external reasons to those sought for the accomplishment of adolescents rights. The data shows continuous detriment of the investments although demonstrating planned increases for 2013, which have great probabilities of not being executed. To guarantee the rights of adolescents, the main requisite is a profound transformation via fiscal reforms and social investments. This requisite has to be more incisive in order to guarantee greater impact and efficiency as well as, better mechanisms of transparency and adequate administration.

Key words: adolescence, childhood, investment, fiscal policy, Guatemala, public budget.

ÍNDICE

Presentación	7
Introducción	10
I. Los derechos de las y los adolescentes	12
1.1 ¿Quiénes son las y los adolescentes guatemaltecos?	13
1.2 El contexto mundial de políticas que amparan los derechos de las y los adolescentes	14
1.3 El contexto nacional de las políticas pro-adolescencia:	16
II. Las diversas caras de la adolescencia guatemalteca	20
2.1 La transición demográfica: una responsabilidad para la inversión social en la adolescencia	22
2.2 La educación adolescente: una dinámica de exclusión, renegación de la identidad y la historia, así como un espacio de reproducción de violencias	23
2.3 Salud y vida, del hogar a la calle: asesinatos, alcoholismo, violencia sexual y reproductiva	29
2.4 Sub-empleo: causas de la movilización humana, la desprotección social y la trata de personas	35
III. El Estado frente a la oportunidad del desarrollo adolescente	40
3.1 ¿Cuánto hemos estado invirtiendo en la adolescencia?	41
3.2 Inversión pública en adolescencia (IPA)	42
a. IPA per cápita real	43
b. Índice de focalización	44
c. Inversión directa (IDA)	45
d. Inversión indirecta (IIDA)	46
e. La contribución de la IPA(s) al gasto público social	49
3.3 La inversión en adolescencia por finalidad	50
a. Asuntos económicos	52
b. Actividades recreativas, cultura y religión	52
c. Defensa	53
d. Protección social	54

ÍNDICE

e. Protección del medio ambiente.....	59
f. Orden público y seguridad.....	60
g. Salud.....	61
h. Servicios públicos.....	62
i. Vivienda.....	63
j. Educación.....	64
IV. Conclusiones.....	70
V. Recomendaciones.....	72
VI. Siglas y acrónimos	78
VII.Referencias bibliográficas.....	80

PRESENTACIÓN

**«No hay denuncia verdadera sin compromiso de transformación...
ni compromiso sin acción».**

Paulo Freire

Guatemala es más que el nombre de un territorio. Para aquellos que luchan por ella, esta nación tiene el rostro de miles de personas que, día tras día, pelean innumerables batallas en la búsqueda de su autodeterminación, una que lamentablemente va de la mano con el clamor por la supervivencia. En ese contexto, la razón del presente documento es realizar un aporte a una de esas miles de batallas que fraguan las y los adolescentes de estas tierras, pues las mismas abogan por el rompimiento del silencio cómplice que los destina a sobrellevar la pesada carga del subdesarrollo de esta nación.

Las decisiones y opiniones políticas que se forjan y ejecutan año con año en los confines del Congreso de la República y en las manos de la tecnocracia política del Organismo Ejecutivo se transforman, ineludiblemente, en realidades muy cotidianas para las y los adolescentes guatemaltecos. Por ese motivo, muchas de tales decisiones se encuentran gravadas con la vida y la muerte de aquellos que fuertemente dependen de ellas. Lamentablemente, desde 2007 (foco de atención inicial de este informe), la tinta burocrática que ha marcado las determinaciones políticas ha teñido demasiados desaciertos. Las llamadas transformaciones de la sociedad guatemalteca han permeado, sin duda, la capacidad de expresarse con libertad y de influir, muy limitadamente, en la opinión política que sustenta algunas decisiones marginales; pero en nada han logrado alcanzar las raíces profundas que siguen abriendo brecha a la desigualdad entre los pueblos de Guatemala, o entre las poblaciones con diferencia etaria. Las diferencias de exclusión ya no son únicamente visibles entre etnias y clases sociales, sino también entre los mismos grupos, pero en distintas etapas de la vida. La exclusión se sigue agudizando en todo nivel.

A pesar de ello, el Estado guatemalteco ha avanzado en la legislación adecuada para guiar de manera más estratégica las inversiones en pos de la transformación necesaria, en este caso, para favorecer a la adolescencia: la *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*, la *Ley de Desarrollo Social* y la *Ley de Maternidad Saludable*, entre varias más, así lo señalan. Adicionalmente, el país cuenta con políticas nacionales estipuladas para la concreción de dichas leyes: la *Política Pública de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*, la *Política de Salud para la Adolescencia y Juventud* y la *Política Nacional de Juventud*, entre otras. Las intervenciones

significativas para la adolescencia son conocidas y han sido estudiadas a nivel regional gracias, entre otros esfuerzos, a la colaboración que Unicef ha llevado a cabo de forma interdisciplinaria con la comunidad internacional; así como al apoyo continuo para la divulgación de la información técnica y estadística y de auditoría social que, a nivel nacional, lleva a cabo una buena parte de la sociedad civil organizada, y que subraya la situación de aquellos programas con mayor afectación e impacto en las y los adolescentes. En sí, la sociedad guatemalteca, el Estado y su entorno (técnico, político y legal), conforman los componentes suficientes para ejecutar aquello que se considera necesario para una transformación a favor de las y los adolescentes. Pero, entonces, ¿qué ha faltado?

Las dinámicas de poder intergubernamentales, la corrupción, las ineficiencias burocráticas y las cooptaciones de las élites políticas, económicas y criminales explican, en gran medida, estas grandes amputaciones del sistema público. No obstante, sigue habiendo un actor pendiente que, por muchos motivos, resulta vital, aunque ha permanecido inmóvil y silenciado: la sociedad civil. Hoy por hoy, la democracia se ejerce en el actuar político, uno que conlleva la responsabilidad de denunciar por el otro, de actuar por todos y todas, y por nosotros, y de reflexionar del ayer al mañana, configurándose así un actuar político-social muy necesario si se habrá de caminar hacia la verdadera consolidación de la reconstrucción del tejido social a partir de las demandas mínimas que requiere un Estado de derecho incluyente.

Este informe, por lo tanto, presupone que fue realizado para usted, el lector, actor social vital, para que la expresión libre de su pensamiento, de su votar y de su actuar civil-político, pueda ejercer la más crítica fuerza de opinión pública. Principalmente, para que su accionar, fundamental en estos tiempos necesitados de cambios profundos, contribuya a llevar a cabo aquellas transformaciones que son en realidad la mayor deuda pública del Estado con su ciudadanía.

A pesar de toda la legislación, de la planificación programática interanual, de la creación de entidades responsables para su ejecución, de varios encuentros nacionales en apoyo a la inversión social, y de altamente atacadas (y muy tenues) reformas fiscales, el Estado guatemalteco invierte en la adolescencia la ínfima cantidad de Q 1.27 diarios (USD 0.16) en inversión directa y conscientemente planificada; esto es, un 0.4% del PIB de 2013. Cabe entonces cuestionarse, dado que registramos la carga tributaria más baja de Centroamérica y una de las más pobres de la región latinoamericana (del 11.1% del PIB de 2013), ¿qué más podemos esperar de nuestra capacidad de invertir en el futuro? Por más que se argumente el incremento de eficiencias en la ejecución, estas jamás serán suficientes para encarar los serios desafíos que se tienen por delante.

La educación primaria no es suficiente. La educación básica y diversificada, coherente con la realidad y con nuestras culturas, es un nuevo horizonte a visualizar. El embarazo adolescente, el matrimonio temprano y las violencias sexuales, en la familia, en la escuela, o desde las redes criminales que se dedican a la trata de personas, entre otros, son flagelos que se necesita representar y atacar desde la raíz. Estas causas profundas son el machismo, el racismo y la interiorización de una cultura de violencia en todo nivel, la falta de certeza jurídica y la baja inversión en seguridad, así como la carencia de sistemas de justicia en el ámbito rural. Asimismo, la desnutrición crónica en la niñez, como parte del ciclo de vida del adolescente, debe ser por demás aplacada, pero también debe eliminarse el empleo informal, centralizado, incapaz de cubrir los gastos suficientes para llevar una vida con dignidad y que excluye sistemáticamente de la seguridad social. La violencia adolescente y las estructuras reproductoras de personalidades con proyección a la violencia deben ser redefinidas (para visualizarlas también en el seno de nuestras familias, de nuestras relaciones sociales y laborales, de la exclusión clasista, racial y etaria cotidiana, entre otros) y atendidas desde sus concepciones más profundas (la desprotección social, el desarrollo excluyente y la violencia internalizada). En sí, el derecho a un futuro cierto más que un privilegio es la carta abierta, la deuda histórica de la sociedad para con sus hijos e hijas, hoy.

Se espera, entonces, que el presente informe renueve la convicción del lector por ser parte de una sociedad más justa; esperamos que junto a nosotros se sume a la búsqueda de la consolidación de una verdadera democracia en este país, parte de la cual nacerá inextricablemente de un nuevo pacto social más incluyente y más comprometedor: la transformación corre paralela a la disposición de una mayor inversión social coherente con la experiencia de una vida ética y digna.

Porque cada persona cuenta; porque todos y todas *¡CONTAMOS!*

Christian Skoog

Representante de Unicef en Guatemala

Jonathan Menkos Zeissig

Director Ejecutivo Icefi

INTRODUCCIÓN

Los últimos seis años han conllevado un período de cambios interesantes para Guatemala. Por una parte, los Gobiernos de turno han mostrado diferentes matices en sus políticas sociales y económicas que resultan, al día de hoy, en las prioridades de inversión del Estado guatemalteco. Los recientes discursos de cohesión social, combate a la desnutrición, el enfoque en la juventud y la misma *inversión social* —antes referida exclusivamente como *gasto público*— se han constituido en capitales políticos capaces de ser explotados por la sociedad civil. La misma política fiscal y la necesidad visible de asignar cada vez mayores recursos a la inversión hacia los desprotegidos se han traducido en proyectos políticos de cada administración gubernamental. Sin embargo, no ha sido hasta recientemente que se han materializado, con muchos obstáculos, en reformas concretas de un *Pacto Fiscal para el Cambio* (como se le conoce actualmente). A pesar de ello, la carga tributaria se sigue manteniendo en el 11% del PIB y todavía es de las más bajas de América Latina. Desde una perspectiva de dirección estratégica, estos pequeños esfuerzos representan avances importantes que están guiando al país hacia una posible senda de mejoras en su situación de desarrollo humano. Sin embargo, si se toma en cuenta el futuro, tal y como se evidencia en este informe, dichas inversiones siguen siendo por demás insuficientes.

Otro cambio importante nació a raíz de la declaración del Año Internacional de la Juventud en 2010-2011, cuando presiones internacionales buscaron visibilizar a las adolescencias y las juventudes y sus niveles de desprotección. Los frutos de esta efeméride han sido importantes en Guatemala a partir de la publicación de diferentes estudios estadísticos enfocados exclusivamente en la juventud. Esfuerzos adicionales de los fondos, agencias y programas del Sistema de las Naciones Unidas han conferido vital importancia a la adolescencia y han complementado estudios estadísticos focalizados, cuya información nutre y, en más de una ocasión, fundamenta el presente documento. Estos esfuerzos han conllevado a presentarle a la sociedad una situación antes desconocida sobre las múltiples realidades que se confabulan contra este grupo poblacional tan importante. Hoy en día se conoce que *uno de cada dos adolescentes es pobre, uno de cada cuatro embarazos lo vive una adolescente, uno de cada cuatro adolescentes en el área rural solo tiene sexto grado primaria aprobado, tan solo la mitad de aquellos que trabajan recibe un salario que cubra sus gastos mínimos, mientras nueve de cada diez de ellos labora con su derecho laboral a la seguridad social completamente negado*.

La aprobación de la *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia* (Decreto Número 27-2003) y la ratificación de la *Convención sobre los Derechos del Niño* y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, han demarcado lineamientos legales regionales y nacionales en los cuales las políticas nacionales de juventud se han basado en su búsqueda por delimitar el camino (todavía con grandes deficiencias) para actuar en pro del aseguramiento de un buen futuro para el país, desde su niñez y adolescencia. Falta, no obstante, la importante ratificación de la *Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud* y la aprobación de la *Ley Nacional de Juventud*, instrumentos ambos que vendrían a fortalecer las ahora débiles instituciones que velan por el bienestar de esta población. De lo contrario, con el marco legal vigente, los presupuestos de ingresos y egresos del Estado presentados año tras año perpetuarán la brecha entre el discurso y la acción. La manera como esto se corrija —o no— permitirá determinar la voluntad política real para generar los cambios que son necesarios para revertir las condiciones precarias de las y los adolescentes.

El análisis de los presupuestos permite perfilar la dura realidad: la inversión total¹ real entre 2007 y 2013 (de Q 1,536 por adolescente, en promedio, al año) es indiscutiblemente insuficiente si se consideran los pocos avances en materia de educación básica, empleo, prevención del embarazo adolescente, muertes por causas violentas, desnutrición y combate a la pobreza. Esto es, en parte, reflejo de que tan solo Q 0.20 centavos, en promedio, por cada quetzal invertido en la adolescencia, fue conscientemente planificado. La mayoría de inversiones en su beneficio sucede o es parte de políticas públicas que incluyen a grupos poblacionales más amplios. De esta cuenta, no resulta impresionante constatar que el 74% de la inversión se encuentre enfocada, casi exclusivamente, en la inversión en educación y, de esta, la educación primaria destaca como inversión principal. En sí la educación primaria representa, en promedio, el 40% de la inversión total en adolescencia desde 2007, lo cual se explica porque el 13.85% de los estudiantes que cursan este nivel lo hacen con sobre edad, es decir, hasta los 15 años. La concentración de esta inversión desestima, entonces, la realidad multidimensional de las carencias que se manifiestan para las y los adolescentes, cuya atención diversificada es necesaria para generar oportunidades reales de carácter integral. Es evidente que la educación no podrá seguir siendo, en el futuro, la inversión más importante hacia la adolescencia; un aumento en esta debe conllevar un aumento aún mayor en otros servicios (entre estos, la salud) que permitan, de forma conjunta, otorgar a los adolescentes la posibilidad de aprovechar la sinergia de encontrarse sano y sana, educado y educada, y con un medio de vida digno, en vez de mantenerse pobre, habitualmente enfermo y medianamente educado.

En sí, los presupuestos del Estado, para el gobierno central y entidades descentralizadas, han subido de Q 48,638 millones, en 2007, a Q 82,172.9 millones, en 2013. En términos reales esto ha significado Q 5,227 millones de inversión anual en adolescencia, en promedio, con un crecimiento real promedio negativo en los últimos tres años (de -0.48%). La inversión en adolescencia, en términos del presupuesto, mostró un estancamiento entre 2007 y 2008, así como un alza significativa en 2009 (cuando la inversión en adolescencia representaba 10 centavos por cada quetzal invertido del presupuesto). Sin embargo, a partir de 2011 hubo un desfinanciamiento consistente que la redujo a un poco menos de 9 centavos por cada quetzal ejecutado de inversión social por parte del Estado.

El presente documento, a partir de los datos que presenta, busca ayudar a la reflexión ciudadana sobre algunas prioridades de inversión en la adolescencia que vale la pena contemplar, defender, exigir o, a veces, rescatar. La atención de muchas de estas prioridades se traduciría en oportunidades reales para concretar los proyectos de vida de 4.75 millones de estrellas en nuestro firmamento que necesitan brillar con luz propia. A pesar de las turbulencias económicas mundiales, de las fuertes presiones para reducir los déficits fiscales y evitar los riesgos de un endeudamiento insostenible, es indispensable madurar como sociedad sobre las complicadas decisiones éticas, y no solo técnicas, acerca de cómo enfrentar nuestra insostenibilidad fiscal para dejar de gastar lo que no tenemos. Ello implica sopesar si reducimos la inversión social a un gasto tributario mínimo y, consecuentemente, aceptamos de forma continua el nivel tan alto de desprotección social actual, o bien nos involucramos como sociedad civil organizada en una lucha democrática ardua, inter-sectorial e inédita, en pos de transformaciones profundas del Estado y la sociedad en general. Estas luchas comienzan con la pregunta central: ¿cuánto cuesta para usted la vida?

En la actualidad, la respuesta se encuentra en el presupuesto de cada gobierno y en los impuestos que pagamos. Ello constituye una lucha por brindar una oportunidad real en el futuro: la vida de las y los adolescentes y la niñez en general, los hijos e hijas de Guatemala, que finalmente son nuestros, así lo merecen.

1 La inversión total se contabiliza con la inversión directa más la indirecta, según se verá en este documento.



© UNICEF

LOS DERECHOS DE LAS Y LOS ADOLESCENTES

1

LOS DERECHOS DE LAS Y LOS ADOLESCENTES



©UNICEF

1.1 ¿QUIÉNES SON LAS Y LOS ADOLESCENTES?

Una revisión de la visión de las múltiples adolescencias

Definir qué es la adolescencia y, por lo tanto, estar en capacidad de identificar mejor quiénes son las y los adolescentes guatemaltecos, pareciera ser una tarea central antes de emprender un esfuerzo por cuantificar la inversión en ellos y ellas. En esencia, es menester reflexionar que *la adolescencia es más que una cuestión de edad*. La adolescencia de la ciudad no se asemeja a la del altiplano, ni su inicio o duración es el mismo entre la clase alta y aquella de los marginados. Sus características no se comparan entre los estilos de vida modernos y aquellos tradicionales, ni entre hombres y mujeres.² Si se toma como base la manera como se identifica a la juventud en la *Política Nacional de Juventud* de 2012, una visión sobre las adolescencias cambiantes puede entenderse así:

Las y los adolescentes se constituyen como sujetos sociales heterogéneos que sufren y gozan de diferentes libertades respecto al ejercicio de sus derechos, sea por su condición étnica, de género, orientación sexual, lugar de residencia (rural y urbana), grado de vulnerabilidad a la violencia, condición socioeconómica y/o capacidades especiales. En efecto, [una] noción homogenizante de la juventud y la adolescencia desconoce la naturaleza diversa de los sujetos y los grupos que pueden aglutinarse en torno a ella.

El estudio del desarrollo del adolescente conlleva, además, diferentes aproximaciones teóricas. Por una parte se requiere detallar la interconexión que este tiene con la construcción de su realidad identitaria y, por la otra, es necesario desvelar su desarrollo con respecto a los roles sociales que se asignan a cada etapa de la vida. En este marco, se considera importante visualizar el continuo de cambios biológicos (y el estado de dicho desarrollo ideal) que abre los pasos a otros estadios de la vida. Un enfoque del ciclo de vida, por ejemplo, enfatiza que «[...] el desarrollo de capacidades en la [adolescencia y] juventud, a partir de las bases iniciales de la niñez, es fundamental para asegurar el logro de resultados valiosos en la adultez».³

Biológicamente, las niñas comienzan su etapa de menstruación alrededor de los 12 años (o a tan temprana edad como a los 8), mientras los niños pueden tener su primera eyaculación alrededor de los 13.⁴ Pero, además, existen criterios socialmente construidos que tienen que ver con la capacidad del adolescente de ingresar a ciertos estudios, contribuir al hogar, adentrarse en algunos roles laborales, o iniciar su primera experiencia sexual. Para las y los adolescentes del área rural, por ejemplo, la presión por la sobrevivencia constituye un eje fundamental que les obliga a alcanzar cierta «madurez» social, definida sistemáticamente por las oportunidades económicas estructurales a las que tienen acceso. Paralelo a esto, también existen variaciones legales que determinan algunos permisos sociales que, a su vez, están concatenados con el inicio de ciertas etapas en la vida, como podría ser el alcance de la edad mínima para votar, conducir un vehículo, contraer matrimonio, vincularse con el ejército, entrar a determinado grado de la escuela, etc.

2 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2012).

3 *Ibid.*, p. 5.

4 Unicef (2011: 8).

En tal sentido, la transición hacia la adolescencia dependerá de procesos que involucran oportunidades de desarrollo, afincamiento de autonomía y construcción de opciones de vida e identidad, como decisiones pertinentes a la realidad social (por ejemplo, escoger seguir estudiando nivel básico y diversificado como opción racional frente a una oportunidad *real* de entrar a la universidad, ya sea porque esta se encuentra cercana, porque es gratuita, o porque la familia no tiene necesidad de que la o el adolescente aporte a la manutención o subsistencia del grupo). La niñez, a su vez, como flujo continuo del desarrollo hacia la adolescencia, no podrá desligarse de su importancia con respecto a la contribución a los procesos de construcción de las nociones sobre el mundo, así como sobre las características conductuales-cognitivas que se desarrollan enmarcadas en las realidades de salud, aprendizaje, comunicación, juego y nutrición, por mencionar solo algunas.⁵

Por la amplia diversidad de la realidad e historia en la que la población guatemalteca vive y se ha desarrollado, es incuestionable la necesidad de reflexionar sobre la ardua labor, casi interminable, de identificar a nuestra adolescencia. Las transiciones entre niñez, adolescencia, juventud y adultez serán, en su mayoría, una compleja relación desfigurada que debe acompañar la lectura crítica de este documento. Sin embargo, como requisito metodológico para la cuantificación de la inversión en la adolescencia, en este informe se ha

optado por seleccionar el supuesto biomédico de la *Política de Salud para la Adolescencia y Juventud*,⁶ que ubica a la adolescencia temprana, media y tardía entre los 10 y los 19 años de edad. Su selección siguió dos argumentos: a) dicho rango etario permite visibilizar la situación de la maternidad adolescente a tan temprana edad en algunos estratos de la sociedad; y, b) porque dicho estrato representa un continuo dentro de la edad inicial [ilegal] de ingreso al mercado laboral (10 años) y el rango de edad de la finalización normativa del sistema educativo de mayor inversión (de 7 a 18 años, es decir de primaria a diversificado). Cabe resaltar que en Guatemala existen otros criterios que ubican a la adolescencia dentro de otros rangos de edad.

1.2 EL CONTEXTO MUNDIAL DE POLÍTICAS QUE AMPARAN LOS DERECHOS DE LAS Y LOS ADOLESCENTES

En 2012, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) presentó una serie de resoluciones que demarcaron, en su momento, consideraciones centrales sobre políticas para el avance del desarrollo de la adolescencia y la juventud. Entre ellas, el «Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y Subsiguientes».

Recuadro 1

Criterios de clasificación de jóvenes según edades

De acuerdo con las definiciones aceptadas por la OMS, Unicef, UNFPA y Onusida, la adolescencia transcurre entre los 10 y los 19 años, y se consideran en ella dos etapas importantes: la adolescencia temprana, de 10 a 14 años, y la adolescencia tardía, de 15 a 19 años. El Estado de Guatemala, en la *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*, considera como adolescente a toda persona desde los 13 hasta los 18 años de edad, aunque la *Política de Salud para la Adolescencia y la Juventud* ubica a las y los adolescentes entre los 10 y los 19 años (MSPAS, 2004: 14).

Instrumentos legales	Adolescencia
<i>Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia</i>	13 a 18 años
<i>Política Nacional de Juventud</i>	13 a 18 años
<i>Política de Salud para la Adolescencia y Juventud 2003-2012</i>	10 a 19 años

Fuente: Icefi/Unicef.

5 PNUD (2012: xii).
6 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS, 2004).

Recuadro 2

Resoluciones de la Asamblea General de la ONU sobre juventud

- 1965:** *Declaración sobre Ideales de Paz, Respeto Mutuo y la Comprensión entre los Pueblos*, RES/2037.
- 1978:** Año Internacional de la Juventud.
- 1980-85:** resoluciones 35/126, 36/28, 37/48, 38/22, 39/22 y 40/14 sobre participación, paz y desarrollo, y resolución 40/33 sobre justicia de menores.
- 1985:** Año Internacional de la Juventud.
- 1990:** resolución 45/113 sobre protección de menores privados de libertad.
- 1995:** «Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y Subsiguientes».
- 1996:** *Declaración sobre el Fomento entre la Juventud de los Ideales de Paz, Respeto Mutuo y Comprensión entre los Pueblos*.
- 1997-2001:** resoluciones 52/83, 54/120 y 56/117 sobre políticas y programas que afectan a la juventud.
- 2001:** resolución 57/165 al respecto de la promoción del empleo de los jóvenes.
- 2003-05:** resoluciones 58/133, 59/148 y 60/2 sobre políticas y programas relativos a la juventud.
- 2006:** resolución sobre empleo juvenil, E/2006/26.
- 2007:** resolución sobre juventud en la economía global, 62/126.
- 2010:** Año Internacional de la Juventud.
- 2011:** Reunión de Alto-Nivel de la Asamblea General: Diálogo y Mutuo Entendimiento, 65/312.

Fuente: Icfef/Unicef, con datos de las Naciones Unidas. Disponibles en: <http://www.un.org/es/events/youthday/docs.shtml>

Dicho Programa generó un conjunto de directrices y postulados que aproximan el enfoque de derechos humanos a las inversiones globales destinadas a la adolescencia y la juventud, entre ellas: a) la educación, b) el empleo, c) el hambre y la pobreza, d) la salud,

Recuadro 3

Marco legal internacional sobre los derechos de las y los adolescentes

- a) *Declaración Universal de Derechos Humanos*
- b) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*
- c) *Pacto por los Derechos Civiles y Políticos*
- d) *Convención Americana de Derechos Humanos*
- e) *Convención sobre los Derechos del Niño*
- f) *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*
- g) *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*
- h) *Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): Convenio 138, Sobre la Edad Mínima Laboral; Convenio 169, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; Convenio 182, Sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil.*
- i) *Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*
- j) *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación con las Personas con Discapacidad*
- k) *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas*

Fuente: Icfef/Unicef.

e) el medio ambiente, f) el uso indebido de drogas, g) la delincuencia juvenil, h) las actividades recreativas, i) las niñas y los jóvenes, j) la plena y efectiva participación de los jóvenes en la vida de la sociedad y la adopción de decisiones, k) la globalización, l) la tecnología de la información y las comunicaciones, m) el VIH/sida, n) los jóvenes y los conflictos armados y, o) las cuestiones intergeneracionales.

Paralelamente, el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) ha realizado ocho Foros Mundiales de la Juventud y en cada uno se han presentado diferentes declaraciones acumulativas, de donde se desglosan nuevas y más complejas visiones sobre las problemáticas y

propuestas de acción desde la perspectiva de la adolescencia y la juventud. La última *Declaración del Foro Mundial de Juventud*, promulgada en Bali,⁷ enfatizó, por ejemplo, recuperar la visibilización de la heterogeneidad de las adolescencias y juventudes, denotando en sus recomendaciones la especial atención a las personas jóvenes *lesbianas, gays, bisexuales, trans, queer e intersexuales (LGBTQI)*, *los hombres que mantienen relaciones sexuales con hombres*, *los consumidores de drogas*, *los refugiados*, *las poblaciones rurales*, *los jóvenes no escolarizados*, *los trabajadores sexuales*, *las poblaciones indígenas*, *las poblaciones afro descendientes*, *los migrantes*, *los jóvenes en situaciones de conflictos y de emergencia*, *las personas con discapacidad y los jóvenes que viven con el VIH/sida*.

En el Foro de Bali se consolidó, además, el inicio de la participación de las y los adolescentes y juventudes en el esfuerzo consultivo más importante hasta el momento dirigido por el Sistema de las Naciones Unidas a través de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, y el desarrollo de la Agenda Global Post-2015. Se declaró que el objetivo de este esfuerzo sería reformular —a partir de las opiniones de las bases sociales de cada país, jóvenes incluidos— las prioridades de desarrollo a partir de 2015, a nivel global. En preparación, el Encuentro Iberoamericano de la Juventud Indígena y Afrodescendiente de la Organización Iberoamericana de Juventud (2013) presentó algunas opiniones preliminares que demarcan las agendas actuales de discusión en el continente al respecto de la problemática de las y los adolescentes:

«Como señalan varios estudios, la juventud iberoamericana vive una serie de paradojas y contradicciones que ilustran el carácter desigual de la vida, particularmente en los países latinoamericanos: los jóvenes tienen más educación, pero menos empleo; están más informados, pero padecen un mayor déficit de participación en todos los ámbitos; aspiran a una mayor autonomía, pero están limitados económicamente para realizarla —aun teniendo un empleo—; gozan de una mejor

salud, pero cada día aumentan los índices de morbilidad juvenil, invisibilizándose las formas en que enferman y mueren; están mejor dotados para el cambio que promueve la globalización, pero millones viven en la pobreza y la indigencia; muchos/as defienden causas como el derecho a un medio ambiente saludable pero no participan en las decisiones que cada día devastan los recursos naturales que heredarán en el futuro».⁸

Es en este contexto donde cabe comprender los compromisos multisectoriales y multilaterales propuestos por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de donde se desglosan los siguientes criterios de apoyo a la adolescencia y la juventud:

- a) Reconocer la importancia de su participación en la edificación del futuro de la humanidad mediante oportunidades de equidad y justicia.
- b) Difundir ideales de paz, respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, solidaridad humana y dedicación a los objetivos del progreso y desarrollo.
- c) Aprovechar su potencial en tareas de construcción nacional, la lucha por la libre determinación, la independencia nacional contra la dominación y la ocupación extranjera y en pro del adelanto económico, social y cultural de los pueblos.

1.3 EL CONTEXTO NACIONAL DE LAS POLÍTICAS PRO-ADOLESCENCIA:

La sociedad civil guatemalteca ha acompañado diferentes procesos consultivos que han culminado en propuestas de abordaje de la temática del desarrollo de las adolescencias y las juventudes, así como en propuestas de marcos legales para su consecución. Uno de los esfuerzos más significativos, liderado por la Coordinadora Juventud por Guatemala (CJG), ha sido el impulso de la «Iniciativa

⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas (2014). *Marco de medidas para el seguimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después de 2014*. ONU.

⁸ Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ, 2013).

de Ley de Desarrollo Integral de la Juventud (3285)», presentada en 2005 y que sirvió como base para la formulación de la actual «Iniciativa de Ley Nacional de Juventud (3896)», propuesta al Congreso de la República de Guatemala desde 2008 y que aún se encuentra pendiente de aprobación. La importancia de estos esfuerzos radica en que, sin una ley que norme una política nacional de adolescencia y juventud y asigne obligatoriamente recursos financieros para su ejecución, estos instrumentos de política nacional corren el riesgo de seguir siendo materia de rediseño por cada gobierno de turno, lo que impide una adecuada y coherente ejecución.

El Estado de Guatemala presentó en 2000 la primera «Propuesta de Política y Plan de Acción 2001-2006» con un enfoque específico para la adolescencia y juventud rurales. A partir de ella y con el involucramiento del Consejo Nacional de la Juventud⁹ (Conjuve), los Gobiernos siguientes han presentado diferentes versiones para una política nacional de juventud. Dichas versiones contienen principios amplios que convergen con las convenciones de derechos humanos y acusan pertinencia con discusiones actuales sobre temas de multiculturalidad, sustentabilidad y cooperación intergeneracional.¹⁰ Cabe destacar la aprobación, en el Congreso de la República, del *Decreto 27-2003*, que dio vigencia a la *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia* (conocida como *Ley Pina*). Luego, el Ejecutivo aprobó el *Acuerdo Gubernativo 333-2004* que da vida a la *Política Pública de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia* y su *Plan de Acción*, entre cuyos mandatos está la articulación de las políticas de niñez y adolescencia con las diferentes dependencias del Estado. Asimismo, se establecen acciones de monitoreo de las asignaciones presupuestarias para concretar el referido *Plan de Acción*.

Uno de los avances actuales es que se cuenta con una nueva *Política Nacional de Juventud 2012-2020 (PNJ 2012-2020)* mediante la cual se creó un Gabinete específico para hacerla operativa y garantizar la coordinación interinstitucional en favor de los jóvenes. Ahora bien, a raíz del abandono de la *Política Pública de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia* y sus correspondientes planes de acción, y frente a la incorporación de la actual *PNJ 2012-2020*, gran parte de las responsabilidades estatales asociadas con la adolescencia temprana (de 10 a 14 años) ha sido obviada dentro del rango de edad que concierne a la juventud (entre los 13 y los 30 años). En este sentido, no solo se ha generado un retroceso tácito en la oportunidad de priorizar recursos y programas especiales dirigidos a tan importante segmento, sino que se desestima el mandato legal de visibilizar y atender el contenido de la *Ley Pina*. De esa cuenta, en la actualidad la inversión en adolescencia está fuertemente asociada con la *PNJ 2012-2020* que, sistemáticamente, deja sin atención al segmento poblacional ubicado entre los 10 y los 12 años.

Aún más problemático resulta comprender que las instituciones ejecutoras de la *PNJ 2012-2020* deben cubrir las inversiones planificadas con fondos asignados a sus programas regulares, lo que suscita la siguiente preocupación: sin una reforma fiscal profunda y enfocada a destinar de mejor manera mayores recursos para las asignaciones planificadas, las leyes, políticas y planes vigentes hasta hoy seguirán siendo ampliamente inoperables. Desde esta perspectiva, la *PNJ 2012-2020* y su *Plan de Acción 2012-2016* no lograrán materializar la planificación planteada y terminarán convirtiéndose en otra política de discurso nominal.

9 Órgano adscrito a la Presidencia de la República mediante el Acuerdo Gubernativo 405 de 1996, y fortalecido mediante Decreto 114, de 1997, del Congreso de la República de Guatemala.

10 Secretaría de Planificación y Programación y Consejo Nacional de la Juventud (Segeplán y Conjuve, 2010).

Tabla 1

Elementos generales de la <i>Política Nacional de Juventud 2012-2020</i>				
Objetivo general de la PNJ 2012-2020	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.			
Áreas priorizadas	Educación	Trabajo y productividad	Salud	Medio ambiente
	Recreación, cultura y deporte	Prevención de violencia	Vivienda	Equidad de género
	Pluriculturalidad	Participación y ciudadanía		

Fuente: Icefi/Unicef, según datos de la PNJ 2012-2020.

Tabla 2

Marco de regulación legal nacional sobre adolescencia
- <i>Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas</i> - <i>Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria</i> - <i>Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática</i> - <i>Código Municipal, Decreto 12-2002</i> - <i>Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, Decreto 22-2008</i> - <i>Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar, Decreto 97-96</i> - <i>Ley de Alfabetización, Decreto 43-86 y sus reformas, Decreto 54-99</i> - <i>Ley de Dignificación y Promoción de la Mujer, Decreto 7-99</i> - <i>Ley de Educación Especial para Personas con Capacidades Especiales, Decreto 58-2007</i> - <i>Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002</i> - <i>Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002</i> - <i>Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto 27-2003</i> - <i>Ley de Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, Decreto 9-2009</i> - <i>Ley para la Maternidad Saludable, Decreto 32-2010</i> - <i>Ley de Acceso Universal y Equitativo a los Métodos de Planificación Familiar y su Incorporación en el Programa Nacional de Salud Reproductiva, Decreto 87-2005</i> - <i>Ley de Desarrollo Social, Decreto 42-2001</i> - <i>Ley de Atención a las Personas con Discapacidad, Decreto 135-96</i> - <i>Ley de Educación Nacional, Decreto 21-91</i> - <i>Ley de Maternidad Saludable, Decreto 32-2010</i> - <i>Ley Orgánica del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, Decreto 17-72</i> - <i>Ley General para el Combate del Virus de Inmunodeficiencia Humana –VIH– y del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida –SIDA– y de la Promoción, Protección y Defensa de los Derechos Humanos ante el VIH/SIDA, Decreto 27-2000</i> - <i>Ley Nacional para el Desarrollo de la Cultura Física y el Deporte, Decreto 76-97</i>

Fuente: Icefi/Unicef

Tabla 3

Organismos instaurados para la ejecución de la <i>Ley Pina</i> (hacia 2003)		
Institución	Unidad	Roles
Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia	La misma	Formular las políticas de protección integral de la niñez y la adolescencia a nivel nacional; velar y tomar acción para su cumplimiento y trasladarlas a los consejos de desarrollo, ministerios y otras dependencias del Estado para su incorporación a las diversas políticas de desarrollo.
Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia	La misma	Definir junto con la Comisión Nacional de la Niñez y la Adolescencia las políticas a nivel municipal para garantizar a los niños, niñas y adolescentes el pleno goce de sus derechos y libertades.
Procuraduría de los Derechos Humanos Procuraduría General de la Nación	Defensoría de los Derechos de la Niñez y Adolescencia	Defensa, protección y divulgación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; velar por el cumplimiento de las disposiciones que en esta materia precisa el ordenamiento jurídico nacional, la <i>Constitución Política de la República</i> , y otros convenios, tratados, pactos y demás instrumentos internacionales en materia de derechos humanos aceptados y ratificados por el Estado de Guatemala.
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Unidad de Protección a la Adolescencia Trabajadora	Comunicar a las demás autoridades competentes incumplimientos sobre abusos laborales al menor trabajador, para su investigación y sanción.
Policía Nacional Civil	Unidad Especializada de la Niñez y Adolescencia	Capacitar y asesorar a todos los miembros de la Policía Nacional Civil sobre los derechos y deberes de niños, niñas y adolescentes, así como la ejecución de su protección y atención especializada de conformidad con el interés superior de los niños, niñas y adolescentes.
Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas	Secretaría Ejecutiva contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas	Prevención del uso indebido de sustancias adictivas legales e ilegales; tratamiento y rehabilitación de drogodependientes y su entorno familiar.
Presidencia del Organismo Judicial	La misma	Crear y facilitar el apoyo logístico para el funcionamiento de los tribunales especializados en niñez y adolescencia.
Juzgados y Tribunales	Juzgados de: a) Niñez y Adolescencia; b) Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal; c) Control de Ejecución de Medidas; d) Sala de la Corte de Apelaciones de la Niñez y Adolescencia	Conocer y resolver las solicitudes de medidas cautelares que sean necesarias para el cese de amenazas o violación de los derechos de la niñez y la adolescencia; supervisar la ejecución de las medidas cautelares; conocer, tramitar, juzgar y resolver los hechos atribuidos a las y los adolescentes constitutivos de faltas, delitos contra la seguridad, etc.
Ministerio Público	Fiscalía de la Niñez y Adolescencia	Realizar la investigación y promover las acciones legales pertinentes, solicitar pruebas, aportarlas y, cuando proceda, participar en su producción, brindar orientación legal y psicológica y asesorar al ofendido durante la conciliación.
Instituto Público de Defensa Penal	n.a.	Fortalecer la unidad específica para la defensa de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal.
Corte Suprema de Justicia	La misma	Realizar los ajustes presupuestarios y técnicos con el fin de implementar los tribunales designados en la <i>Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia</i> .
Secretaría de Bienestar Social	La misma	Velar porque en el proyecto de <i>Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado</i> se incorporen las partidas necesarias para financiar la creación y establecimiento de las instituciones que contempla la <i>Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia</i> .

Fuente: Icefi/Unicef, con base en el *Decreto 27-2003, Ley Pina*.



LAS DIVERSAS CARAS DE LA ADOLESCENCIA GUATEMALTECA

2

LAS DIVERSAS CARAS DE LA ADOLESCENCIA GUATEMALTECA

Los *Acuerdos de Paz*, pactados en 1996, generaron compromisos puntuales de Estado, uno de los cuales apuntaba a la renovación de una política fiscal que hiciera factible una mayor y mejor inversión social dirigida hacia las poblaciones guatemaltecas. El fracaso del *Pacto Fiscal* en el año 2000 y la tímida reforma fiscal de 2012 no lograron conjuntar la suficiente voluntad política para alcanzar los compromisos adquiridos. El consecuente rezago de la inversión social en Guatemala ha generado una sociedad en la que el 59.5% de la población adolescente vive en pobreza, y el 14.5% vive en pobreza extrema.¹¹ De acuerdo con la *Encuesta nacional de empleo e ingresos de 2011 (Enei 2011)*, uno de cada dos adolescentes que trabajan lo hace fuera del sistema de seguridad social. En la Guatemala de hoy, cerca del 18% de adolescentes estudia en sobre edad con relación al nivel educativo que cursa,¹² y la mayoría de las adolescentes

mujeres que quedan embarazadas antes de los 18 años lo hace en condiciones precarias para una maternidad saludable.¹³ En síntesis, Guatemala sigue arrastrando históricamente uno de los índices más bajos de desarrollo de América Latina y el más bajo de Centroamérica,¹⁴ lo cual es coherente precisamente con una de las cargas tributarias más bajas de la región (11.0% del PIB para 2013) y con una de las estructuras económicas más dispares si se la compara con las de sus vecinos centroamericanos y a nivel mundial.¹⁵ En lugar de revertir una situación de subdesarrollo desde el conflicto armado y aún desde antes, las estructuras excluyentes de la organización socioeconómica del país han establecido un continuo de violaciones a los derechos más esenciales de la persona, lo cual es invisibilizado en la actualidad, cuando se vive en una nueva etapa democrática y de una aparente *paz, firme y duradera*.

Tabla 4

Índices de Desarrollo Humano y desigualdad en Centroamérica (2010, 2012)			
Países de Centroamérica	Índice de Desarrollo Humano - 2012	Posición (de 187 países)	Índice de Desigualdad (coeficiente de Gini) – 2010
Costa Rica	0.744	69	47
El Salvador	0.674	105	49
Honduras	0.625	121	55
Nicaragua	0.589	129	54
Guatemala	0.574	131	55

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos de PNUD (2012) y PNUD (2010).

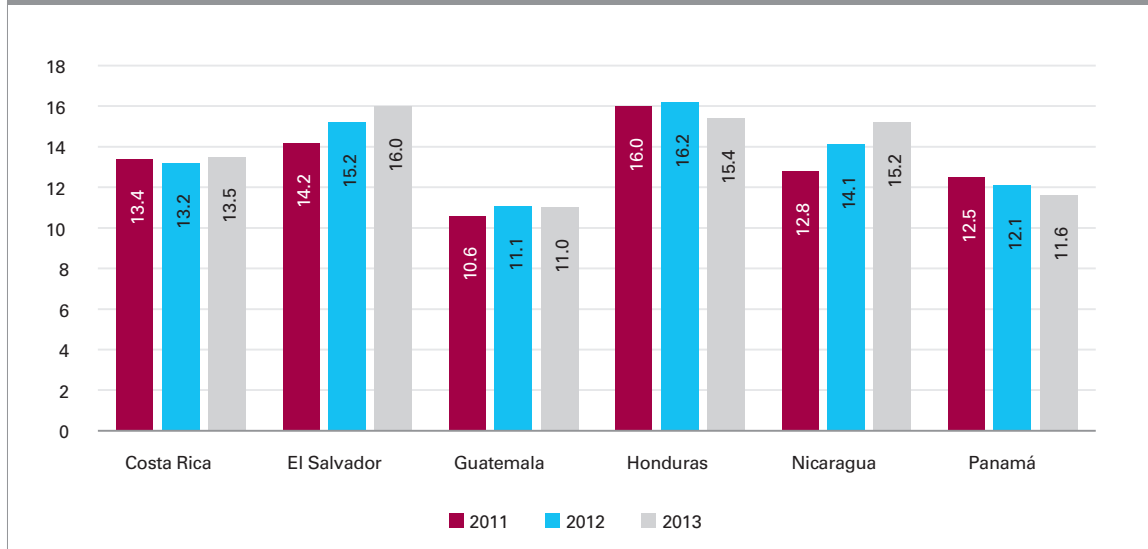
11 Encuesta nacional de condiciones de vida 2011 (Encovi 2011).

12 Datos calculados a partir de las inscripciones iniciales por edad hacia 2011.

13 Encuesta nacional de salud materno infantil 2008-2009 (Ensmi 2008-2009).

14 PNUD (2012).

15 Guatemala es calificado como uno de los países más desiguales del mundo. PNUD (2012).

Gráfica 1**Centroamérica: ingresos tributarios aprobados como porcentaje del PIB (2011-2013)**

Fuente: Icfef/Unicef, con base en datos de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA) y entidades estatales de finanzas públicas (2013).

Nota: datos hacia 2013 son preliminares para toda Centroamérica.

A raíz de decisiones políticas diferentes, países centroamericanos como El Salvador y Honduras, por ejemplo, pese a tener un ingreso per cápita menor que el de Guatemala, han logrado alcanzar mayores índices de desarrollo humano, de 0.674 y 0.625, respectivamente.¹⁶ Esto es coherente con cargas tributarias mayores: del 16 y 15% de su PIB, también respectivamente.¹⁷

2.1 LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA: UNA RESPONSABILIDAD PARA LA INVERSIÓN SOCIAL EN LA ADOLESCENCIA

La importancia de la inversión en la adolescencia (y en la niñez que le antecede de manera ineludible e integral, como parte del ciclo de vida) radica parcialmente en que la Guatemala de hoy está constituida mayoritariamente por una población joven. Cerca de un 69% de personas tiene menos de 30 años y un 23.5% se encuentra entre los 10 y los 19 años, es decir, se ubica en un rango etario

adolescente.¹⁸ La población guatemalteca ha venido experimentando una *transición demográfica*, única en su historia, que en la actualidad posiciona a las y los adolescentes en una situación privilegiada desde la perspectiva de las oportunidades del país para construir una sociedad más incluyente, próspera y equitativa. Dicha transición, conocida como *bono demográfico*, traerá consigo, en los próximos 46 años, una disminución de la participación de la niñez en la población total: los niños menores de 15 años pasarán de ser, en 2013, un 40.5% de la población guatemalteca, a ser un 19.4%, en 2060. Este grupo etario convivirá con una población joven menor de 30 años del 28.6% hasta 2060. El bono demográfico, sin embargo, también trae consigo el incremento de la proporción de personas mayores de 45 años, de un aproximado de 15%, en 2013, hasta un 37%, en 2060.¹⁹

Esta transición demográfica implica que dentro de 46 años la mayor parte de la población estaría en condiciones de trabajar (quienes en la actualidad son adolescentes y jóvenes recibiendo educación estarán cerca de

¹⁶ PNUD (2012: 29).

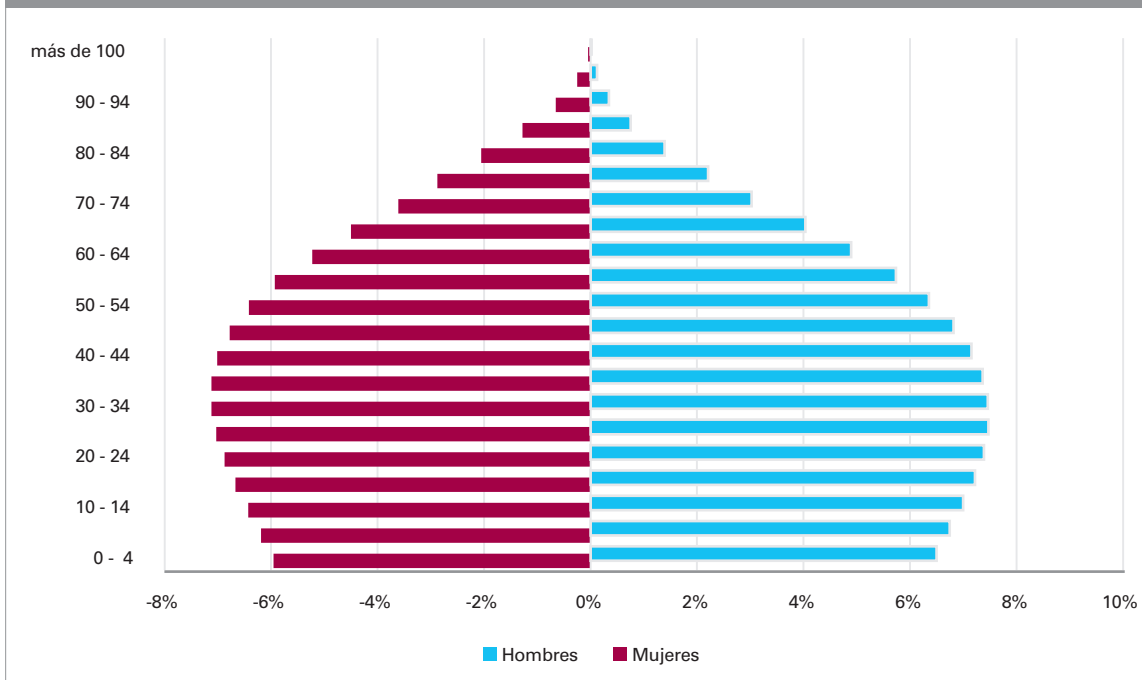
¹⁷ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icfef, 2013).

¹⁸ Estimaciones propias del Icfef hacia 2013, según datos provistos por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

¹⁹ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade, 2012).

Gráfica 2

Pirámide poblacional de Guatemala para el año 2060



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade, 2012).

la edad de retiro), mientras que aquella población que queda fuera del mercado laboral sería relativamente menor. Este período, tal como el sucedido entre 1960 y 1996, requiere de fuertes inversiones sociales a una escala multidimensional, con profundidad (hacia lo rural) y equitativa (dirigida especialmente a la inclusión de mujeres, pueblos indígenas y adolescentes), con una coordinación intersectorial que permita proveer oportunidades reales e integrales, dirigidas a mejorar las capacidades humanas en cuestión. Si no se invierte oportunamente, se pueden prever repercusiones serias a raíz de alzas en las tasas de desempleo y subempleo adolescente y juvenil, con la consecuente emergencia de la conflictividad social asociada. También puede esperarse, una población en envejecimiento que requerirá servicios de seguridad social (tales como el sistema de pensiones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social) sobre una población crecientemente inactiva. El bono demográfico implica una ventana de oportunidades para marcar las pautas de un desarrollo inclusivo, pero también conlleva una serie de responsabilidades muy serias que impactarán en el futuro de la sociedad guatemalteca. Esto implica reflexiones profundas sobre el tipo de futuro del país que

la sociedad quiere plantearse, cuyo realismo parte inextricablemente de una política fiscal que materialice o concrete las inversiones planteadas en ideologías, discursos, leyes y planificaciones, y muy específicamente cuando estos se enfoquen en el futuro de la nación: *su niñez y adolescencia*.

2.2 LA EDUCACIÓN ADOLESCENTE: UNA DINÁMICA DE EXCLUSIÓN, RENEGACIÓN DE LA IDENTIDAD Y LA HISTORIA, ASÍ COMO UN ESPACIO DE REPRODUCCIÓN DE VIOLENCIAS

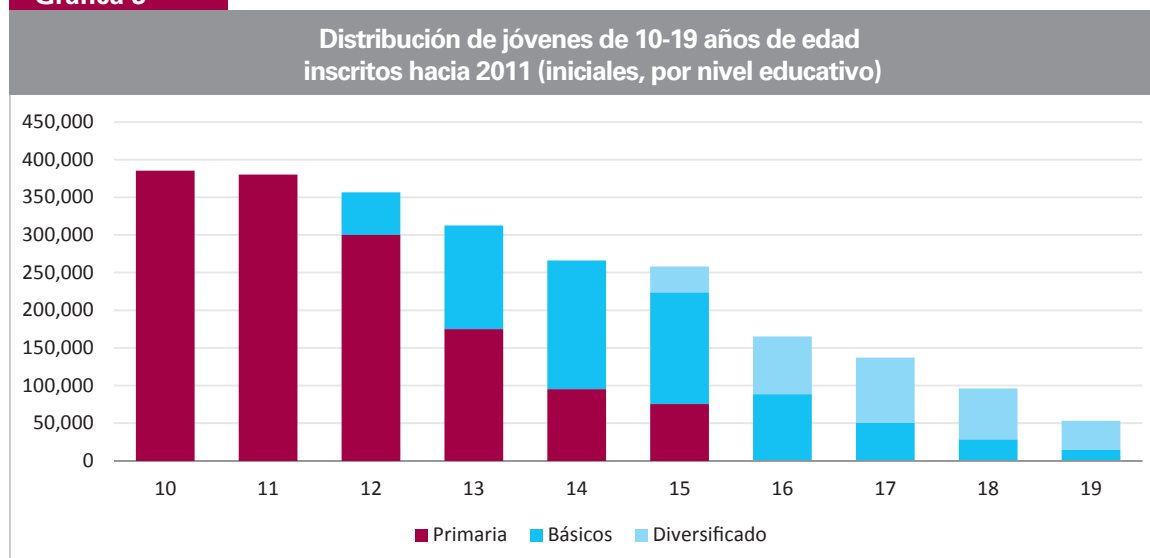
La educación es un componente indispensable de la inversión dirigida a la adolescencia. En sus aspectos psico-pedagógico y político, puede permitir a las y los adolescentes emprender un proceso de auto-conocimiento reflexivo y de desarrollo personal en torno al entendimiento de sus coyunturas, presentes e históricas, otorgándoles herramientas para la participación eficaz en las decisiones

individuales y colectivas esenciales para el ejercicio de una ciudadanía crítica y el aseguramiento de sus propios medios de vida, es decir, sus sueños. Esta concepción, como podrá colegirse, va más de allá de la asociación de las y los adolescentes como meros elementos de fuerza laboral. Desde los *Acuerdos de Paz* se establece, además, la garantía de una educación universal para la población (siendo la educación secundaria universal una nueva meta a visualizar); también, se estipula que la educación debe ser congruente con las características de un país multiétnico, pluricultural y multilingüe. Pese a todas estas aspiraciones, la situación actual de la educación resulta poco alentadora. Estadísticas del Ministerio de Educación (Mineduc) hacia 2011 presentan un panorama en el que el sistema educativo lograba inscribir a cerca de 2.41 millones de adolescentes entre 10 y 19 años (un 70% de la población estimada de 10 a 19 años del país), de los cuales un 13.1% se encontraba en sobre edad en primaria, un 24.7% en básico y un 10.2% en diversificado. Por consiguiente, puede inferirse que en dicho

año existían 1,516,718 niños y adolescentes entre 7 y 18 años que no llegaron a ser incluidos dentro del sistema educativo (de primaria a diversificado).²⁰ Entre las niñas y adolescentes mujeres esta realidad es aún más desconcertante: una de cada diez adolescentes entre 11 y 19 años no ha recibido educación formal y tres de cada cinco (60.7%) que asisten a la escuela tienen más edad de la correspondiente a su grado escolar.²¹

En los departamentos donde existe más de un 75% de población indígena, las y los adolescentes de 10 a 18 años que no se inscriben en el sistema educativo en la edad determinada para cada nivel²² ascienden a un 53.21% (alrededor de 428,085 adolescentes). Similares resultados se observan en departamentos con concentración de población indígena entre un 50 y un 75%, y entre un 25 y un 50%, donde los rangos de exclusión se presentan en alrededor de 45.54% (276,800 adolescentes) y 46.49% (202,400 adolescentes), respectivamente.

Gráfica 3



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del portal de estadísticas del Mineduc.

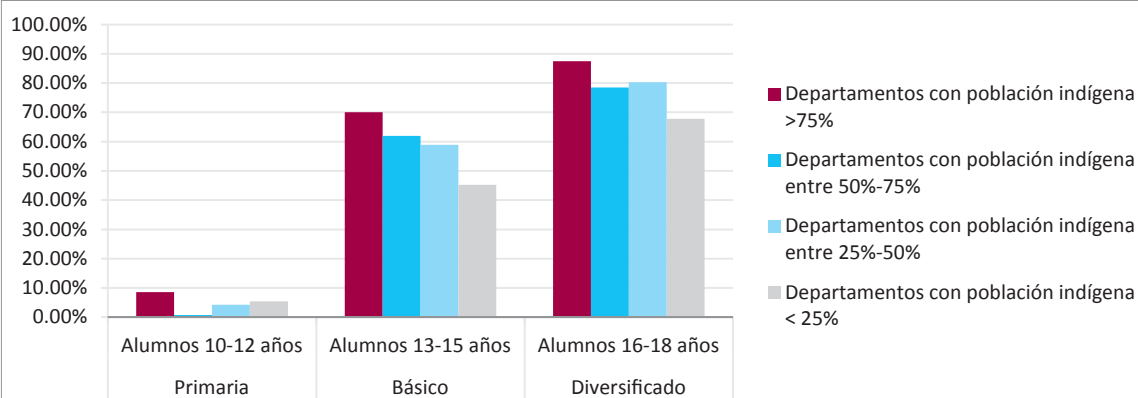
²⁰ Esta estimación se realizó con base en datos de la Tasa Neta de Cobertura del Mineduc al año 2011.

²¹ Unicef (2013).

²² *Ibid.*

Gráfica 4

Proporción de estudiantes no inscritos en el sistema educativo por rango de edad al año 2011



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del portal de estadísticas del Mineduc.

Si se contrastan los datos de la *Encuesta nacional de juventud 2011 (Enju 2011)*,²³ resulta evidente que uno de cada cuatro adolescentes entre 15 y 19 años en el área rural tiene como máximo grado aprobado sexto primaria, mientras que en el área urbana una proporción similar pero menor (uno de cada cinco) ocurre hasta tercer grado básico. La diferencia con mujeres es pequeña, pero considerable: en el área rural, una de cada cinco tiene sexto primaria aprobado, mientras en el área urbana la misma proporción se mantiene, pero con tercer básico aprobado.

Cuando se indagó al respecto, los y las adolescentes indígenas indicaron que casi dos de cada tres no atendían la escuela por falta de dinero o por buscar trabajo (62.2%), mientras que lo mismo le sucedía a uno de cada dos no indígenas (54.1%). En general, las y los adolescentes entre 15 y 19 años indicaron en un 56.2% de sus respuestas que las barreras estructurales de acceso a la educación estaban relacionadas con dificultades económicas (trabajo e ingresos). Para las adolescentes mujeres de la misma edad, un 18.4% de causas adicionales se concentraba en la

realización de un oficio en casa, por la crianza de hijos (o hermanitos), o por embarazo (6.2, 8.3 y 3.8%, respectivamente). Otras causas de exclusión educativa se relacionan con circunstancias estructurales de los servicios educativos, entre estas un ingreso tardío, la sobre edad, la repitencia, la discriminación, el acoso sexual y el acoso escolar o *bullying*.²⁴ En los institutos educativos, por ejemplo, las y los adolescentes indígenas identificaron que por lo menos uno de cada cuatro se sentía discriminado en su institución educativa (casi uno de cada cinco no indígenas confesaron lo mismo). De acuerdo con la *Enju 2011*, un 47.3% de adolescentes acusó a sus compañeros y compañeras de *bullying*, mientras que un 16% señaló a sus profesores y profesoras por abusos de discriminación. Además, entre un 10 y un 16% de adolescentes indígenas dijo sentirse discriminado por su color de piel, apariencia física, forma de vestir y/o pertenencia étnica (en un 16, 12.7, 15.7 y 10%, respectivamente).^{25,26}

La calidad educativa, por su parte (incluida la pedagogía, infraestructura, capacidades y motivación de los y las maestras, entre otros),

²³ La primera *Encuesta nacional de juventud 2011 (Enju 2011)* fue un esfuerzo conjunto de la Secretaría Ejecutiva del Servicio Cívico, el Consejo Nacional de Juventud (Conjuve) y el Instituto Nacional de Estadística (INE). Fue realizada de abril a diciembre de 2011 y estuvo dirigida a personas entre los 15 y 29 años de edad distribuidas en todo el territorio nacional. Su objetivo se fundamenta en apoyar la voz de la juventud en la construcción de una agenda de desarrollo social y como compromiso de la *Política Pública de Juventud 2010-2015*, que establecía su realización.

²⁴ PNUD (2012: 84).

²⁵ Los porcentajes no son acumulativos, puesto que se trata de respuestas a preguntas diferentes.

²⁶ Es importante anotar que los casos de discriminación étnica no suceden entre estudiantes de las mismas etnias, sino en relaciones interculturales no frecuentes en los institutos de educación, lo cual proviene de la subvaluación de la *Enju 2011* del problema de discriminación a nivel nacional.

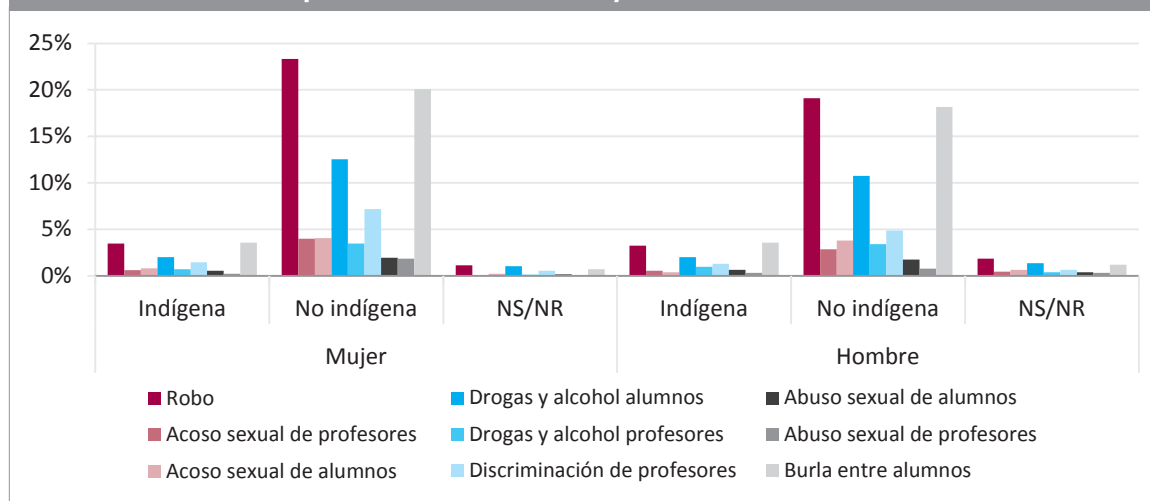
así como el bienestar psico-social de las y los adolescentes (lo cual es necesario para aprender adecuadamente), son otros temas polémicos que se confabulan en los resultados de las pruebas de logro realizadas por la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (Digeduca). Si asumimos²⁷ que uno de cada dos adolescentes en Guatemala ha sufrido además desnutrición crónica en su niñez —lo cual tiene repercusiones importantes en el desarrollo cognitivo-conductual durante su adolescencia— tal vez no resultan tan sorprendentes los resultados presentados por la Digeduca (2012), que indican que menos de uno de cada cinco graduandos en educación media alcanza suficiencia en la prueba de lectura, y menos del 7.3% aprueba la de matemáticas.

La jornada educativa diaria es, además, uno de los ámbitos espaciales y temporales de más importancia, pues en ella las y los adolescentes tienen un espacio de convivencia frecuente durante esta etapa. En este espacio se desarrollan algunas dinámicas relacionales de poder entre alumnos y alumnas y entre

estos y sus profesores que, al continuarse, desembocan en violencias que afectan el desenvolvimiento tanto dentro de la escuela como en otros ámbitos del desarrollo personal. Datos de la *Enju 2011* permiten enumerar algunas de las diferentes violencias que enfrenta el alumnado entre 15 y 19 años, entre las que destacan algunas más graves asociadas con el robo, el acoso y abuso sexual y la discriminación.²⁸ De estas, el robo era experimentado por 52.1% de las y los adolescentes, mientras un 27.2% confesó conocer o haber experimentado violencias sexuales en la escuela. Aunque esta última situación es difícil de cuantificar —pues las violencias sexuales son generalmente complejas y causan daños profundos que, por lo mismo, la persona prefiere callar— pareciera ser que el 76.7% de los abusos y acosos sexuales entre alumnos y alumnas, y de profesores al alumnado (especialmente alumnas), se concentra en la población no indígena. Parte de esto es comprensible, dado que uno de cada diez estudiantes aconseja quedarse callado o callada al ser victimizado en este país.

Gráfica 5

Violencias percibidas en la escuela según sexo y etnicidad por adolescentes entre 15 y 19 años, hacia 2011



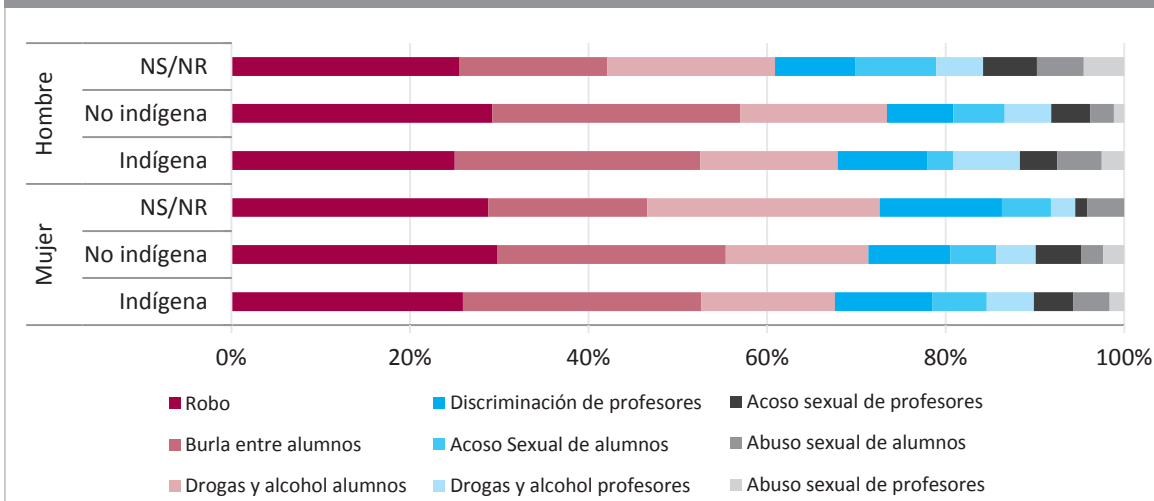
Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos de la *Enju 2011*.

²⁷ Supuesto con base en el porcentaje de desnutrición crónica a nivel nacional estimado por la *Ensmi 2008-2009*.

²⁸ Se descartó, dentro de las violencias, aquellas asociadas con el abuso de drogas, al ser estas identificadas en este estudio como una condición de salud. La violencia física entre alumnos y entre profesores y alumnos se descalificó por referirse a un muy alto rango de agresiones leves, medianas y graves de carácter generalizado en las interacciones adolescentes en nuestra sociedad.

Gráfica 6

Violencias percibidas en la escuela según sexo y etnicidad por adolescentes entre 15 y 19 años, hacia 2011



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos de la *Enju 2011*.

Cabe recordar que la educación es también una de las instituciones primordiales para la recuperación crítica de la memoria histórica de los pueblos.²⁹ En ese marco, resulta importante destacar que entre los adolescentes entrevistados por la *Enju 2011* acerca del reconocimiento de sus familiares como víctimas directas o indirectas del conflicto armado, más del 91% (sin sesgos sobre su identificación étnica, localidad, sexo o edad) no identificó ningún tipo de victimización o víctima en sus hogares. Si bien esto no expresa que la mayoría de adolescentes proviene de familias que *no* fueron víctimas del conflicto armado, sí puede atribuirse, en parte, a una educación que no realiza los suficientes esfuerzos para recuperar críticamente la memoria histórica de las familias y los pueblos, permitiendo así que este país traspase la memoria del silencio.

El sistema educativo tiene la labor de proteger y reproducir la riquísima diversidad de conocimientos culturales y ancestrales que se encuentran vinculados con los idiomas indígenas, para rescatar y proteger así la identidad pluricultural y multiétnica de cada pueblo. En ese sentido, es importante resaltar que un 33.3% de las y los adolescentes indígenas entre 15 y 19 años identifica al español como su idioma materno.³⁰ Datos comparables de la *Encovi 2011* presentan una situación más

específica y muy similar con respecto a la transferencia de la lengua materna: tan solo el 68.33% de adolescentes indígenas entre 10 y 19 años habla su idioma materno (u otra lengua indígena), mientras un 31.7% creció con el español como su idioma materno. Estos datos no indican *per se* la pérdida real de los idiomas mayas, sino más bien deben analizarse en el marco de procesos de homogeneización/asimilación cultural (ladinización) que permean la construcción identitaria de las y los adolescentes, quienes por procesos culturales opresivos hacia su identidad —y sin ser esta *reafirmada* dentro de su desarrollo personal educativo— encuentran, posiblemente, la identificación de su lengua materna indígena como una forma de opresión hacia sí mismos.

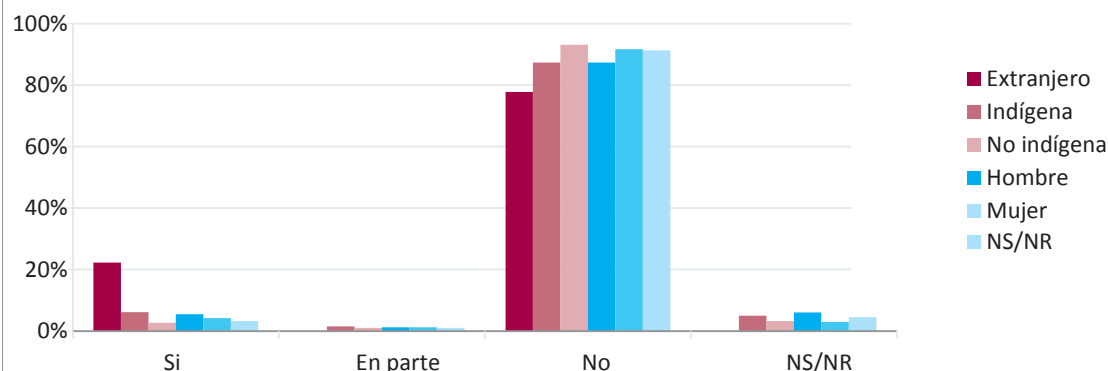
Los xinkas, tektitekos, ch'orti's, popti's, mopanes y poqomames presentan pérdidas del idioma materno en el 100 y el 75% de sus adolescentes. Los kaqchikeles, k'iche's, mames y q'eqchi'es tienen, a su vez, el 38.5, 32, 11.5 y 5.6%, respectivamente, de su población adolescente que perdió el idioma materno originario y, en la actualidad, considera al español como tal. El 67.3% de las y los adolescentes q'eqchi' todavía habla el idioma característico de su etnia, mientras que en el caso del pueblo kaqchikel solo el 43% de las y los adolescentes habla el idioma originario.

29 «La memoria histórica es un recuerdo colectivo, una evocación volcada hacia el presente del valor simbólico de las acciones colectivas vividas por un pueblo en el pasado. Es una acción que preserva la identidad y la continuidad de un pueblo, es no olvidar lo aprendido, muchas veces con sangre: es el camino para no repetir errores pasados». Emmerich, (2011).

30 *Enju 2011*.

Gráfica 7

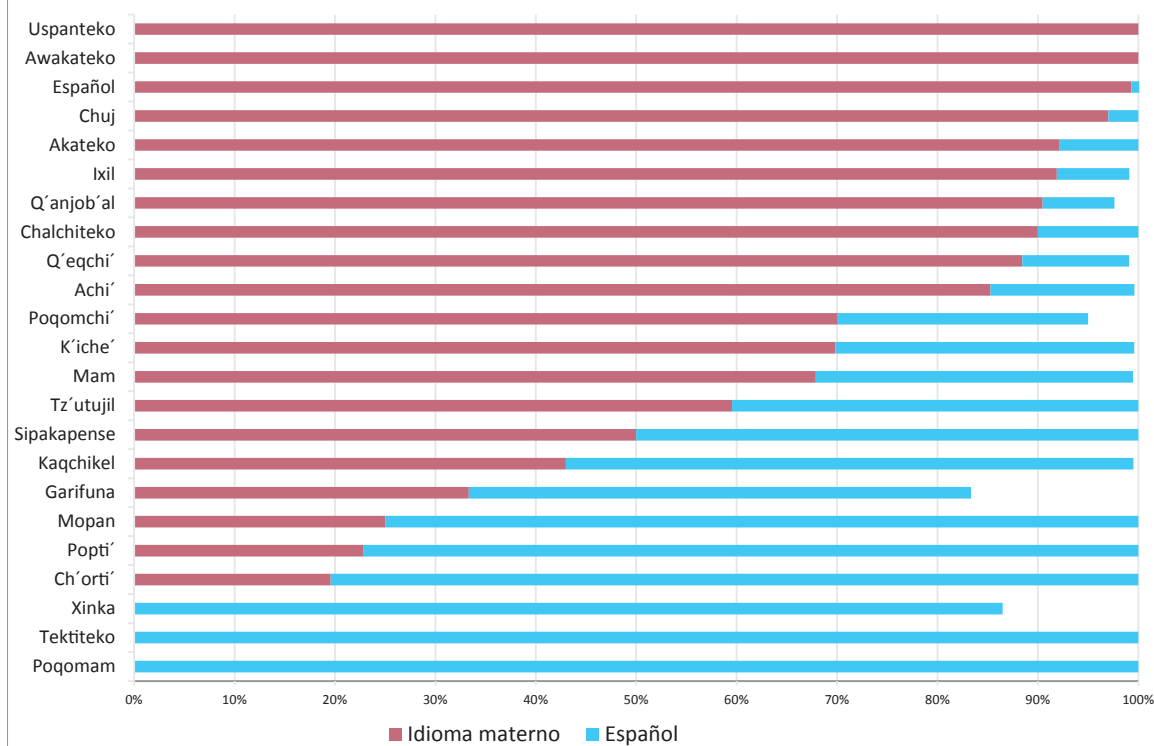
Adolescentes entre 15 y 19 años que identificaron problemas en su hogar asociados con víctimas del conflicto armado interno (1960-1996)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos de la Enju 2011.

Gráfica 8

Lengua materna transmitida hacia las y los adolescentes entre 15 y 19 años (hacia 2011)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos de la Enju 2011.

Los idiomas maternos acopian y transmiten conocimientos e información sobre la cultura, lugares, creencias espirituales y sistemas de organización social. Encuadran la forma de ver y entender el mundo de las personas; a partir de ellos se construye el conocimiento.

Constituyen una parte esencial para la edificación de la identidad y resguardan los saberes propios de las experiencias milenarias de los pueblos, a veces no traducibles a otras lenguas. Consecuentemente, la pérdida del lenguaje materno para cada una de las etnias in-

dígenas de Guatemala, especialmente en las nuevas generaciones adolescentes, no solo es una violación fundamental a los derechos de identidad de los pueblos, sino constituye una pérdida irreparable de la riqueza de conocimientos de estas tierras, patrimonio indispensable de las presentes y las nuevas generaciones.

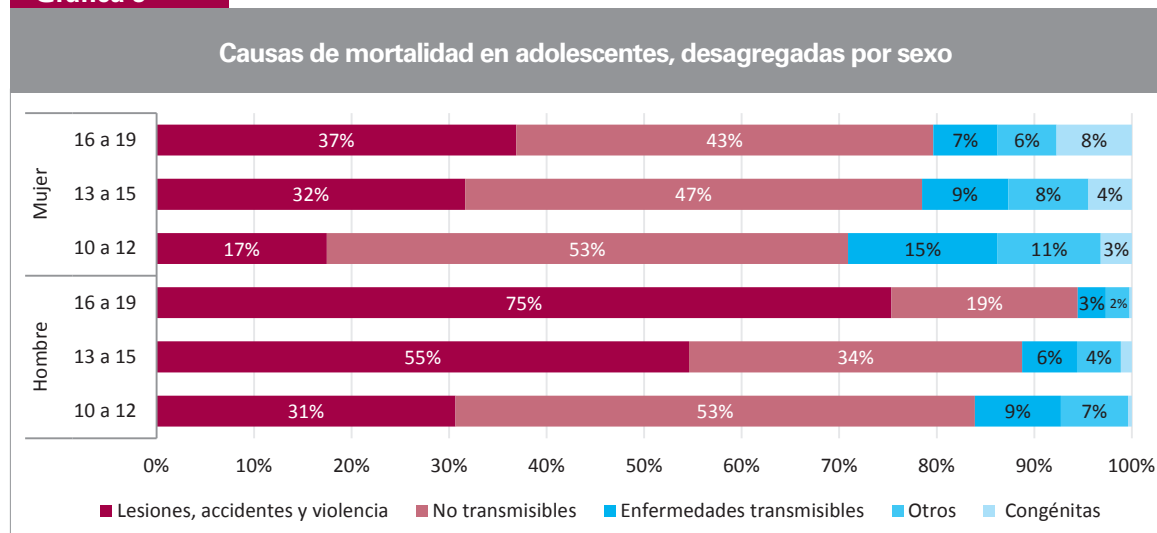
2.3 SALUD Y VIDA, DEL HOGAR A LA CALLE: ASESINATOS, ALCOHOLISMO, VIOLENCIA SEXUAL Y REPRODUCTIVA

Las *Estadísticas vitales* del INE (2009) señalan que un 75% de los adolescentes hombres que mueren entre los 16 y los 19 años lo hace por causas mayoritariamente vinculadas con accidentes y violencia. Por su parte, la mayor causa de mortalidad entre las adolescentes era, en 2009, las enfermedades no transmisibles, con una incidencia especialmente alta

entre los 10 y los 12 años, rango etario donde dichas causas concentraban el 53% de las defunciones. En los rangos de edad comprendidos entre los 13 y los 15, los 16 y los 19 todavía prevalecía, sin embargo, la muerte por hechos violentos o accidentes en un 32 y un 37%, respectivamente. Datos de la *Enju 2011* presentan, además, la identificación de la calle (en un 80.1% de las respuestas) como uno de los espacios donde más se reproducen las violencias, contexto al que se le añade la muerte violenta o accidental de hombres adolescentes en el 55% de las defunciones en la medida en que entran al umbral de 13 a 15 años.

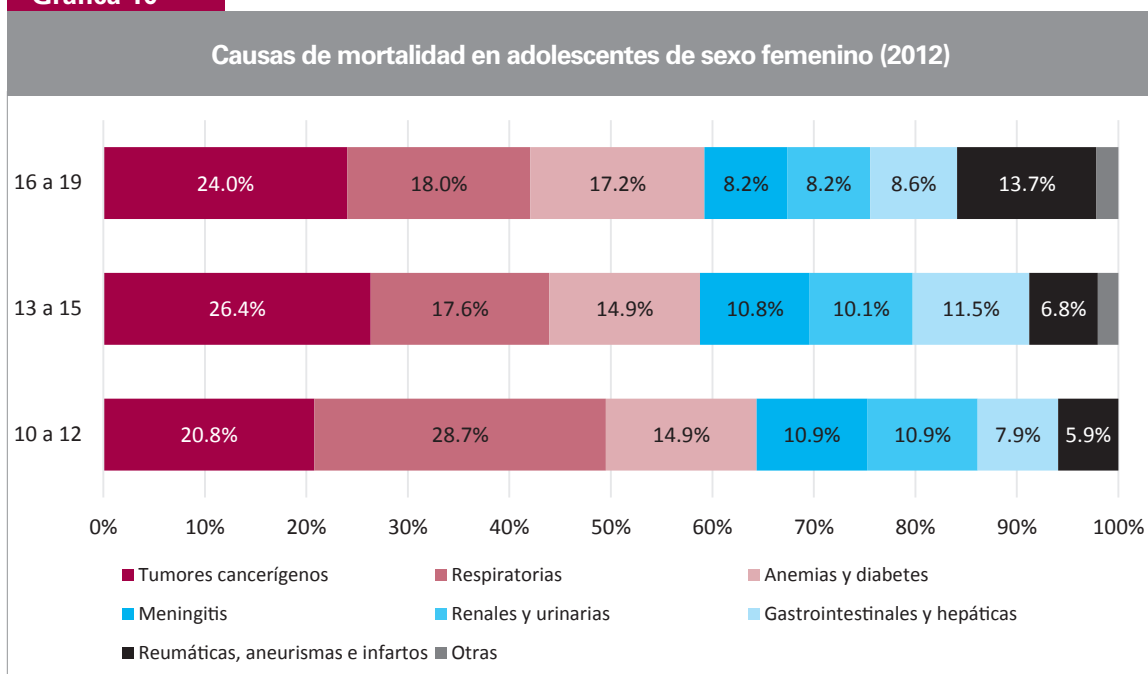
Si se profundiza en las muertes de adolescentes de sexo femenino ocasionadas por enfermedades no transmisibles, se evidencia que las principales causas son los tumores cancerígenos (24.1%), leucemia (43.9%), enfermedades respiratorias (20.1%, entre ellas neumonía, en un 65.9%), y las muertes por anemias y diabetes (16.0%) originadas por la desnutrición en un 54.9%.

Gráfica 9



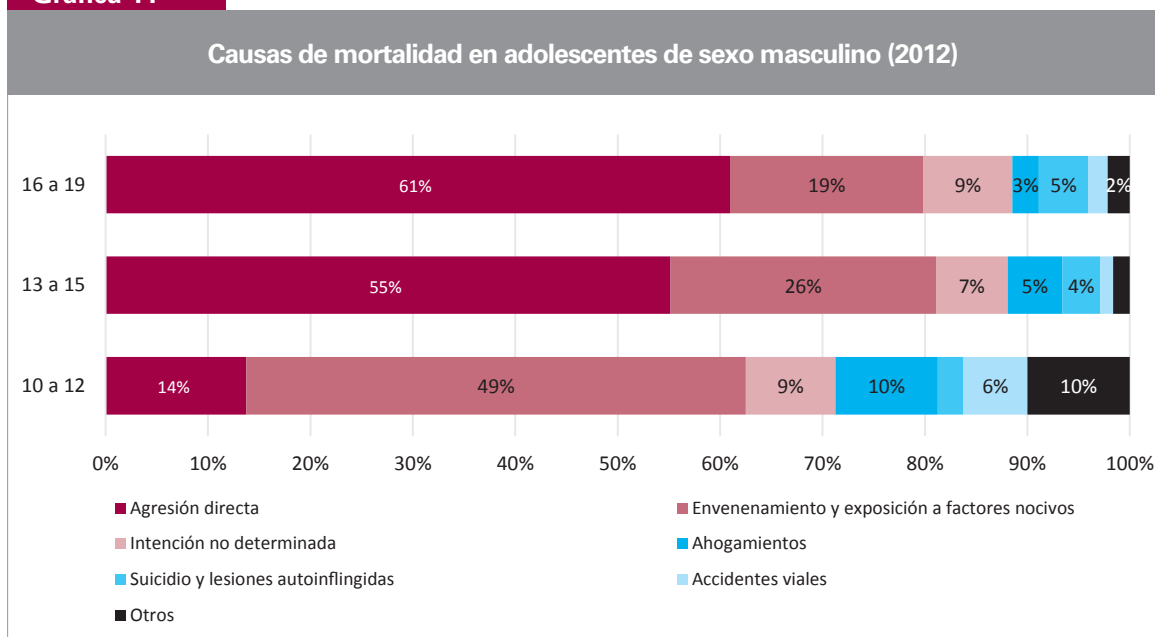
Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del INE (2009).

Gráfica 10



Fuente: Icfef/Unicef, con base en datos del INE (2009).

Gráfica 11



Fuente: Icfef/Unicef, con base en datos del INE (2009).

En los adolescentes de sexo masculino, cuando la mortalidad está asociada con la categoría de lesiones, accidentes y violencia, podemos encontrar que las principales causas de muerte son atribuibles a la agresión física

directa (57.1%); envenenamiento y exposición a factores nocivos (21.9%); intenciones no determinadas (8.4%); y, muy importante de resaltar, suicidios y lesiones autoinfligidas (4.5%).

Tabla 5

**Muertes violentas y tasa de homicidios
Víctimas entre 0 y 21 años de edad (2012)**

Rango de edad	Población*	Homicidios	Tasa x 100,000 hab.
00-02	1,341,139	11	0.82
03-05	1,301,341	5	0.38
06-08	1,248,426	9	0.72
09-11	1,171,973	14	1.2
12-14	1,097,605	74	6.7
15-17	1,041,511	276	26.5
18-21	1,226,413	676	55.1
Se desconoce		3	
Total	8,428,407	389	4.6
Total de homicidios entre los 9 y los 21 años	4,537,501	1040	22.9
Tasa nacional de homicidios	15,073,367	5,155	34.2

Fuente: datos de la Policía Nacional Civil (PNC) reportados por la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH, 2012). «Derecho a la vida: estadísticas sobre muertes violentas y lesiones».

La violencia ha permeado indudablemente la conciencia colectiva nacional; la cantidad de vidas perdidas debido a este fenómeno es comparable tan solo con tasas de homicidios en países con conflictos bélicos. El azote de la violencia se ha desatado principalmente entre los adolescentes y jóvenes. En efecto, entre los 18 y los 21 años existen mayores probabilidades de morir violentamente: en este rango etario la tasa de homicidios es de 55.1 por cada cien mil habitantes, lo cual casi duplica la tasa nacional (que es de 34.2 por cada cien mil habitantes).

Si bien es cierto que el número de defunciones violentas aparentemente ha ido en decremento en los últimos años, resulta desconcertante que las formas de ejecución han ido aumentando cada vez más en cuanto a niveles de brutalidad: desmembramientos, quemados, decapitación, etc.³¹ Análisis del Centro

para la Acción Legal en Derechos Humanos (Caldh) sobre el modo de ejecución de algunas víctimas, el perfil de sus victimarios o las causas no esclarecidas de la muerte de jóvenes con reincidencia en crímenes delictivos, hacen sospechar, además, que en Guatemala todavía persisten ejecuciones extrajudiciales, con mayor concentración en el área metropolitana, y enfocadas en las y los adolescentes y juventud en general. Se estima que este tipo de hechos ha tenido un leve incremento a partir de 2012; también destaca, en esta clase de violencia, la participación de grupos de vecinos organizados que han dado muerte a delincuentes o han contratado a sicarios para hacerlo, así como aparatos clandestinos que ejecutan asesinatos de personas ya condenadas y privadas de libertad, o que realizan acciones de limpieza social en áreas focales de violencia.³²

Tabla 6

**Edad de víctimas de muertes donde se presume
ejecución extrajudicial (julio de 2011 - junio de 2012)**

Rango etario	Por el modo de operar del victimario o el agente que realizó el crimen		Por la pertenencia de la víctima a un grupo social o actividad criminalizada	
	2011	2012	2011	2012
13 a 17	14	15	3	9
18 a 24	22	32	19	13
25 a 29	15	27	21	17
No establecido	2	10	0	0
Total	53	84	43	39

Fuente: Caldch (2013). sobre muertes violentas y lesiones».

31 Caldch (2013). *Ejecuciones extrajudiciales de jóvenes: un delito de ayer y hoy*.

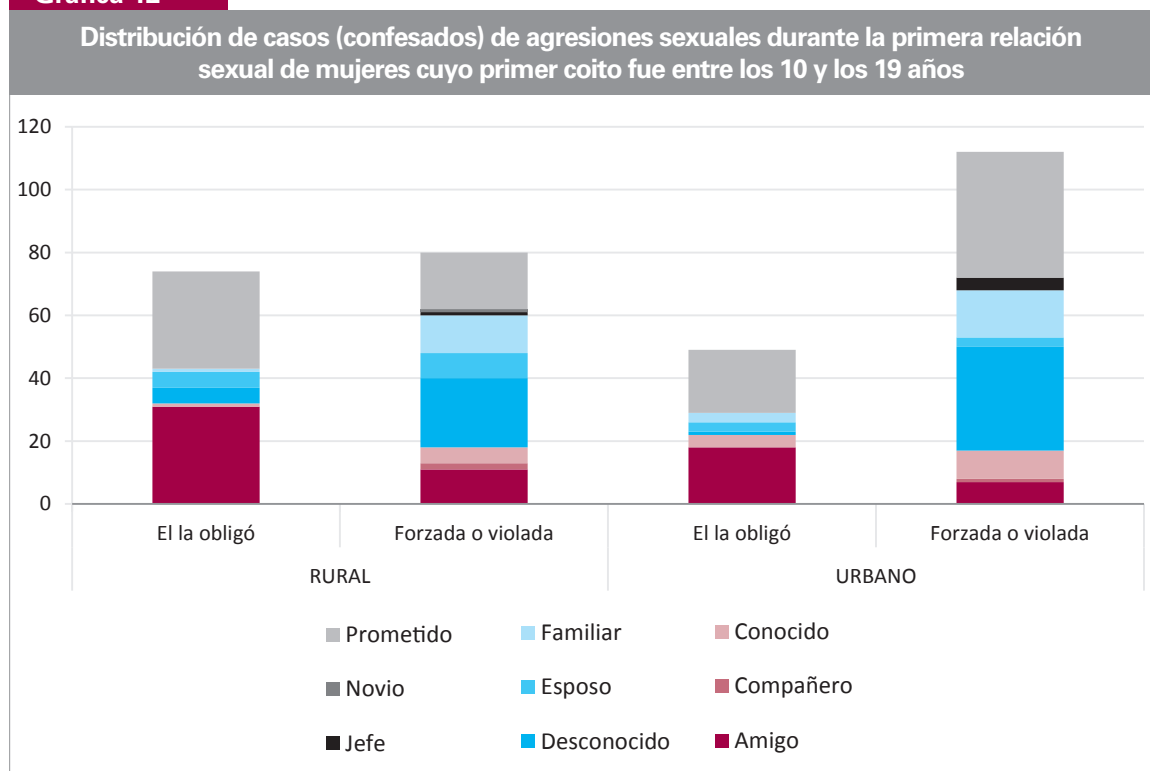
32 *Ibid.*, pp. 37-152.

La interiorización de la cultura de violencia en todo nivel de la sociedad; la inoperancia del sistema de justicia y seguridad; la criminalización desmedida hacia los jóvenes delincuentes y el creciente interés político y ciudadano por *intervenciones de fuerza* (por ejemplo, el ejercicio frecuente de estados de sitio y la militarización de la Policía Nacional Civil, entre otras) han repercutido severamente en la limitación de estrategias públicas que deberían más bien estar basadas en los derechos humanos, pilares de una democracia consolidadamente pacífica. Estas estrategias deben permitir la ejecución de programas consecuentes con la protección social (como ejercicio preventivo), de sanciones correctivas y de resarcimiento apropiadas, así como de reinserción integral de adolescentes en conflicto con la ley penal.³³

La calle, sin embargo, no es el único lugar donde se reproduce la violencia. Aunque en la *Enju 2011* tan solo un 6.0% de adolescentes identificó al hogar como un espacio de reproducción de violencia, es allí donde se

concentran varias de las violencias más crudas hacia ellos y ellas y, posiblemente, las más silenciadas: *el alcoholismo del padre y la violación de las hijas y las madres por parte de familiares, amigos y prometidos*. Según datos de la *Enju 2011*, los casos de alcoholismo en padres parecieran estar presentes en la vida de al menos un 21.3% de adolescentes, primordialmente en las áreas rurales (65.7% de los casos) y entre los no indígenas (69.2% de los casos positivos). Pero aún más desconcertante es identificar, tal como lo hace la *Ensmi 2008-2009*, que entre las mujeres que admitieron haber sido violadas sexualmente en su primera relación sexual cuando tenían entre 10 y 19 años,³⁴ que un 33.3% dijo haberlo sido a manos de sus prometidos, un 9.5% por familiares, un 20.5% por un amigo, un 5.81% por sus esposos y un 5.81% por un conocido. Esto contrasta con la idea de que las violaciones suceden a manos de extraños (lo cual es solo atribuible en un 18.6% de las violaciones confesadas). Las violaciones sucedidas dentro de los círculos sociales próximos a las mujeres adolescentes resultaron ser cer-

Gráfica 12



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del INE (2009).

33 Todo ello está legislado desde 2003 en la Ley Pina, Título II, capítulos del I al VIII.

34 Los números de casos subvalúan definitivamente la dimensión real del problema, debido a la alta sensibilidad que para una mujer representa confesar un hecho de violencia sexual en una encuesta nacional. Por ejemplo, en la *Ensmi 2008-2009* las mujeres confesaron tan solo en un 4.5% que su primera relación sexual fue resultado de una violación cuando ellas tenían entre 10 y 19 años.

canas al 77% de las violaciones registradas en dicha encuesta. El reporte del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la prostitución de la niñez guatemalteca (2013) da cuenta de esto: presenta 983 casamientos y uniones de mujeres adolescentes entre los 10 y los 17 años en la región de las Verapaces, los cuales fueron identificados como resultado de una negociación familiar post violación sexual.³⁵ Hacia marzo de 2013, cerca de 3,100 casos de violación de niñas entre los 10 y los 14 años habían sido ya registrados en el país.³⁶

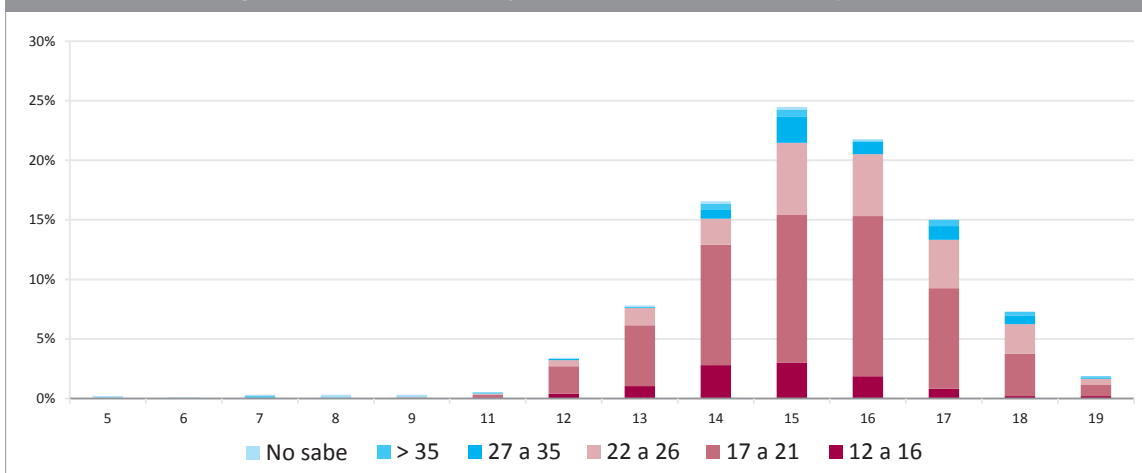
Esta información puede contrastarse con el inicio de una vida sexualmente activa por parte de las y los adolescentes. De acuerdo con la *Enju 2011*, un 65% de mujeres y hombres adolescentes identificaron el inicio de su vida sexual entre los 15 y los 19 años. Datos de la *Ensmi 2008-2009* estiman, además, que entre las edades de 10 a 14, un 24.5% de las adolescentes habían empezado ya su vida sexual. Mediante esta última encuesta, aunque las proporciones de la edad de la primera relación sexual varían, se logra rescatar que las adolescentes entrevistadas (entre 15 y 19 años) identificaron que su primera relación sexual consumada entre los 5 y los 14 años fue en un 60.2% con hombres mayores, entre 17 y 21 años, y en un 14.4% con hombres entre los 22 y los 26. Sorprendentemente, un 6% admitió

haber perdido su virginidad entre los 5 y los 14 años a manos de hombres entre 27 y 65 años. Cabe resaltar que, legalmente, cualquier actividad sexual con menores de 14 años constituye un delito de violación sexual.³⁷

Al mirar más detenidamente las edades de los hombres que han tenido relaciones con las adolescentes, se visibiliza una participación de aquellos con más de 35 años en las primeras relaciones sexuales de las niñas entre 5 y 9 años (en 33% de los casos documentados en los cuales se identifica la edad del agresor). Sin embargo, un 73% de estas violaciones sucede a manos de hombres cuya edad no fue identificada. De igual forma, se visualiza al grupo etario de hombres entre 17 y 21 como los actores principales, en un 57.2% de los casos, de la primera relación sexual de las adolescentes entre 10 y 19 años (en su mayoría, la edad de los hombres puede superar entre 2 y 10 años a la de las mujeres en la primera relación sexual). Estos datos pueden ser significativos si se asumen como parte de las relaciones de poder entre diferentes grupos etarios y entre hombres y mujeres; en ese sentido, son los adolescentes hombres los que mayor influencia tienen sobre la elección de la primera relación sexual, y sobre todo tipo de decisión al respecto de la salud sexual y reproductiva de la mujer.

Gráfica 13

Distribución de edades de hombres y mujeres durante la primera relación sexual, según confesiones de mujeres adolescentes entre 15 y 19 años



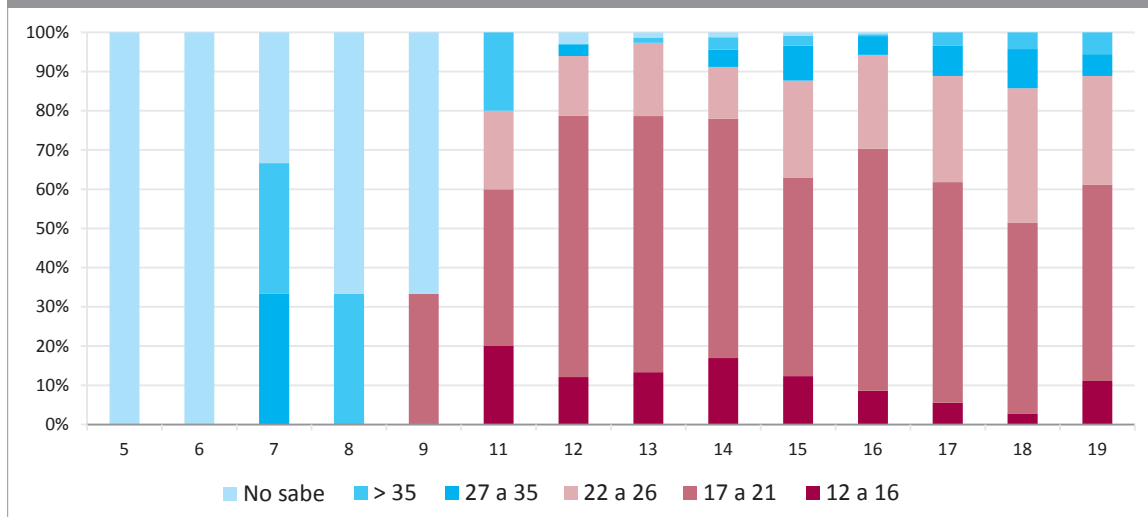
Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos de la *Ensmi 2008-2009*.

36 Observatorio de Salud Sexual y Reproductiva (Osar, 2013).

37 Artículo 28, reforma al artículo 173 del *Código Penal*: «Siempre se comete este delito [de violación sexual] cuando la víctima sea una persona menor de catorce años de edad, o cuando sea una persona con incapacidad volitiva o cognitiva, aun cuando no medie violencia física o psicológica». *Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, Decreto Legislativo 9-2009*.

Gráfica 14

Participación de hombres (por edades) durante la primera relación sexual de las mujeres (por edad) según confesiones de mujeres adolescentes entre 15 y 19 años



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos de la *Ensmi 2008-2009*.

Si se toma en cuenta la información relativa al inicio de la vida sexual de las adolescentes y mujeres guatemaltecas, es claro que en el país la maternidad cobra un rostro *adolescente*: una de cada diez mujeres entre los 15 y los 19 años ya ha tenido un hijo,³⁸ mientras que el 24% de partos reportados (de 67,658 nacimientos hacia junio de 2012) sucede generalmente en adolescentes entre 10 y 19 años.³⁹ De estos, 1,101 nacimientos fueron vividos por niñas entre 10 y 14 años. Reflexiones sobre las condiciones de la maternidad adolescente permiten destacar que el 59.46% de la población adolescente vive en pobreza, siendo este el núcleo familiar de la nueva generación.⁴⁰ Así, datos recolectados por la *Encovi 2011* identifican que, entre la población de 12 a 19 años, un 66.3% había recibido al menos cuatro controles pre natales⁴¹ establecidos por las normas de atención a la salud materna del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).⁴² Sin embargo, un 19.7% de dichas adolescentes no recibió la totalidad de estos servicios, mientras un dudoso 14.1% prefirió no comunicar nada al respecto.⁴³ Adviértase que los controles pre natales son la

plataforma esencial para la prevención de la mortalidad materna y la atención temprana adecuada ante cualquier complicación.

Resulta importante reconocer que solamente un 53.67% de mujeres adolescentes entre los 15 y los 19 años admite tomar las decisiones con respecto al uso o no de anticonceptivos.⁴⁴ En el área rural y entre mujeres indígenas, dicha decisión recae en un 45.5 y un 44.9%, respectivamente. Para quienes participaron en la encuesta, cerca de un 16.2% de las decisiones sobre este tema depende de los padres. De ello se puede colegir, en parte, por qué para muchas de las adolescentes el embarazo no es una opción (se estima que 32% de los embarazos no son planificados) y, por lo tanto, el aborto (causa estimada de un 10% de la mortalidad materna) es una práctica que, en Guatemala, se constituye como una de las más altas de Centroamérica.⁴⁵ Estimaciones muy difíciles de realizar presentaban, en 2003, un panorama en el que al menos 65,000 abortos inducidos sucedían anualmente en Guatemala, lo cual significa una tasa de aborto inducido de 24 mujeres por cada mil

38 Unicef (2013).

39 Osar 2012.

40 *Encovi 2011*.

41 Se calculó usando la población no embarazada actualmente, entre 10 y 19 años, que indica el número de controles de embarazos recibidos.

42 Según el *Manual de normas de atención* del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

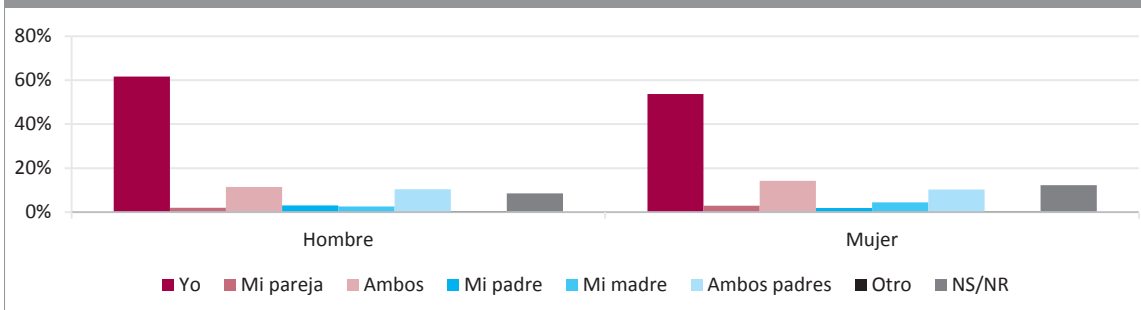
43 La mayoría de estas deficiencias (90%) se concentró en adolescentes entre los 16 y los 19 años.

44 *Enju 2011*.

45 Prada E., et al. (2006).

Gráfica 15

¿Quién toma la decisión sobre el uso de anticonceptivos en la casa? (Adolescentes entre 15 y 19 años)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos de la Ensmi 2011.

en edad reproductiva (21 por cada mil era lo calculado para Centroamérica).⁴⁶ Dado que la legislación por un aborto seguro no ha registrado cambio alguno, puede que las cifras sigan empeorando.

2.4 SUB-EMPLEO: CAUSAS DE LA MOVILIZACIÓN HUMANA, LA DESPROTECCIÓN SOCIAL Y LA TRATA DE PERSONAS

La situación laboral de las y los adolescentes es multifacética. Según datos de la *Encuesta nacional de empleo e ingresos de 2013 (Enei 1-2013)*, existen 1.77 millones de adolescentes entre 15 y 19 años que conforman parte de la población en edad de trabajar (PET), es decir, un 18.2% de la potencial fuerza laboral. De ese total, 687,368 están económicamente activos⁴⁷ (un 11.63% de la fuerza laboral activa). Esta encuesta destaca, además, la identificación de 262,632 adolescentes entre 10 y 14 años que son reconocidos como económicamente activos, quienes representan, a su vez, cifras de explotación laboral de menores (un 4.4% de la fuerza laboral activa).

Entre los 15 y los 19 años persiste desocupación o desempleo por el orden del 6.6%, lo cual significa que están en esta situación unas 45,624 personas, de quienes un 56.8% reside en áreas urbanas. Más preocupante es el he-

cho de que el empleo de los jóvenes ocupados sea, en el 86.7% de los casos, es predominantemente informal, o sea, sin protección social, contrato ni prestaciones, entre otros derechos laborales. Esto afecta sobre todo a un 60.1% de los trabajos en el área rural del país. En el caso de la explotación infantil (10 - 14 años), no es de extrañar que un 98.3% obedezca a empleo informal, concentrado en un 70.5% en el área rural.

Un desglose para el área rural permite visualizar que dos de cada tres ocupaciones de adolescentes rurales (10-19 años) se relaciona con jornales en agricultura, ganadería, piscicultura y ganadería; la ocupación de las y los adolescentes indígenas en similares actividades se repite en una de cada dos personas. Las y los adolescentes del área metropolitana generalmente están ocupados en áreas de servicios, industria y comercio (uno de cada cuatro).⁴⁸ Ahora bien, la condición de dichos trabajos resalta cuando en un análisis más detallado se identifica que uno de cada tres adolescentes entre 15 y 19 años en el área metropolitana recibe un salario que no cubre sus necesidades básicas, y aproximadamente 9 de cada 10 no están afiliados al seguro social.⁴⁹

Según la *Enju 2011*, la situación de la ocupación informal, o más bien, el empleo desprotegido —sin acceso al seguro social—, es altamente visible en el área rural, donde tan solo el 4.8% de los hombres adolescentes po-

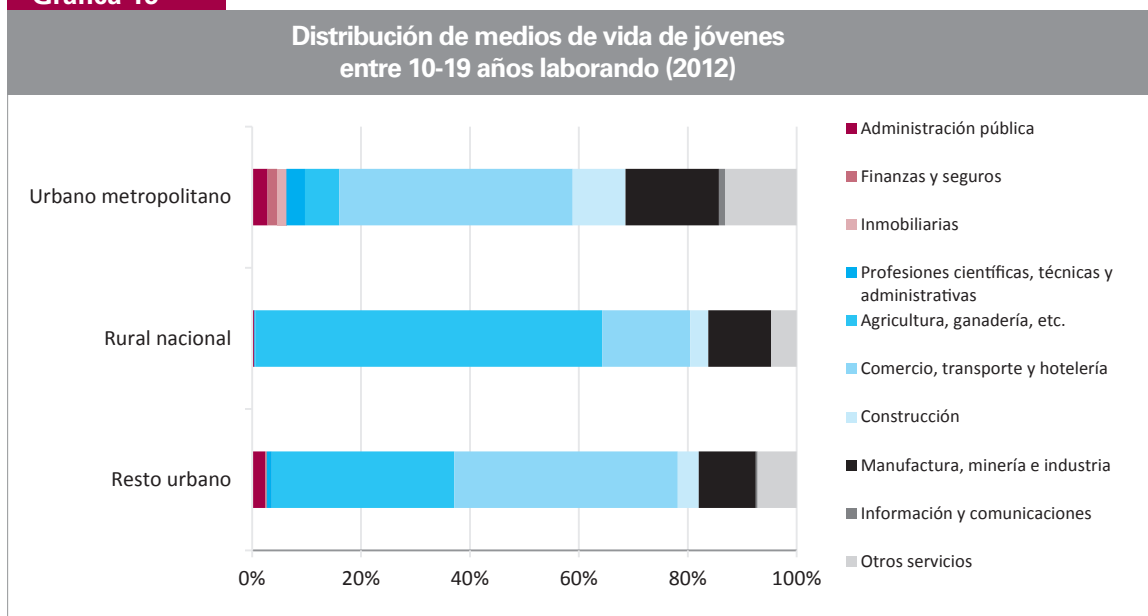
⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Se identifica a la población económicamente activa (PEA) como el conjunto de personas mayores de 15 años que tienen empleo, o que no teniéndolo lo buscan o esperan alguno. No se incluyen las amas de casa, estudiantes, jubilados, rentistas, pensionados, ni los menores de la edad.

⁴⁸ *Enei 1-2013*

⁴⁹ *Enju 2011*.

Gráfica 16



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos de la *Enei 1-2013*.

see acceso a contrataciones formales. Para las mujeres adolescentes empleadas esta situación se agrava, dado que solo un 0.2% tiene acceso a contratación formal. La problemática está generalmente asociada con el hecho de que muchos de los trabajos rurales adolescentes son jornales y subempleos temporales, o bien, informales, de donde más del 86% de la ocupación no se realiza por contratos. En tan solo un 46.6% de las oportunidades laborales en el área rural se puede cubrir las necesidades básicas para tener una vida digna mínima.⁵⁰ Los trabajos sin contratos formales, ni seguridad social para las y los adolescentes urbanos (que representan la mitad, aproximadamente), surgen en el contexto de formas liberales de administración en las cuales, para reducir costos de funcionamiento, las empresas prefieren contratar en condiciones no vinculantes con la regulación laboral del país.

Casi un 30% del empleo en Guatemala es por cuenta propia (agrícola y no).⁵¹ En un contexto semejante, las estrategias de diversificación de los medios de vida familiares conllevan, generalmente, rupturas socio-demográficas

con graves secuelas para los núcleos familiares: la migración. Según datos presentados por la *Enju 2011*, la migración hacia otros países es un fenómeno generalizado en todos los estratos sociales, así como para un 42.3% de las y los adolescentes entre 15 y 19 años de las áreas rurales. Esto significa que al menos un familiar se encuentra fuera del hogar en calidad de inmigrante. Según datos presentados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Unicef,⁵² las causas principales que motivaron la migración de adolescentes guatemaltecos menores de 18 años estaban asociadas con la búsqueda de mejores condiciones económicas (43.0%), conseguir un empleo (39.0%), procura de la reunificación familiar (11.7%), o huida de la violencia (1.4%). El fenómeno de la migración adolescente o de menores no acompañados (generalmente hacia México y Estados Unidos) debe leerse como una elección sumamente conflictiva, además de costosa (USD 5,000 por persona), pues se trata de una travesía sin documentos de identificación, ni autorizaciones para transitar o laborar, sin conocimiento del idioma y sin mayor educación formal, donde se deben

⁵⁰ *Enju 2011*.

⁵¹ *Enei 1-2013*

⁵² OIM y Unicef (2011: 40)



©UNICEF

Tabla 7

Tipo de desprotección social entre jóvenes de 15 a 19 años

	Área	Salario que cubra sus necesidades básicas	Contrato de trabajo	Seguro social o médico	Prestaciones laborales	Acceso a capacitación	Pago de horas extras
Masculino	Metropolitano	64.8%	25.9%	4.0%	40.2%	7.1%	7.1%
	Urbano	56.8%	17.2%	3.7%	17.0%	5.8%	8.4%
	Rural	47.4%	14.2%	4.8%	14.7%	9.3%	11.1%
Femenino	Metropolitano	69.7%	18.5%	1.3%	25.8%	2.6%	4.1%
	Urbano	57.3%	19.6%	2.1%	23.5%	3.0%	3.1%
	Rural	43.7%	8.8%	0.2%	8.5%	0.8%	1.6%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos de la *Enju 2011*.

superar operativos anti-migratorios brutales desde la frontera de México, y cuyos peligros se refieren a la muerte por inanición, el secuestro por células paramilitares mexicanas, la captura para la prostitución, la violación sexual y el asesinato. En el caso de las mujeres adolescentes, el riesgo de ser víctimas

de la trata para la prostitución se incrementa por la combinación de sus necesidades económicas y su analfabetismo, o bien, por una historia previa de abuso físico y sexual que hace a las víctimas interiorizar roles de sumisión que son fácilmente detectables por sus secuestradores.⁵³

53 CDH Fray Matías y CDHUNLa (2012: 97).

Informes recientes muestran, igualmente, un preocupante crecimiento de la presencia de adolescentes guatemaltecos menores de 18 años en Chiapas, en particular en la ciudad de Tapachula y en las regiones agrícolas de Soconusco. La mayoría de adolescentes que llegan a esos lugares se ocupa en quehaceres domésticos, en la venta ambulante o en el trabajo agrícola en plantaciones de café y frutas.⁵⁴ En algunos casos extremos, como sucede en las llamadas «zonas de tolerancia» entre Guatemala y México (Ciudad Tecún Umán, en Guatemala, y Ciudad Hidalgo, Cacahoatán, Puerto Madero y Tapachula, en México), se concentran burdeles, bares y salones de masaje que ofrecen servicios de prostitución de adolescentes víctimas de trata durante su proceso migratorio.⁵⁵

La trata de personas y la explotación sexual, como una de sus consecuencias, pueden ser consideradas como algunas de las violencias más crueles enfrentadas por el adolescente. El riesgo de ser víctima de ambos flagelos está íntimamente asociado con el fenómeno migratorio, aunque también existen otros factores que lo alimentan. Investigaciones de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig, 2009) contabilizaron que el 85% de los casos investigados por la Unidad contra la Trata de Personas estaba relacionado con adopciones ilegales. En muchos de estos casos, la trata y la consecuente explota-

ción sexual se entremezclan con redes oficiales, empresariales y criminales íntimamente coordinadas que constituyen una industria de explotación sexual. En este sentido, Guatemala resalta por ser un lugar de acopio de adolescentes raptadas para la explotación sexual, estimándose que el 50% de las víctimas proviene de otros países centroamericanos, principalmente de Honduras, lo cual se facilita, en parte, por los acuerdos de libre tránsito migratorio en la región centroamericana. Las víctimas de trata de origen guatemalteco son, por su parte, llevadas a Belice y México.⁵⁶ Estudios realizados por Casa Alianza en 2004 determinaron que existían como mínimo 284 establecimientos que vendían los servicios sexuales de adolescentes, los cuales albergaban, en su mayoría, a niñas entre los 13 y los 17 años. Estudios más antiguos de la Cooperación Técnica Alemana (2000)⁵⁷ ya habían, sin embargo, estimado que el 98% de las víctimas de explotación sexual y trata tenía entre 15 y 17 años; el 95% del total estaba conformado por niñas y mujeres adolescentes. El reporte de la Relatora Especial de las Naciones Unidas en su misión a Guatemala sobre este tema⁵⁸ mostró, además, que en 35 localidades dentro de las municipalidades de Guatemala y Ayutla (Ciudad Tecún Umán) el número de menores de edad varones en prostitución era el doble que el de sus pares adultos. De igual forma, los adolescentes varones que eran explotados para la prostitución homosexual eran el doble

Tabla 8

Adolescentes detenidos por autoridades migratorias, según sexo (2009-2011)

	2009		2010		2011	
Grupo etario	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino
12 a 17 años	3,676	1,153	2,502	702	2,641	3,320
0 a 11 años	469	394	505	334	500	340

Fuente: CDH Fray Matías y CDHUNLa (2012).

54 *Ibid.*, p. 85.
 55 *Ibid.*, p. 97.
 56 Ecpat (2006: 12).
 57 Citado por Ecpat (2010: 8).
 58 Maalla (2013).

de los adultos varones que prestaban dicho servicio. En estos lugares, cerca de veinticinco chicos fueron además identificados como víctimas de explotación para relaciones sexuales transexuales. Cabe mencionar que esta industria prevalece en áreas como Antigua Guatemala, Puerto Barrios, Río Dulce, Atitlán y Tecún Umán, donde el turismo sexual de niños atrae a adultos predominantemente de Canadá, Alemania, España y los Estados Unidos.⁵⁹

Por último, cabe destacar que inclusive dentro de grupos de contrapoder propios de los ado-

lescentes, las niñas y las adolescentes reinciden como víctimas de una cultura preocupantemente violenta y machista. En específico, cabe indicar que una de las dinámicas de opresión utilizadas en algunos subgrupos de maras o pandillas adolescentes y juveniles exige la sumisión física de las niñas y adolescentes miembros, quienes son forzadas a mantener relaciones sexuales con los integrantes del grupo a cambio de protección o para lograr su integración misma.⁶⁰

La vida del adolescente actual se encuentra al límite; su esperanza, en claroscuro.

59 PDH (2010), citado por Maalla, *op. cit.*, p. 6.

60 Ecpat (2006: 11).



© UNICEF/Rolando Chew

EL ESTADO FRENTE A LA OPORTUNIDAD DEL DESARROLLO ADOLESCENTE

3 EL ESTADO FRENTE A LA OPORTUNIDAD DEL DESARROLLO ADOLESCENTE

3.1 ¿CUÁNTO HEMOS ESTADO INVIRTIENDO EN LA ADOLESCENCIA?

Análisis de la inversión pública en la adolescencia (2007-2013)

Para reconocer la voluntad política real, más allá de la planificación o retórica comunicacional asociada con los programas sociales de gobierno —entre estos, el *Plan Nacional de Juventud*—, es indispensable hacer una revisión de los recursos públicos que se invierten de forma verificable hacia los sujetos que se priorizan. El gasto público destinado a la adolescencia que se presenta en este documento es una de las herramientas de análisis que permitiría identificar las erogaciones destinadas a realizar los derechos de esta población. Las cifras y datos aquí presentados fueron analizados con base en la información presentada por el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) por medio del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín), como parte del cumplimiento de las leyes de transparencia. En el análisis se integró la ejecución presupuestaria de la Administración central y de las instituciones descentralizadas.

Brevemente, se describe a continuación la definición metodológica de las variables más importantes que se presentan como herramientas de análisis del presupuesto público:

Inversión pública en adolescencia (IPA): inversión ejecutada por el Estado después de haberla acomodado respecto a la población

objetivo *adolescente*, según cada institución así lo haya detallado, y una vez esta inversión se considere dirigida hacia este grupo etario.⁶¹ Cuando los programas no especifican rangos de edad en donde basar los cálculos proporcionales, se utiliza un supuesto de distribución uniforme dentro de la población entera, de manera que se emplea la proporción de personas entre 10 y 19 años como proporción de la población total del país para estimar la inversión de dicho proyecto, actividad u obra.

Inversión pública directa en adolescencia (IDA): cuantificación del gasto público asociado con proyectos y actividades que benefician y/o inciden en la adolescencia como sujeto principal de la inversión de que se trate (por ejemplo, inversión en centros educativos, centros deportivos para adolescentes, centros de capacitación técnica para diversificado, etc.).

Inversión pública indirecta en adolescencia (IIDA): gasto público cuyo objeto de inversión social incluye, además de a las y los adolescentes, a otros grupos de la población de diferentes edades (como es el caso de la infraestructura sanitaria, la infraestructura deportiva, los servicios de salud, etc.).

Con base en esto se analizaron las inversiones presentadas en los presupuestos devengados en el período 2007 – 2012, presentados por el Sicoín al año 2013. Para el presupuesto de este último año se utilizaron las cifras del presupuesto devengado a diciembre.

61 La metodología ¡CONTAMOS! se caracteriza por un proceso dinámico que permite una revisión y mejora continua para la identificación de estas inversiones. En la presente edición, las inversiones seleccionadas fueron identificadas a partir del marco compartido de inversiones hacia la adolescencia presentado en el capítulo de recomendaciones.

3.2 INVERSIÓN PÚBLICA EN ADOLESCENCIA (IPA)

A partir de 2007, las estimaciones realizadas para la contabilización de la IPA para cada año fiscal permiten apreciar un alza interanual en el presupuesto asignado. No obstante, el análisis de la IPA como porcentaje del PIB para cada año muestra un estancamiento de 2007 a 2008, con una diferencia de -0.01 punto porcentual del PIB; también se evidencia un alza significativa entre los años 2009 y 2010, en donde se puede apreciar una IPA de 1.90 y 2.02% del PIB, respectivamente. Este aumento se puede atribuir, en parte, a las políticas contracíclicas reflejadas en inversiones para la mitigación de los impactos ocasionados por los desastres naturales que azotaron al país en dicho período⁶², pero también coincide con el inicio del programa de transferencias condicionadas «Mi Familia Progres», así como con el incremento de la inversión en el ciclo básico de la educación y en los programas de telesecundaria. El primer descenso se puede ver a partir de 2011, cuando la asignación de la IPA cae a un 1.85% del PIB, seguido por una disminución aún mayor en 2012, cuando la IPA se retrae hasta un 1.79% del PIB. Gran parte de esto es atribuible al desfinanciamiento de al menos tres grandes rubros: la desinversión social en educación a adolescentes (educación media y eliminación de programas de apoyo, como «Escuelas Abiertas»); la desinversión en programas de protección social (secretarías de bienestar, de conflictos agrarios, de la mujer, de obras sociales, etc.); las desinversiones en vivienda y servicios comunitarios (subsidio a la vivienda popular) y las desinversiones en programas de desarrollo rural (acceso a tierra y asistencia técnica para la producción agrícola). El año 2013 vio una recuperación de la IPA al 1.81% del PIB (porcentaje todavía menor al de 2009), lo cual se asocia principalmente con inversiones priorizadas dirigidas al apoyo del consumo y producción adecuada de alimentos (parte del Pacto Hambre Cero), con las inversiones en seguridad pública y prevención de la violencia y con aumentos leves a la salud.

Las caídas de 2011-2012 sucedieron a pesar de *incrementos* en la inversión en la adolescencia por el orden de Q 117 millones hacia 2011, y de Q 186.7 millones hacia 2012. Estos son rezagos que tienen que ver con la inversión *real*⁶³ del Estado. Si se descuentan los efectos de la inflación sobre el valor del dinero y se comparan las inversiones realizadas con base en un índice de precios fijo a 2007, se puede observar que las inversiones entre 2010 y 2011 se contrajeron en cuestión de Q 246.0 y Q 39.6 millones, respectivamente. Al cierre de 2013 se había contabilizado una recuperación real de Q 193 millones, insuficiente frente a los descensos experimentados con anterioridad.

Recuadro 4

La tendencia inflacionaria de 2007 a 2013: una pérdida en la inversión en adolescencia (en variaciones porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, con base al Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INE

Cada aumento inflacionario en la economía (aumento de precios) representa una pérdida de la capacidad de las personas para acceder a bienes y servicios si sus ingresos no aumentan proporcionalmente. De igual forma, con una tendencia inflacionaria promedio del 5.4% entre 2007 y 2013, las inversiones sociales del Estado, entre estas las dirigidas a la adolescencia, han sostenido pérdidas anuales que debiesen ser equiparadas con un crecimiento en el presupuesto, de igual o mayor magnitud.

De las cifras reales de la IPA se puede estimar que a partir de 2010 no solo hubo una desaceleración del crecimiento de la inversión en adolescencia que venía aumentando en un 25.75% a 2009 (y, tímidamente, en un 9.14%, a 2010), sino además se revirtió hacia una reducción al

⁶² Tormenta Agatha, erupción del volcán Pacaya y depresión tropical 12E.

⁶³ El término *real* hace alusión a la comparación de cifras tomando como base los índices de precios para un año específico, en este caso, 2007, con el objeto de estimar el cambio que tuvo una cifra (la IPA), restándole el efecto provocado por la inflación (subida de precios) que puede hacerla parecer mayor de lo que en realidad es al compararla con precios fijos de un año establecido.

4.2% hacia 2011 y al 0.7%, hacia 2012. Para el siguiente año se ha estimado una recuperación del 2.46%, en términos reales.

Como se verá más adelante en el análisis de la inversión directa e indirecta, al no existir en el Estado un enfoque que visualice a las y los adolescentes como sujetos prioritarios de inversión, las erogaciones que se dirigen a este grupo etario aumentan de forma inconsistente (o bien, inconsciente) y corren paralelas a otros aumentos en inversiones generales en casos de catástrofes naturales (como las sucedidas entre 2009 y 2010), mientras que en los períodos post-desastre se renueva la tendencia hacia la desinversión.

El comportamiento de la IPA como porcentaje del presupuesto total del Gobierno para cada año cuenta una historia similar. Este indicador es importante puesto que aun cuando las inversiones sociales en adolescencia se incrementen nominalmente, es indispensable que la IPA aumente en relación con otras inversiones sociales del Estado. Sin embargo, este indicador también presenta una leve variación del 1.67% entre 2007 y 2008, así como un crecimiento del 16.39% hacia 2009 (que representaba una IPA de 10 centavos por cada quetzal invertido del presupuesto). Este último año llegó a ser el punto más alto de la asignación de la IPA como proporción del presupuesto en toda la línea de tiempo. A partir de 2010 se aprecia una caída consistente estimada, ese año, en 1.13%; en 2011 fue aún mayor, pues llegó al 6.87% y, finalmente, en 2012 se ubicó en un 1.60%. La caída se detuvo en 2013, cuando se dio una recuperación del 2.64%, cifra que representa 9.3 centavos de inversión en adolescencia por cada quetzal invertido en el presupuesto. A todas luces, la inversión en la adolescencia resalta como no prioritaria entre las ejecuciones planificadas del Estado, de manera que más bien se estima como insuficiente.

Todas las cifras anteriores indican una tendencia clara de disminución de la inversión dirigida a la adolescencia, lo cual pareciera ser consistente con una desestimación política de las personas comprendidas en este rango etario, pese a su especial relevancia como sujetos de derecho y como piedras angulares de la transición demográfica por la que atraviesa la sociedad guatemalteca. Esta situación puede, sin embargo, ser revertida, pero ello conllevaría la realización de una profunda reforma fiscal con base en un pacto social que asigne adecuada y suficientemente a las políticas sociales del Estado. Una estimación muy rápida de la brecha que faltaría cerrar para alcanzar una inversión ideal focalizada de manera equilibrada en la adolescencia⁶⁴ indica que en 2013 era necesario incrementar la inversión directa en adolescencia en al menos Q 6,811 millones. Esto equivaldría a 1.3 veces el presupuesto del mismo año del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

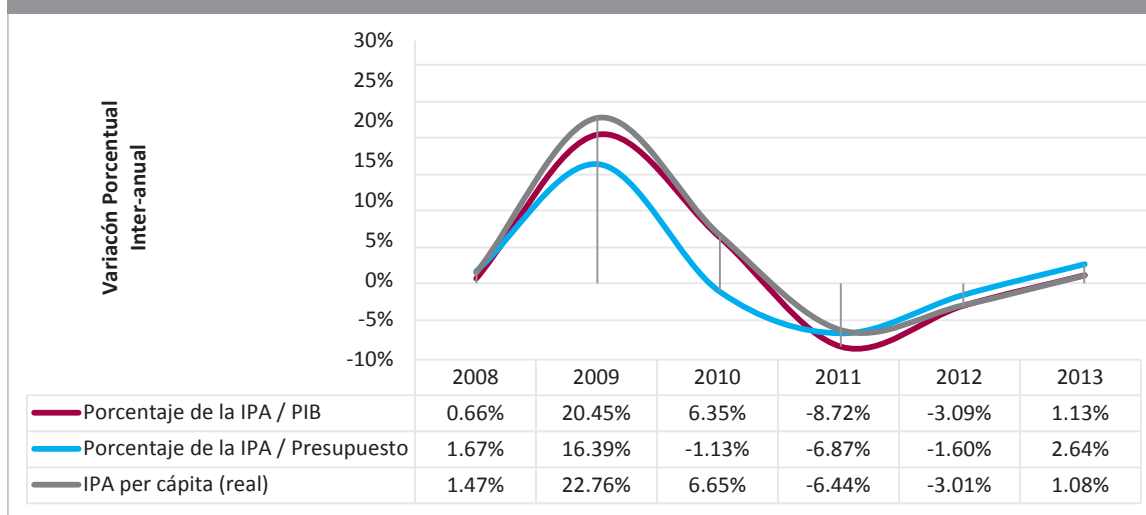
a. IPA per cápita real

Al realizar la comparación entre el monto en millones ejecutado anualmente como IPA *real* sobre el número de adolescentes atribuibles a cada año, IPA per cápita *real*, resulta evidente que la inversión por adolescente también ha sostenido una baja significativa de 2011 a 2012. Las disminuciones son estimables en un 6.4 y un 3.0%, respectivamente, a pesar de que existió un aumento del 22.8 y del 6.6% entre 2009 y 2010. La inversión *real* del Estado por adolescente, ejecutada al año 2012, llegó a significar Q 1,570 (unos Q 49 menos a lo invertido en 2011). En 2013 se estimó un aumento mínimo, hasta llegar a los Q 1,587. La estimación de la inversión en adolescencia *diaria* se realiza a partir de la inversión directa y, por lo tanto, se detalla más adelante.

⁶⁴ Esta brecha no es una aproximación técnica de necesidades de inversión, sino el monto de financiamiento ideal para llevar el presupuesto nacional a un balance pro adolescencia. Esto significaría que al menos el 23.55% del presupuesto estaría asignado a la adolescencia, lo cual es congruente con el mismo peso porcentual de las y los adolescentes con respecto a la población total.

Gráfica 17

Guatemala: comportamiento de la IPA según diferentes bases de estimación (2007-2013)
Tasas porcentuales de variación



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín

Tabla 9

Guatemala: resumen de la inversión pública en adolescencia
(en millones de quetzales y en porcentajes)

Descripción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Presupuesto total devengado (en millones)	48,638	54,432	58,635	68,217	74,527	77,801	82,173
PIB (en millones)	261,760	295,872	307,967	333,093	371,278	393,532	421,873
IPA (en millones)	4,108	4,675	5,861	6,742	6,859	7,046	7,639
Porcentaje de la IPA / PIB	1.57%	1.58%	1.90%	2.02%	1.85%	1.79%	1.81%
Porcentaje de la IPA / Presupuesto	8.45%	8.59%	10.00%	9.88%	9.20%	9.06%	9.30%
IPA real (ipc = 2007)	4,108	4,273	5,373	5,864	5,618	5,579	5,771
IPA real por adolescente (ipc = 2007)	1,303	1,322	1,623	1,731	1,619	1,570	1,587

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín y del Banco de Guatemala (Banguat).

b. Índice de focalización⁶⁵

Mediante la metodología ¡CONTAMOS!, este índice identifica el sesgo que tiene la inversión social de un Estado con respecto a alguna población definida. En el caso de este informe, cuando el índice reporta un número mayor a 1 se entiende que el gasto público social del Estado está siendo adecuadamente priorizado hacia la inversión en adolescentes.

Un valor menor, sin embargo, no debería entenderse como un sesgo pro adulto o pro infancia, sino simplemente como una inversión no dirigida a la adolescencia. La lógica del índice establece que el porcentaje de la inversión directa en adolescencia como porcentaje del gasto público social⁶⁶ debería equipararse en similar proporción al porcentaje de la adolescencia en relación con la población

65 Índice de Focalización = [IDA en año t / GS general (o al cumplir Acuerdos de Paz) en año t] / [Población 0-17 en año t / Población total en año t]. Azar, Llanes y Sienna (2006). *Informe sobre el gasto público en infancia. Uruguay (1990-2009)*.

66 El gasto público social se diferencia del gasto público en que se estima que este está dirigido a la consecución directa del bienestar de las personas. Según la clasificación de gastos del Fondo Monetario Internacional (FMI), este se podría identificar a través de las inversiones en salud, educación, vivienda, protección social, ambiente y actividades recreativas.

Tabla 10

Índice de Focalización del período 2007-2013 (cifras en millones y como porcentajes)							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
IDA	Q753	Q851	Q1,218	Q1,358	Q1,399	Q1,513	Q1,689
GS	Q18,933	Q22,619	Q26,645	Q29,700	Q30,444	Q32,261	Q35,735
Adolescentes 10-19	3.15	3.23	3.31	3.39	3.47	3.55	3.64
Total población	13.3	13.7	14.0	14.4	14.7	15.1	15.4
Índice de Focalización	0.1684	0.1592	0.1934	0.1938	0.1949	0.1990	0.2005

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoi.

total. Es decir, cada Q 23 que se ejecutan del gasto público social en adolescencia debería asignarse acordemente a 23 adolescentes por cada 100 personas de la población total que existe actualmente.

El Índice de Focalización (IF) promedio entre 2007 y 2013 se estima en 0.1870, e indica que el gasto público social de Guatemala en los últimos siete años no ha tenido un enfoque hacia la adolescencia. Y aunque en el IF sí puede detectarse entre 2007 y 2013 un incremento promedio por el orden del 3.3% anual, el índice de por sí se encuentra muy por debajo de lo que se considera satisfactorio como para estimar una evolución ascendente, como un indicativo positivo de la intención del Estado por enfocar el gasto social hacia la adolescencia.

La IPA tiene dos componentes: la inversión directa y la indirecta. La inversión indirecta, por su parte, se ha mantenido desde 2007 en una cifra cercana al 80% de la IPA total; sin embargo, su naturaleza (no especializada) no responde a una planificación consciente de parte de los tomadores de decisión, por lo que no es posible calcular el IF a partir de la IPA total. La inversión directa, aunque tan solo representa en promedio el 20% de la IPA, es en realidad la única inversión que puede categorizarse como una inversión en adolescencia, dada su planificación consciente y especializada.

c. Inversión directa (IDA)

La inversión directa (IDA) de la IPA es el indicador por excelencia de la voluntad política del Gobierno de asignar inversiones priorizadas hacia la adolescencia (un ejemplo concreto sería una mayor asignación a servicios amigables de promoción de la salud dirigidos a la maternidad adolescente). Sin embargo, al revisar la IDA desde 2007, es incuestionable la nula especialización del gasto estatal enfocado hacia la adolescencia, así como la baja inversión que registra: en promedio, menos del 4.2% del gasto público social pertenecía a una inversión conscientemente planificada hacia este grupo etario (IDA). En promedio, el 94.6% de la inversión directa en adolescencia fue asignada a la educación media (en este caso, básica y diversificada, con un monto promedio muy bajo, de Q 1,045 millones)⁶⁷ y, en sí, la IDA representa inversiones anuales promedio de Q 1,254 millones, un monto considerablemente bajo.

La concentración de la IDA en educación (aparte de verse estancada en un 0.38% del PIB desde 2009) es además preocupante dado que existen otras inversiones importantes, como los servicios de salud especializados, que tan solo representaron, en promedio, un 0.12% de la inversión directa anual desde 2007. Sorprendentemente, los servicios de seguridad (a razón de las estrategias de prevención de la violencia adoptadas) resultaron ser más especializados que la salud, con un

⁶⁷ Esta cifra es una estimación que únicamente puntualiza la inversión en las y los adolescentes entre 13 y 19 años que participan en la educación media, excluyendo aquella inversión dirigida a los alumnos en sobre edad (entre 20 y más años).

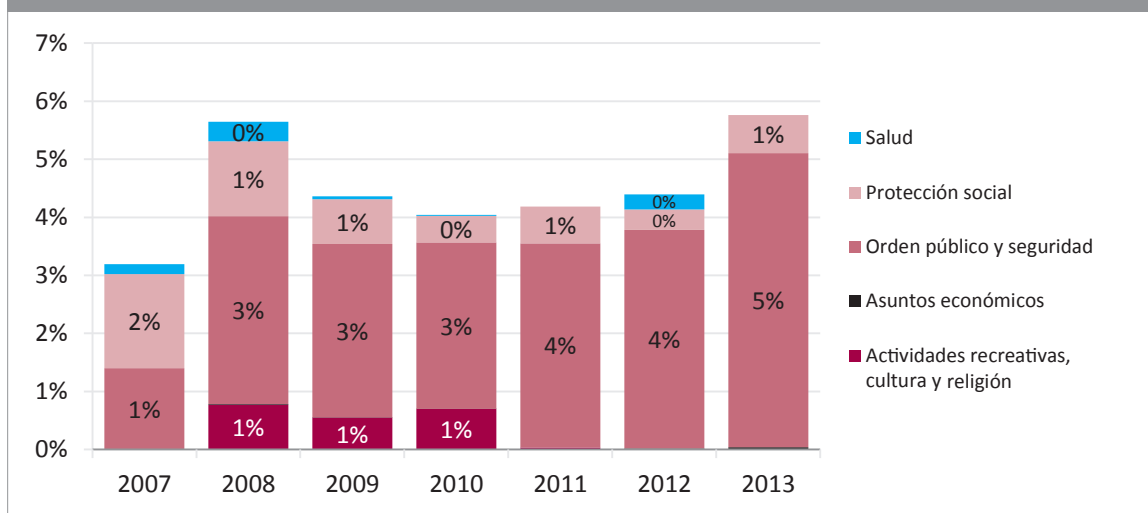
promedio del 3.3% sobre las inversiones directas entre 2007 y 2011. Según las estimaciones, al año 2013 este rubro pasó a representar un 5.1% del gasto directo en adolescencia. Una proporción significativa de esta inversión pertenece al financiamiento de centros especializados de privación de libertad, al fortalecimiento de programas para la juventud en riesgo y a programas de reinserción y resocialización de adolescentes en conflicto con la ley penal (54.4% de las inversiones en seguridad para adolescentes). Otro 28.29%, en promedio, está dirigido a las fiscalías especializadas en niñez y adolescencia, donde se atiende en muchos casos a adolescentes que ya han delinquido.

La gran perdedora de la IDA son los servicios de protección social y sus programas especializados para el adolescente, entre los que se encuentran aquellos para la protección a la niñez y la adolescencia en riesgo social, las acciones contra la explotación sexual, las «Escuelas Abiertas» e, incluso, las inversiones hacia la Coordinadora Nacional de Juventud (Conjuve). Las inversiones en este rubro llegaban tan solo a los Q 9.2 millones anuales, en promedio (0.83% de la IDA, en promedio).

El comportamiento de la IDA, lejos de estar aislado, marca el pulso del desarrollo adolescente en Guatemala: la inversión prioritaria del Estado (la directa) es considerablemente baja (Q 1,254 millones anuales, en promedio), inversión que además se encuentra altamente concentrada en una educación media (el 95% de la IDA) que tiene una de las coberturas más bajas del istmo (tasas netas de escolaridad del 42% en básico y del 22.3% en diversificado, en promedio), asociada con inversiones estancadas desde hace cinco años (0.38% del PIB desde 2009). Las inversiones en salud siguen también estancadas y sin especializarse (0.12% de la IDA), mientras las desinversiones en los rubros de protección social continúan profundizándose (representaban el 1.6% de la IDA al año 2007, hasta llegar a un 0.7% en 2013) a raíz de la priorización de estrategias de *prevención de la violencia* que se enfocan contraproducentemente en la atención de adolescentes que se encuentran ya en conflicto con la ley penal (de manera prioritaria, en inversiones para la privación de su libertad, medidas socioeducativas, estrategias de reinserción y atención en fiscalías).

Gráfica 18

Participación de diferentes clasificaciones del gasto en la IPA, descontando el peso de la inversión en educación (2007-2013)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin.

A pesar de esto, la IDA en términos reales ha presentado un sostenido crecimiento interanual (aunque en monto dicho aumento es poco significativo). En millones de quetzales esto significó un incremento que va desde Q 753, en 2007, hasta aproximadamente Q 1,276, en 2013. El aumento más significativo sucedió en 2009, cuando la IDA ascendió un 43.5% (pues en este momento se generaron los primeros aumentos destinados a la educación media y extra-escolar).

d. Inversión indirecta (IIDA)

La inversión indirecta es el rubro más importante de la inversión pública en la adolescencia, pues en promedio ocupa el 79.8% de la IPA. Esto merece especial atención, sobre todo si se comprende que dicho componente está constituido, en su mayoría, por gastos no especializados en la adolescencia.

Desde 2007, cuando alcanzaba cerca de Q 3,355 millones, la IIDA ha visto un incremento gradual promedio de 17.1% anual, de manera que en 2010 se contabilizaron Q 5,383 millones en esta clase de inversión. La IIDA ha venido en aumento desde entonces, aunque entre 2011 y 2013 mostró un nivel más desacelerado, por el orden del 3.4%, para establecerse al año 2013 en Q 5,949 millones. Cuando se analiza la evolución de la IIDA y se remueve el factor inflacionario anual es

posible ver, contrariamente, una reducción anual promedio del 3.3% entre 2010 y 2012. Esto indica que, aunque exista una asignación presupuestaria mayor año tras año, esta resulta ser insuficiente, o bien, la misma es cada vez menor cuando se equipara con la pérdida del valor del dinero por los procesos inflacionarios de la economía. En términos reales, la inversión indirecta al año 2013 se mantuvo en Q 4,495 millones, debajo todavía de la inversión estimada en 2010, que era de Q 4,683 millones.

De forma más detallada, gran parte de la IIDA es atribuible, en un promedio del 68.5%, a los servicios educativos, en los cuales se invierte aproximadamente Q 3,327 millones anuales. Cabe destacar, sin embargo, que esto no significa una mayor inversión en educación básica y diversificada —entendida como *directa* en este informe—, pues fueron la educación primaria y otras inversiones asociadas con ella (un 81.6% de la IIDA en educación) las que generaron mayor peso.⁶⁸ En general, la inversión en primaria es significativamente mayor que la inversión en secundaria y diversificado: a razón de 5.06 veces más, en promedio.⁶⁹

Una reflexión importante es que, en términos prácticos, puede verificarse que la inversión en básicos y diversificado es tan baja que la única estrategia prioritaria del Estado

Tabla 11

Resumen de la IDA (2007-2013, cifras en millones de quetzales)

Inversión directa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Actividades recreativas, cultura y religión	-	6.6	6.7	9.6	0.5	0.1	-
Asuntos económicos	0.0	0.1	0.0	0.0	-	0.2	0.7
Educación	729.2	802.7	1,164.4	1,303.3	1,340.5	1,446.5	1,592.2
Orden público y seguridad	10.5	27.5	36.4	38.9	49.2	56.9	85.5
Protección social	12.2	11.0	9.4	6.2	8.9	5.4	11.1
Salud	1.3	2.9	0.6	0.2	-	3.9	-
Total general	753.2	850.8	1,217.5	1,358.3	1,399.1	1,512.9	1,689.5
IDA real	753.2	777.7	1,116.3	1,181.5	1,145.9	1,197.9	1,276.5
Porcentaje de variación real		3.24%	43.54%	5.84%	-3.01%	4.53%	6.56%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín.

68 Este nivel de estudios fue incluido como parte de los recursos asignados hacia aquellos estudiantes entre 10 y 15 años que estudian primaria, algunos en sobre edad (estimados en un 13.85% en promedio de 2009 a 2011, entre 13 y 15 años).

69 Según datos del Sicoín, únicamente para las actividades específicas a cada nivel educativo (sin incluir las inversiones conjuntas o transferencias condicionadas), las inversiones en primaria superan a las de básico y diversificado juntas en Q 3,896 millones.

Tabla 12**Análisis de la ejecución de la inversión social del Estado de Guatemala, según tipos de priorización (2007-2013, en millones de quetzales y en porcentajes)**

	Variable	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inversión directa	IDA (términos reales 2007=100)	753	778	1,116	1,181	1,146	1,198	1,277
	IDA (términos nominales)	753	851	1,217	1,358	1,399	1,513	1,689
	Como porcentaje del PIB	0.29%	0.29%	0.40%	0.41%	0.38%	0.38%	0.40%
	Como porcentaje de la IPA	18.33%	18.20%	20.77%	20.15%	20.40%	21.47%	22.12%
	Variación IDA (real)		3.24%	43.54%	5.84%	-3.01%	4.53%	6.56%
	Índice de Focalización	0.1684	0.1592	0.1934	0.1938	0.1949	0.1990	0.2005
Inversión indirecta	IIDA (términos reales 2007=100)	3,355	3,495	4,257	4,683	4,472	4,381	4,495
	IIDA (términos nominales)	3,355	3,824	4,643	5,383	5,460	5,533	5,949
	Como porcentaje del PIB	1.28%	1.29%	1.51%	1.62%	1.47%	1.41%	1.41%
	Como porcentaje del IPA	82%	82%	79%	80%	80%	79%	78%
	Variación IIDA (real)		4.18%	21.80%	10.00%	-4.49%	-2.05%	2.61%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín.

guatemalteco para la inversión en adolescencia es, en realidad, la *educación primaria* y sus inversiones asociadas, que llegaron a significar el 40% de la IPA total entre 2007 y 2013. Un 13.85% de estas inversiones se dirige a alumnos en sobre edad, lo cual también es reflejo de las múltiples falencias del sistema educativo y de los determinantes de inclusión y continuación inadecuados. En promedio, las inversiones en población estudiantil con sobre edad son comparables con el 30.7% de las inversiones directas totales en adolescencia.

Como resultado, al año 2011 existían, según datos provenientes del Mineduc, 1,349,719 adolescentes sin acceso a educación básica y diversificada en las edades idóneas para cursar dichos niveles educativos,⁷⁰ y al menos 566,139 adolescentes adicionales cursaban en sobre edad los niveles primario y diversificado.⁷¹ Si la IPA fuera adecuada, el Estado debería redirigir al menos Q 454 millones ejecutados de manera ineficiente en la atención a adolescentes con *sobre edad* en primaria, destinando las inversiones a la educación media. Cabe indicar que, al año 2013, este tipo de ineficacia en la IPA representaba un poco más de la mitad de la inversión realizada en básicos.

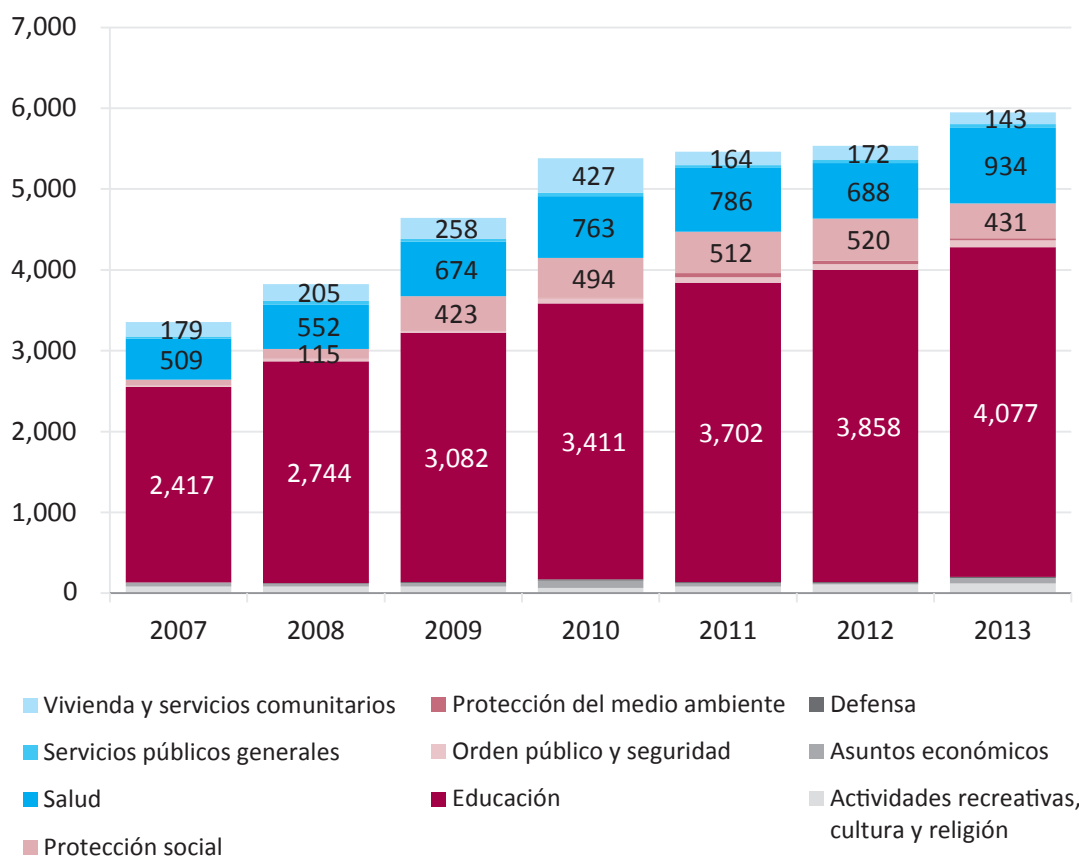
Otro contribuyente importante a la IIDA es los servicios no especializados de salud, a los cuales se puede atribuir un 14.4% de la IIDA entre 2007 y 2013, en promedio, es decir unos Q 701 millones anuales. Entre este monto se contabilizan los servicios de promoción y atención a la salud, así como las inversiones en hospitales. La vivienda y servicios de reconstrucción, por su parte, también cobran cierta relevancia, pues representan el 4.7% de la IIDA (unos Q 221.3 millones anuales, en promedio). El año 2010 destaca en este sentido por sus programas de reconstrucción, con un rubro de vivienda del 7.9%, equivalente a Q 427 millones. La inversión en protección social se atribuye en promedio, desde 2009, un 8.9% de la IIDA, es decir Q 476 millones anuales que incluían, entre otros, servicios generales enfocados en adolescentes, migrantes, adolescentes mujeres, indígenas y programas de abrigo y protección. A pesar del alto potencial de impacto que tienen estos programas, las inversiones en esta categoría se concentraron en transferencias condicionadas cercanas a un 63.3% hasta 2011 («Mi Familia Progres»), que no son necesariamente inversiones inadecuadas pero que tienen que estar acompañadas por mayores inversiones en salud, educación y otros servicios

70 Según estimaciones de la Tasa Neta de Cobertura que estima la cobertura en educación básica entre los 13 y los 18 años.

71 Se contabilizaron solo aquellos adolescentes con edad cumplida entre 10 y 19 años.

Gráfica 19

Inversiones indirectas realizadas por el Estado de Guatemala dirigidas a la adolescencia (2007-2013, cifras en millones de quetzales)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín.

de protección social contingentes al desarrollo de capacidades y oportunidades más estructurales. En 2013, alrededor del 96% de las inversiones indirectas en protección social pertenecía a transferencias condicionadas y asistencia alimentaria (Bolsa Segura de alimentos, Bono Seguro Escolar y Bono Seguro para la Salud).

e. La contribución de la IPA(s)⁷² al gasto público social

El gasto público social (GPS), o bien la inversión social pública, engloba los rubros de los egresos del Estado que se estima tienen un impacto pertinente al desarrollo humano de la población de un país.⁷³ Un análisis que puede hacerse al comparar la IPA vinculada con el GPS permite conocer si la misma proporción

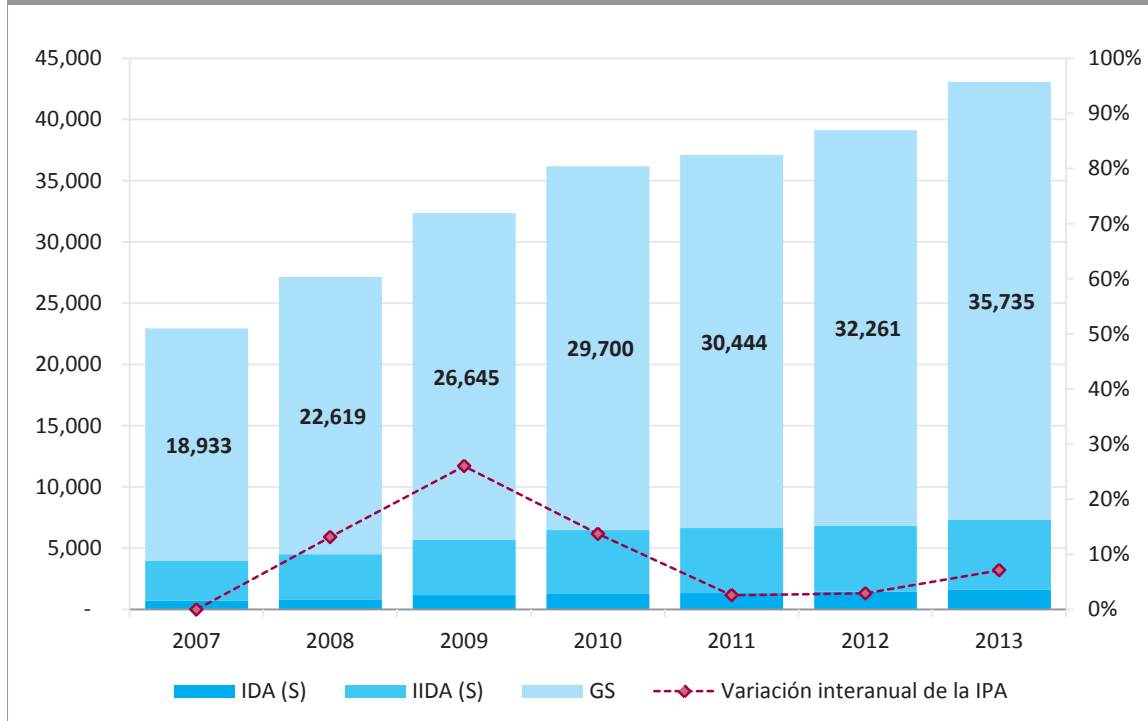
que se invierte en la IPA(s) es consistente con la proporción de adolescentes (sobre la población total) a quienes se destina el GPS. En términos del presente análisis, vale la pena recalcar que la población de adolescentes entre 10 y 19 años a quienes estaba destinado el GPS entre 2007 y 2012 representaba el 23.60% de la población, en promedio. Coherentemente, la IPA(s) como porcentaje del GS resultó ser ligeramente similar, con un 21.1% de participación. Sin embargo, la inversión directa (social), es decir aquella que consciente y específicamente ha sido designada a la adolescencia, tan solo representó el 4.3%. Una reflexión es preciso puntualizar al respecto: a pesar de que existe un peso de la inversión social similar a la proporción de adolescentes sobre la población total del país a la que

⁷² Este documento estima las inversiones de la IPA como gasto social con el mismo criterio del gasto público social global.

⁷³ El gasto social está constituido, según la clasificación funcional de gasto del FMI, por las actividades recreativas, culturales y religiosas, la educación, la protección al medio ambiente, la protección social, la salud, y la vivienda y servicios comunitarios.

Gráfica 20

**Participación de la IPA en el gasto social del Estado de Guatemala
(2007-2013, cifras en millones de quetzales)**



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin.

dicha inversión está dirigida, es evidente, a juzgar por los indicadores de pobreza y desarrollo que ostenta el país, que la inversión es insuficiente. Con este análisis no solo se vislumbra la necesidad de revertir la primacía del gasto indirecto sobre aquellos de carácter específico y directo (como visualizar la educación básica universal como una nueva meta), sino que dicha reestructuración debiera enmarcarse en una más amplia inversión social proveniente de una mayor contribución fiscal de la sociedad.

3.3 LA INVERSIÓN EN ADOLESCENCIA POR FINALIDAD⁷⁴

Si se utiliza la metodología ¡CONTAMOS!, la IPA se puede desagregar por diversas finalida-

des según la clasificación de las funciones del Gobierno detalladas por el Fondo Monetario Internacional (FMI).⁷⁵ Esto permitirá presentar los hallazgos a un nivel más detallado, haciendo alusiones específicas a las entidades estatales encargadas de algunas de dichas erogaciones. Este apartado se concentra en el análisis de los presupuestos devengados hasta diciembre de 2013. Para cada cifra presentada debe hacerse la siguiente salvedad: del monto total asignado a cada institución se calculó solo aquel que podría ser estimado para adolescentes entre 10 y 19 años.⁷⁶

En primera instancia, es importante destacar que los rubros de asuntos económicos, defensa, protección del medio ambiente y servicios públicos generales representaban, en promedio, menos del 1.93% de la IPA entre 2007 y 2013, lo cual demuestra su baja priorización.

⁷⁴ Es necesario recordar que las cifras presentadas corresponden únicamente a la proporción estimada para adolescencia, por lo cual las mismas no necesariamente coinciden con el total ejecutado por los programas mencionados, lo cual obliga al lector a usar con cautela los resultados aquí discutidos.

⁷⁵ El FMI publicó en el 2001 el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas donde se clasifica detalladamente las funciones del Gobierno que ejecutan las distintas unidades gubernamentales. De este se desglosan diez diferentes clasificaciones generales de erogaciones que se utilizan en la metodología CONTAMOS para presentar los resultados, aunque para su análisis se estiman las variaciones pertenecientes a cada una de sus sub categorías.

⁷⁶ En algunos casos los programas especificaban su población objetivo, en otros casos se utilizó referentes poblacionales (por ejemplo, 23% de la población adolescente como porcentaje de la población total).

Entre estos rubros es posible identificar inversiones tales como acceso a la tierra, atención al (adolescente) migrante y apoyo a la vivienda popular que, como se verá más adelante, carecen de priorización a pesar de su evidente importancia para el desarrollo de la adolescencia. Los servicios recreativos, culturales y religiosos (entre ellos el aporte a las federaciones del deporte nacional) representaban un 1.6% de la IPA en 2012, aunque con una tendencia a la alza a partir del mismo año. Los servicios de orden público y seguridad también han tenido un claro incremento a partir de 2010 como consecuencia de los programas de prevención de la violencia ejecutados por el Ministerio de Gobernación (Mingob), los cuales llegaron a representar hasta un 2.2% de la IPA en 2013 (tras un promedio del 1.4% entre 2007 y 2012).

Ahora bien, entre protección social, vivienda y servicios de salud se concentra, en promedio, un 21% de la IPA de 2013, con una clara baja a partir de 2012, lo cual obedece específicamente

a la disminución aparente de la priorización de la inversión en salud y vivienda. Por último se encuentra la inversión en educación, con un promedio del 74% de la IPA. Una lectura adecuada, además de visualizar las claras prioridades *políticas* de inversión de los Gobiernos, también debiera enfocarse en entender las relaciones de las tan altas disparidades en las inversiones (lo cual es importante si se toma en cuenta la integralidad multidimensional de estas). Es evidente, de esa cuenta, que la educación no debería seguir siendo, en el futuro, la inversión más importante hacia la adolescencia, sin que un aumento en esta no conlleve un aumento desconcentrador aún mayor en otros servicios, entre estos los de la salud, o los de la intermediación laboral, que permitan de forma conjunta otorgarle al adolescente, por ejemplo, la posibilidad de aprovechar la sinergia de encontrarse sano, educado y con un medio de vida digno, en vez de mantenerse pobre, habitualmente enfermo y medianamente educado a nivel de primaria.

Tabla 13

Clasificación fiscal del gasto de la IPA (2007-2013, estructura porcentual)

Clasificación fiscal del gasto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Actividades recreativas, cultura y religión	2.02%	1.92%	1.55%	1.13%	1.25%	1.56%	1.60%
Asuntos económicos	1.10%	0.72%	0.67%	1.31%	0.50%	0.14%	0.85%
Defensa	0.18%	0.18%	0.25%	0.25%	0.27%	0.27%	0.23%
Educación	76.58%	75.88%	72.46%	69.94%	73.52%	75.29%	74.22%
Orden público y seguridad	0.79%	1.32%	1.15%	1.55%	1.70%	1.85%	2.25%
Protección del medio ambiente	0.19%	0.06%	0.00%	0.07%	0.80%	0.61%	0.32%
Protección social	1.77%	2.69%	7.39%	7.42%	7.59%	7.45%	5.79%
Salud	12.43%	11.88%	11.51%	11.32%	11.46%	9.83%	12.23%
Servicios públicos generales	0.57%	0.97%	0.61%	0.68%	0.52%	0.55%	0.64%
Vivienda y servicios comunitarios	4.37%	4.38%	4.41%	6.33%	2.39%	2.45%	1.88%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin.

Tabla 14

Clasificación fiscal del gasto de la IPA (2007-2013, cifras en millones de quetzales)							
Clasificación fiscal del gasto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Actividades recreativas, cultura y religión	Q83.2	Q89.9	Q91.0	Q76.4	Q85.4	Q110.1	Q122.4
Asuntos económicos	Q45.3	Q33.5	Q39.4	Q88.6	Q34.2	Q10.2	Q64.7
Defensa	Q7.3	Q8.2	Q14.8	Q16.9	Q18.8	Q19.3	Q17.3
Educación	Q3,146	Q3,547	Q4,247	Q4,715	Q5,043	Q5,305	Q5,669
Orden público y seguridad	Q32.4	Q61.5	Q67.2	Q104.6	Q116.4	Q130.3	Q171.8
Protección del medio ambiente	Q7.7	Q2.6	Q0.2	Q5.0	Q54.6	Q43.0	Q24.3
Protección social	Q73	Q126	Q433	Q500	Q521	Q525	Q442
Salud	Q511	Q555	Q674	Q763	Q786	Q692	Q934
Servicios públicos generales	Q23.6	Q45.5	Q35.9	Q45.7	Q36.0	Q38.5	Q48.7
Vivienda y servicios comunitarios	Q179	Q205	Q258	Q427	Q164	Q172	Q143
Total	Q4,108	Q4,675	Q5,861	Q6,742	Q6,859	Q7,046	Q7,639

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin.

Tabla 15

Programas ejecutados de la IPA en asuntos económicos (cifras en millones de quetzales 2007-2013)							
IPA asunto económicos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Agricultura, silvicultura, pesca y caza	29.3	30.9	33.7	54.9	34.2	10.0	64.0
Acceso a la compra de tierra y desarrollo productivo	15.6	9.2	2.9	2.5	2.1	0.7	1.2
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	-	-	-	-	-	-	58.3
Atención a la conflictividad agraria	7.7	4.5	4.1	3.5	4.0	3.6	4.5
Desarrollo agrícola y asistencia alimentaria	-	17.2	26.1	29.4	-	-	-
Atención a campesinos de escasos recursos	5.9	-	-	-	-	-	-
Reconstrucción (Agatha y Pacaya)	-	-	-	19.5	23.6	-	-
Seguridad alimentaria y nutricional	-	-	-	-	4.6	5.7	-
Prevención de incendios forestales	-	-	0.7	-	-	-	-
Asuntos económicos no especificados	15.9	2.5	5.6	33.8	-	-	-
Fondo Nacional para la Paz	15.9	2.5	5.6	33.8	-	-	-
Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	0.1	0.1	0.0	0.0	-	0.2	0.7
Actividades de bienestar social	-	-	-	-	-	-	0.5
Previsión social a los trabajadores	0.1	0.1	0.0	0.0	-	0.2	0.2
Transporte	-	-	0.1	-	-	-	-
Fondo Nacional para la Paz	-	-	0.1	-	-	-	-
Total general	45.3	33.5	39.4	88.6	34.2	10.2	64.7

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin.

a. Asuntos económicos

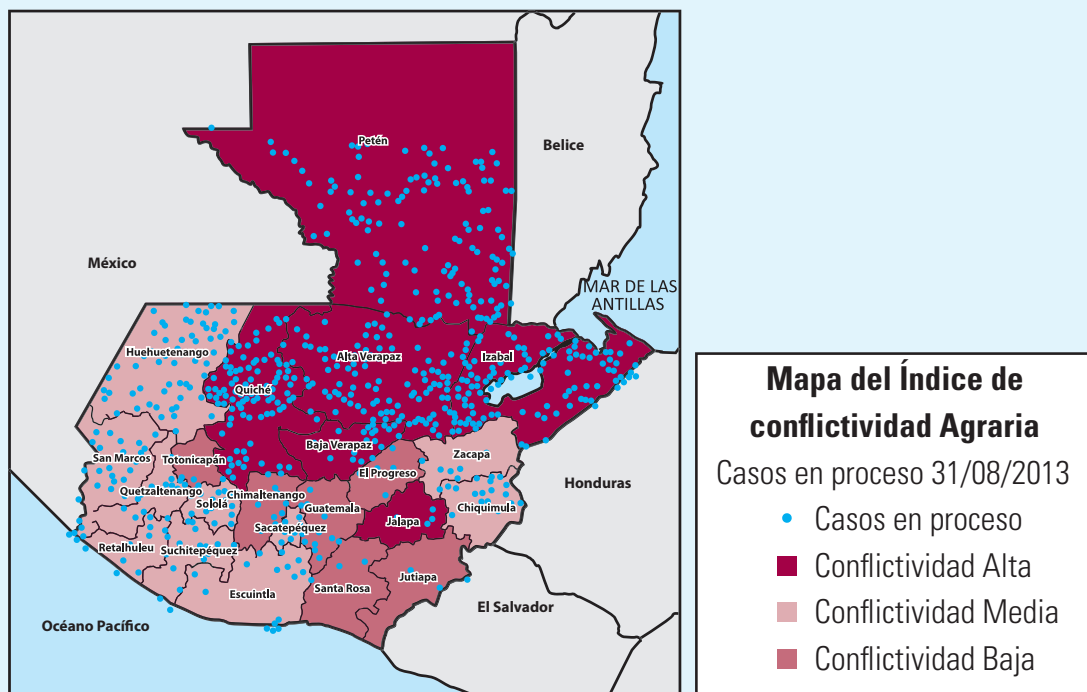
En este rubro se identifican algunas inversiones importantes vinculadas hacia la adolescencia: a) acceso a tierra como parte de la resolución de conflictos agrarios; b) apoyos a la previsión social del menor trabajador. (Ver Tabla No 15) Adicionalmente, se asignan otros asuntos económicos, comerciales y laborales en general. Las ejecuciones totales hacia el grupo etario en estudio fueron oscilantes para cada año: la inversión al año 2007 fue de Q 45.3 millones, asociados prioritariamente con

ejecuciones de Fonapaz y Fontierras dirigidas al acceso a tierras. Un año más tarde se vio, en este mismo rubro, una disminución significativa a Q 33.5 millones, ejecutados mayoritariamente por el Maga y Fontierras, para luego observar, en 2010, una fuerte recuperación a Q 88.6 millones, invertidos sobre todo por el Maga y Fonapaz en el marco de proyectos de reconstrucción post tormenta Agatha. Ahora bien, al inicio de la administración del actual gobierno, en 2012, la suma de todas las inversiones cayó a tan solo Q 10.2 millones,

Recuadro 5

La concentración de la tierra en Guatemala

Una de las más importantes contribuciones analíticas que presenta este informe es la consideración del acceso a la tierra como parte de una inversión indirecta esencial para el desarrollo de la adolescencia. La tierra es uno de los capitales más importantes para la reproducción de los medios de vida y subsistencia del 64% de la adolescencia rural; además, de acuerdo con el *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011-2012* (p. 193), la relación tierra-capacidad de producción agrícola se identifica como un factor causal de la emigración, aparte de constituir uno de los mecanismos esenciales para la construcción simbólica e identitaria de los sentidos de las comunidades desde su *territorio* (Sosa, 2009). Las investigaciones sobre el uso de la tierra realizadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con base en la *Encovi 2000*, revelan que, en comparación con el *Censo Agropecuario* de 1979, de hace veinte años, la desigualdad en el acceso a la tierra se mantiene intacta: el 94.1% de las micro fincas y fincas sub-familiares representa el 18.6% de la concentración de la tierra, mientras que el 1.5% de las explotaciones de más de 45 hectáreas pertenecientes a una pequeña élite capitalista representaba más del 62% de la acumulación de tierras (FCAA y Iarna, 2006: 16). Aún más, los procesos de re-concentración de la tierra atribuibles a nuevos mega proyectos agro-industriales, de exploración minera, o bien, al narcotráfico, han representado en 2010 más de 5,000 conflictos agrarios en el medio rural.



Fuente: Secretaría de Asuntos Agrarios, 2013.

Fuente: Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia.

de los cuales únicamente Q 664 mil fueron asignados a la desconcentración de la tierra (cuando en los tres años anteriores esta actividad estaba financiada por más de Q 2.5 millones anuales). En general, todos los demás rubros no tuvieron mayores asignaciones, con excepción de las ejecuciones del Maga (27.2 millones, en promedio) y Fonapaz desde 2007 (en promedio, Q 14.4 millones anuales). Cabe indicar que estas asignaciones cesaron a partir de 2011 y fueron transferidas al Fondo de Desarrollo Social desde el año siguiente; además, no tienen una clasificación clara en su desglose, más allá de tratarse de préstamos para infraestructura.

Los asuntos económicos asociados hacia la adolescencia contemplaron una mayor inversión en 2010 (Q 88.6 millones), fecha a partir de la cual hubo una reducción del 65.8% anual, en promedio, hasta 2013, cuando la inversión se mantuvo en Q 64.7 millones. En este último año al menos Q 58.3 millones fueron trasladados a los programas de seguridad alimentaria; Q 1.2 millones se dirigieron al acceso a la tierra y unos Q 4.5 millones se ejecutaron para la atención a la conflictividad agraria.

b. Actividades recreativas, cultura y religión

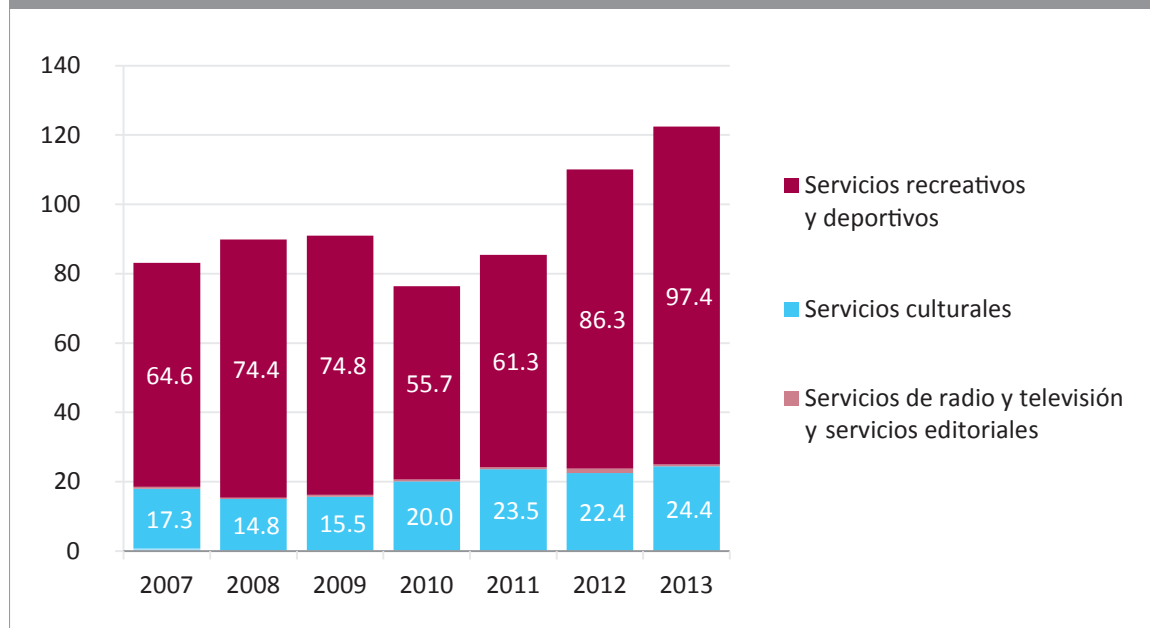
La inversión en este rubro, que fue posible asociar hacia la adolescencia, tuvo un incremento

de un 11.9% a partir de 2011, y fue aún mayor al año siguiente, cuando alcanzó un 28.8%. La priorización se mantuvo en 2013, cuando un aumento del 11.2% elevó la cartera: de Q 76.4 millones, en 2010, a Q 122.4 millones, en 2013 (Ver Gráfica No 21).

Las inversiones que más destacan en esta clasificación son los servicios recreativos y deportivos (ejecutados, en su mayoría, por el Comité Olímpico Guatemalteco, la Confederación Deportiva Guatemalteca y el Ministerio de Cultura y Deportes), y los servicios culturales (asignados primordialmente al Ministerio de Cultura y Deportes y a la Academia de Lenguas Mayas). Los servicios recreativos y deportivos representaron cerca del 77.9% de esta categoría, en promedio, desde 2007; mientras, los culturales llegaron a significar un 21.2%. Las ejecuciones totales en esta categoría se han mantenido, en promedio, cerca de los Q 94.0 millones anuales, con un incremento muy significativo del 28.8% en 2012, equivalente a un aumento de Q 24.63 millones. El año 2013 fue el que tuvo la mayor inversión ligada hacia las y los adolescentes, estimada en Q 122.4 millones, destinados prioritariamente, en casi un 79.6%, al deporte federado, no federado y al Comité Olímpico Guatemalteco (COG).

Gráfica 21

IPA en actividades recreativas, cultura y religión
(2007-2013, cifras en millones de quetzales)

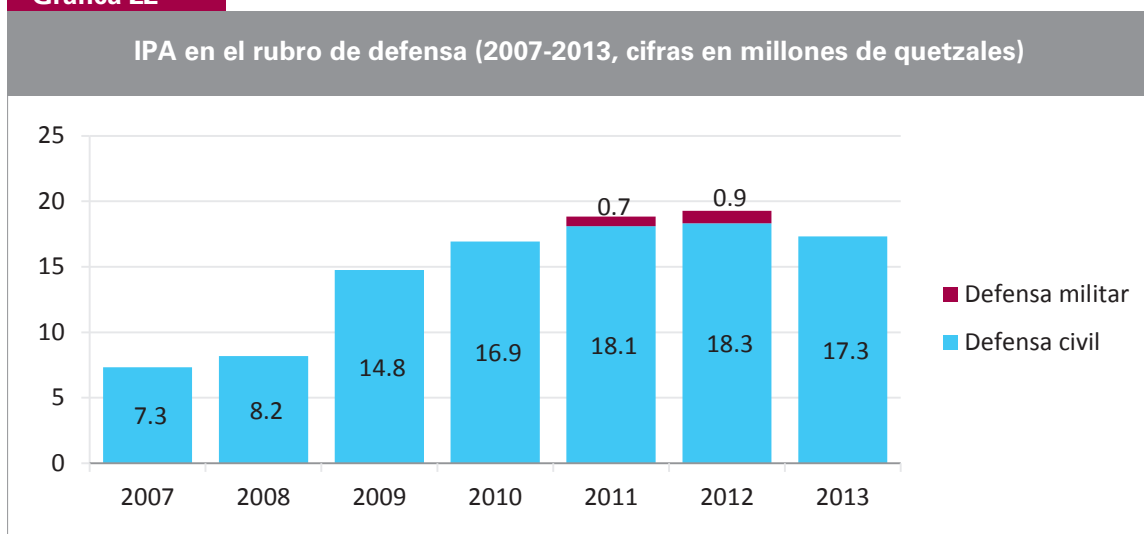


Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin.

Tabla 16

Programas ejecutados de la IPA en defensa (2007-2013, cifras en millones de quetzales)							
IPA en defensa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Defensa civil	7.33	8.20	14.76	16.93	18.10	18.33	17.33
Actividades centrales	5.13	4.58	12.61	13.79	14.16	14.68	15.43
Análisis de riesgo	-	0.54	0.51	-	-	-	-
Educativo	-	0.20	-	-	-	-	-
Fortalecimiento del Sistema Conred	-	1.33	-	-	-	-	1.90
Operativo	-	1.54	1.64	3.14	3.93	3.65	-
Proyectos centrales	0.40	-	-	-	-	-	-
Reducción de riesgo	1.80	-	-	-	-	-	-
Defensa militar	-	-	-	-	0.75	0.93	-
Cooperación integral	-	-	-	-	0.75	-	-
Cooperación interinstitucional y regional	-	-	-	-	-	0.93	-
Total general	7.33	8.20	14.76	16.93	18.84	19.27	17.33

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín.

Gráfica 22

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín.

c. Defensa

En este rubro se encuentran, en mayor medida, las erogaciones destinadas a la gestión de riesgos frente a desastres naturales y la ayuda humanitaria y operaciones de rescate. Las mayores ejecuciones se dieron en 2010 y 2011 a raíz de los impactos de la tormenta Agatha, la erupción del volcán Pacaya y la depresión tropical 12E. Tras el paso de esta última, el ex-presidente Álvaro Colom decretó Estado de

Calamidad, en octubre de 2011. El fenómeno natural afectó a unas 524,480 personas,⁷⁷ muchas de las cuales, se asume, fueron niños, niñas y adolescentes. En este sentido, se estimó parcialmente una inversión asociada con la adolescencia de Q 16.9 millones y Q 18.8 millones, respectivamente, entre 2010 y 2011, ejecutados en su mayoría por la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred) (Ver Gráfica No 22). Esta inversión aumentó

⁷⁷ Según fue publicado por noticias internacionales, con datos de la Conred. Véase en: <http://noticias.terra.com/america-latina/guatemala/temporales-en-guatemala-se-alejan-y-dejan-38-muertos-y-524480-afectados,8bae4731fe123310VgnVCM20000099f154d0RCRD.html>

levemente en 2012 (19.3 millones), cuando la participación del Ejército en operaciones de rescate y ayuda humanitaria se estimó en Q 933 mil, en tanto que Q 18.3 millones fueron asignados al Fondo Nacional de Desastres y al desarrollo de políticas para la gestión de riesgos de desastres de la Conred. En 2013, parte de esta inversión se utilizó para actividades centrales (Q 15.4 millones, 89% de la ejecución), y cerca de Q 1.9 millones adicionales fueron destinados a la creación del Fondo Nacional Permanente para la Reducción de Desastres.

d. Protección social⁷⁸

Los rubros predominantes que se toman en cuenta se refieren a las inversiones en exclusión social, familia e hijos, y otros servicios de protección social.

Entre 2007 y 2008, las inversiones totales en esta categoría asociadas hacia la adolescencia se mantuvieron entre los Q 72.7 y los Q 125.9 millones, en su mayoría ejecutados por los programas de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep), la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia (SBS) y la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (Scep). En 2009 y 2010, las asignaciones presupuestarias totales aumentaron a Q 432.8 y Q 500 millones, respectivamente, un aumento que significó un incremento del 243% de dicho presupuesto para el año 2009 (Ver Gráfica No 23). Este aumento se debió, en su mayoría, a la incorporación del fondo social «Mi Familia Progres» (75% de la inversión en 2009 y 77% en 2010), ejecutado por el Mineduc. Al año 2011 las transferencias relacionadas con esto se redujeron al 63% de la inversión en protección social, contabilizada en Q 328.2 millones.

A partir de 2012 estas transferencias condicionadas fueron distribuidas como Bono Seguro (escolar y de salud) por el nuevo Ministerio de Desarrollo Social, y fueron

categorizadas como ejecuciones de prevención a la desnutrición crónica. En conjunto, llegaron a estimarse como otras transferencias individuales ejecutadas por la SBS, por un monto de Q 346 millones (66% de la inversión total en protección social). El año 2013 cuenta una historia similar: Q 237.7 millones fueron ejecutados como transferencias condicionadas, de los Q 442.3 millones asignados a programas de protección social vinculados hacia las y los adolescentes.

Así, las inversiones en asistencia alimentaria⁷⁹ contenidas en esta categoría pasaron de ser Q 18.4 millones, en 2007, a ser unos Q 18 millones, en promedio, entre 2008 y 2010. Sin embargo, de 2011 a 2013 estas transferencias alcanzaron hasta Q 80.29 millones, en promedio, llegando a representar un 16.3% adicional en el caso de las inversiones en protección social.

- Familia e hijos

Adicional a la ejecución de «Mi Familia Progres», clasificada en este sub-rubro y que representa el 83% de su asignación total, destacan marginalmente las actividades realizadas por la SBS.⁸⁰ En general, esta presentaba programas en 2007 como Protección a la Niñez y Adolescencia en Riesgo, con Q 2.6 millones, que luego evolucionaron entre 2008 y 2010 hacia esfuerzos como el Programa de Protección, Abrigo y Rehabilitación Familiar, con montos de Q 2.6, Q 6.9 y hasta Q 9.6 millones, respectivamente. En 2011, el financiamiento de estos emprendimientos tuvo un aumento significativo, llegando a Q 31.77 millones, lo que se mantuvo estable en 2012, cuando se contó con Q 30.22 millones; no obstante, en 2013 el monto se redujo a Q 25.8 millones.

Desde 2007 se financiaron, igualmente, subsidios a familias, también de la SBS, con montos que ascendieron entre ese año y 2009 de Q 0.5 a Q 1.49 millones, y de 2010 a 2012, de Q 2.30 a Q 4.63 millones. En 2013 se vio una desinversión: Q 1.93 millones.

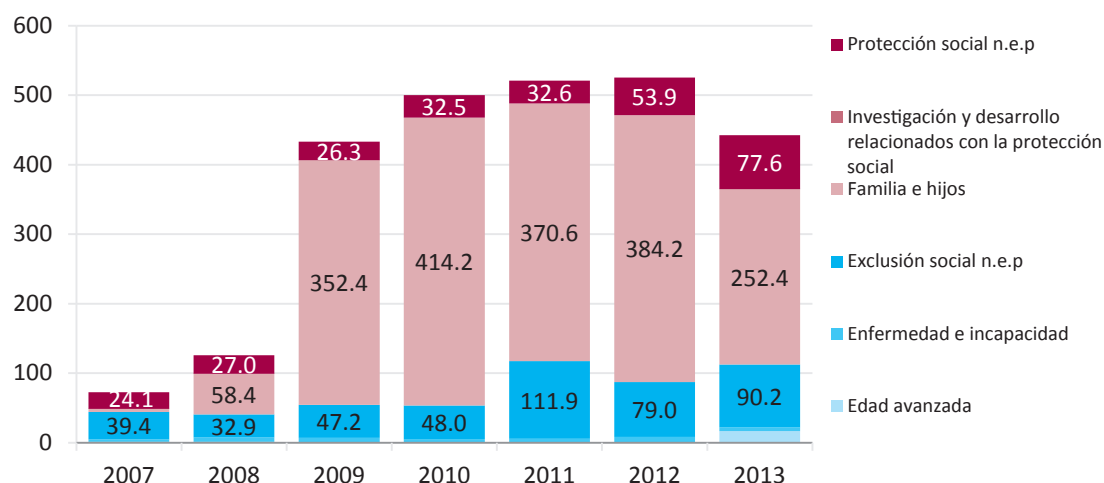
⁷⁸ Es necesario recordar que las cifras presentadas corresponden solo a la proporción estimada para adolescencia, por lo cual las mismas no necesariamente coinciden con el total ejecutado por los programas mencionados. Esto obliga al lector a usar con cautela los resultados aquí discutidos; un claro ejemplo de ello son las cifras abordadas con respecto a los programas de transferencias condicionadas, cuya proporción corresponde, sobre todo, a los alumnos y alumnas que cursan la primaria a partir de los 10 años.

⁷⁹ Bolsa de Alimentos, Comedores Solidarios (Seguros) y Asistencia Alimentaria Directa (a la población campesina, vulnerable o afectada por desastres).

⁸⁰ La SBS tiene a su cargo la coordinación y ejecución de las políticas públicas de protección integral de la niñez y la adolescencia.

Gráfica 23

IPA en protección social (2007-2013, cifras en millones de quetzales)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín.

Recuadro 6

La cara de la migración adolescente en Guatemala

El salto al norte lo emprenden cerca de ciento veinte mil guatemaltecos al año. De aquellos que lo han logrado (1.63 millones), un 17.6% tiene entre 0 y 19 años. El viaje, entre dos y tres semanas de travesía, supone para muchos el tramo más difícil de sus vidas —a veces sentados en el techo del denominado *tren de la muerte*, o la *bestia*—. Este trayecto es conocido por acabar con la vida de varios centenares de personas, algunas veces de manera accidental y, otras, de forma provocada. En este recorrido, niños, niñas y adolescentes suelen ser víctimas de diversos vejámenes, incluyendo la explotación de mano de obra barata, la servidumbre doméstica o la trata para la explotación sexual. En algunos casos, «[las y los adolescentes] se ven expuestos a los más insospechados peligros, desde el maltrato físico pasando por la intoxicación por consumo voluntario o involuntario de estupefacientes hasta el asesinato, en circunstancias casi nunca esclarecidas». * Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos, veinte mil indocumentados son secuestrados cada año en México para pedir rescate a sus familias, además de sufrir otras vejaciones como robos, agresiones sexuales e incluso reclutamiento forzado en grupos del crimen organizado.

*Unicef (2011).

En este rubro también se encuentran los aportes al Consejo Nacional de Adopciones (CNA), con asignaciones vinculadas hacia la adolescencia de Q 3.5 millones a partir de 2008, que aumentaron a Q 4.8 el año siguiente, y luego a Q 5.12 en 2011. En 2012 esta inversión cayó a Q 4.8 millones, lo cual se mantuvo en 2013.

- Exclusión social

El rubro *exclusión social* destinado hacia la adolescencia mantuvo una inversión promedio de Q 64.1 millones en 2013, con un crecimiento del 43% en 2009, y del 133% en 2011. Al año siguiente se dio una desinversión del 29%. El aumento inicial significó pasar de una asignación de Q 32 millones a una de Q 47 millones, de 2008 a 2009, y de Q 48 a Q 112 millones, de 2010 a 2011. Un año después el presupuesto se desfinanció, llegando a Q 79 millones, lo cual fue levemente recuperado en 2013 con una asignación de Q 90.2 millones.

La SBS volvió a participar en este rubro de 2007 a 2010, haciéndolo mayoritariamente por conducto de los programas de Protección a la Niñez y Adolescencia en Situación de Calle; Niñez y Adolescencia en Situación de Riesgo Social; Protección y Abrigo de Niños y Adolescentes; y Acciones contra su Explotación Sexual. En total, dichos programas aumentaron de Q 380,000, en 2007, a cerca de Q 9.8 millones en 2008; Q 8.7 millones en 2009 y Q 8.04 millones en 2010. A partir del año siguiente, estas inversiones cambiaron,

pues se redirigieron, en parte, al Programa de Atención a Niñez y Adolescencia Migrante, y al Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, con asignaciones de Q 695,000 y Q 836,000, en 2012. En 2013 hubo un incremento importante de la inversión, que se elevó a Q 9.3 millones, de los cuales Q 8.5 fueron dirigidos a programas de protección y abrigo de niños y adolescentes. Las disminuciones obedecieron a que las inversiones se redirigieron al Programa Bolsa Solidaria y al Programa Comedores Solidarios que, en promedio, contabilizaron ejecuciones de Q 4.8 millones anuales asociados a las y los adolescentes (lo que en 2012 solo significaba inversiones por un monto de Q 1.9 millones). De esa cuenta, los servicios de protección contra la violencia sexual y trata de personas, así como los servicios de atención a la juventud migrante, han sido muy poco priorizados: asignaciones de Q 120,000 en 2007, de Q 434,000 en 2008, y de Q 295,000 en 2009, dan cuenta de ello. De 2010 a 2013 las inversiones se mantuvieron, en promedio, en tan solo Q 303,800. En 2012, sin embargo, se comenzó a financiar la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas mediante asignaciones de Q 1.37 millones, aumentadas en 2013 a Q 2.1 millones.

A su vez, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión contra las Adicciones y Tráfico Ilícito de Drogas (Seccatid, cuya creación se estipula desde la *Ley Pina*, que data de 2003) destaca con asignaciones promedio bajas vinculadas hacia el bienestar adolescente, de Q 828,000, con un leve incremento a Q 884,000 en 2013. También es relevante la participación del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (Conamigua), cuya primera asignación, en 2009, fue de Q 221,000. Para los años 2010 y 2011 dicha asignación había subido, en promedio, a Q 879,000; sin embargo, recibió un recorte en 2012, cuando se estimó en Q 587,000. Un año más tarde, el presupuesto fue aún menor: cerca de Q 316,000.

La Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem), que asignó primordialmente su financiamiento a la Coordinadora Nacional de Prevención de la Violencia Familiar contra las Mujeres (Conaprevi), tuvo una asignación dirigida a adolescentes de Q 284,000 en 2007, monto que aumentó a Q 720,000 en 2009, y a Q 2.7 millones en 2011. De 2012 a 2013 esta inversión retrocedió, de Q 2.0 a Q 1.8 millones, respectivamente. Durante estos años los fondos fueron primordialmente asignados a la promoción de políticas públicas para la institucionalización de los derechos humanos de la mujer.

Por su parte, en 2007 la Defensoría de la Mujer Indígena (Demi) tuvo una asignación estimada y dirigida a adolescentes de Q 338 millones, que aumentaron a Q 1.5 millones en 2011. Entre 2012 y 2013 la asignación disminuyó a Q 1.3 millones, en promedio.

Consejo Nacional de la Juventud (Conjuve)

Como parte esencial del rubro de exclusión social, destacan las asignaciones atribuibles al Consejo Nacional de la Juventud (Conjuve), entidad que, en cada administración, es la encargada de diseñar y monitorear las políticas públicas que favorecen a la juventud (y, parcialmente, por el rango etario, también a la adolescencia). Un dato relevante es que en 2007 Conjuve tuvo la erogación presupuestaria más alta de toda la línea de tiempo: Q 10.6 millones. No obstante, el presupuesto de esta entidad fue disminuyendo, hasta llegar a tan solo Q 3.98 millones en 2010. A partir del Año Internacional de la Juventud (2011), la asignación de Conjuve subió a Q 8.52 millones, pero fue rápidamente reducida a la mitad cuando arribó la nueva administración gubernamental, en 2012. En 2013 recibió una asignación de Q 9.50 millones.

- Protección social

Entre 2007 y 2009, esta clasificación tuvo una asignación promedio ligada a la adoles-

Tabla 17

Asignaciones presupuestarias al Consejo Nacional de la Juventud (Conjuve)							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Consejo Nacional de la Juventud	10.68	4.40	4.13	3.98	8.52	4.56	9.50
Variación (en quetzales corrientes)		- 6.28	- 0.27	- 0.15	4.54	- 3.96	4.94
Variación porcentual		- 0.59%	-0.06%	-0.04%	1.14%	-0.46%	1.08%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin.

cencia de Q 25.8 millones; luego, entre 2010 y 2011, fue de Q 32.6 millones; y de Q 65.7 millones entre 2012 y 2013. En este último año al menos Q 47.3 millones fueron para la coordinación administrativa y directiva del Ministerio de Desarrollo Social (Minds) y de la SBS (entidad que destina un mínimo apoyo a la Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia, más la inversión a su mismo despacho).

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres incide, en este ámbito, en análisis de riesgos y atención de desastres; 2010 fue, en este caso, el año con mayor asignación, con Q 4.2 millones (monto superior a los Q 824,000 que se asignaban, en promedio, en períodos anteriores).

- Enfermedad y discapacidad

En promedio, este subgrupo tiene asignaciones que se pueden asociar hacia la adolescencia de Q 5.7 millones anuales atribuibles mayoritariamente a las inversiones del Consejo Nacional para la Atención de Personas con Discapacidad (Conadi), del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Igss) y de la SBS. El Conadi tuvo asignado un promedio de Q 1.32 millones entre 2007 y 2011, lo cual fue aumentado en el bienio siguiente a un promedio anual de Q 2.4 millones. El Igss, por

su parte, contribuye en esta categoría debido a las prestaciones por maternidad asociadas con madres adolescentes afiliadas, con montos entre Q 1.4 millones, en 2007, y Q 1.5 millones, en 2010. En 2011 se ve una disminución a Q 885,000, así como una leve recuperación a un millón de quetzales para el año siguiente. En 2013 la asignación se mantuvo igual. La SBS volvió a aparecer con asignaciones promedio de Q 2.5 millones en 2011, monto que aumentó a Q 4.68 millones al año siguiente, pero que luego presentó una caída a dos millones de quetzales en 2013. En la SBS se ha priorizado la inversión en programas de discapacidad para este rubro específico.

e. Protección del medio ambiente

En este rubro se asignan los sistemas de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales —que constituyen el 97% de la inversión— así como la ordenación de desechos y la reducción de la contaminación —con el restante 3%—. Los recursos de esta función fueron ejecutados, en su mayoría, como Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro⁸¹, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) y el Instituto de Fomento Municipal (Infom). El presupuesto de 2009 fue el menor, con Q 233,000 de inversión en adolescencia, identificados por el efecto de la sanidad

Tabla 18

Instituciones ejecutoras de la IPA en protección del medio ambiente (2007-2013, cifras en millones de quetzales)

Descripción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ordenación de aguas residuales	7.1	2.6	0.2	5.0	54.5	42.1	21.4
Instituto de Fomento Municipal (Infom)	0.8	1.4	0.1	4.2	6.0	3.4	0.9
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV)	0.0	0.0	0.1	0.8	9.8	4.4	0.0
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro					38.7	34.3	20.5
Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz)					0.0		
Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (Scep)	6.3	1.2	0.0	0.0			
Ordenación de desechos	0.5				0.1	0.9	2.9
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro					0.1	0.5	2.7
Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz)							0.3
Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (SBS)						0.5	
Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (Scep)	0.5						
Total general	7.7	2.6	0.2	5.0	54.6	43.0	24.3

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin.v

81 Según el Minfin, las Obligaciones a Cargo del Tesoro «[...] tienen como propósito registrar los recursos financieros que en función de los ingresos percibidos, son transferidos a los Organismos y Entidades del Estado, y que no son imputados a algún Ministerio específico, por ser resultado de mandato constitucional, leyes específicas, tratados internacionales, aportes a organizaciones no gubernamentales, y a Entidades Descentralizadas».

en la salud; las inversiones oscilaron entre Q 7.7 millones y Q 24.3 millones en el período 2007-2010. A partir del siguiente bienio, sin embargo, comenzó a verse un incremento abrupto correspondiente a inversiones de Q 54.6 y Q 43.0 millones, respectivamente, ejecutadas entre un 99.8 y un 97.9% cada año en ordenación de aguas residuales en la partida de Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro. En 2013, la asignación total cayó a Q 24.3 millones.

f. Orden público y seguridad

Aunque el nombre no describe adecuadamente este apartado, en él se ubican varias inversiones importantes, entre las cuales se identifican las ejecuciones de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), de los Tribunales de Justicia (Juzgados de Primera Instancia de Familia, de Niñez y Adolescencia) y de las Fiscalías de la Niñez, entre otras.

El rubro con un 54.2% de peso en esta categoría también se denomina *orden público y seguridad*; en él se concentran las inversiones de la PDH asociadas con adolescencia con cerca de Q 17.6 millones en 2007 y un promedio casi invariable de Q 25.1 millones en todos los años siguientes, hasta 2013. El Ministerio de Público (MP), principalmente a través de sus Fiscalías de la Niñez, ha visto un incremento sustancial de su presupuesto en un 25.3%, en promedio, en 2013; vinculados con adolescencia, han sido evidentes los aumentos de Q 3.0 millones en 2008, a Q 4.9 millones en 2010 y a Q 5.3 millones en 2013. La Fiscalía de la Mujer también pasó de Q 1.9 millones, en 2010, a Q 4.9 millones, en 2012, dando luego un salto estimado en Q 12 millones al año siguiente. Por su parte, los servicios más significativos en materia de prevención de violencia brindados por el Ministerio de Gobernación (Mingob) tuvieron una asignación de Q 14.9 millones en 2011; sin embargo, el monto se redujo al año siguiente (Q 12.46 millones, lo cual no dejó de ser incoherente con la política de seguridad de la administración gubernamental), mientras en 2013 aumentó a un estimado de Q 16.4 millones.

En cuanto al sector justicia, las inversiones del Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP) dirigidas a adolescentes ascendieron a Q 3.4 millones, en promedio, de 2007 a 2012. En 2013 se ejecutaron Q 5.7 millones en este rubro. Las inversiones en Juzgados de Primera Instancia de Familia, y de Niñez y Adolescencia, reflejaron en 2010 sus primeras asignaciones,⁸² por Q 29.3 millones, aumentando luego, en 2012, a Q 33.9 millones. Un año más tarde hubo una reducción significativa a Q 18.7 millones. Las Salas de Apelaciones —también de Familia, y Niñez y Adolescencia— mantuvieron, en promedio, una inversión de Q 2.8 millones en el período 2010-2012, aunque solamente se ejecutaron Q 2.0 millones en 2013, lo que implica una disminución con respecto al año anterior de Q 949,000 (32.2%).

Finalmente, otro rubro muy significativo, el destinado a los centros de detención, se caracterizó por inversiones en adolescentes en conflicto con la ley penal por conducto del Programa de Privación de Libertad para la Reinserción y Resocialización, y el Programa de Medidas Socioeducativas, ejecutados por la SBS por medio de su Subsecretaría de Reinserción y Resocialización de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal. Ambos emprendimientos tuvieron un aumento: de Q 3.1 millones, en 2007, a Q 18.0 millones, un año más tarde. Esta inversión se mantuvo relativamente estable hasta 2011, cuando alcanzó los Q 22.2 millones (en promedio, un 62.8% estaba dirigido a centros de privación de libertad).⁸³ En 2012, la asignación presupuestaria saltó a cerca de Q 35.0 millones, un incremento del 57.9% (porcentaje del cual un 62.4% también fue dirigido a los centros de detención). En 2013 la ejecución se estimó en Q 49.1 millones.

En general, la clasificación de Orden y Seguridad ha mostrado una tendencia de expansión por el orden de 23.9%, en promedio, desde 2009. Ha tenido una disposición al alza acelerada desde 2010, cuando creció en un 55.6%.

⁸² Antes de esa fecha, el Organismo Judicial (OJ) no formaba parte del Sicoin.

⁸³ Existen cuatro centros especializados de internamiento dirigidos por la SBS: el Centro Juvenil de Detención Provisional (Cejudep), el Centro Juvenil de Privación de Libertad para Varones (Cejupliv), el Cejupliv II y el Centro Juvenil de Privación de Libertad para Mujeres (Cejuplim). Todos deben encargarse de brindar atención psicosocial, educativa, terapéutica y formación laboral para la resocialización de menores en conflicto con la ley penal.

Tabla 19

IPA en orden público y seguridad (2007-2013, cifras en millones de quetzales)

Clasificación	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Orden público y seguridad n.e.p	26.5	37.9	39.3	45.3	57.8	53.8	73.9
Prisiones	3.1	18.0	24.0	22.1	22.2	35.0	49.1
Servicios de Policía		2.3	0.4	0.4		0.1	0.4
Servicios de protección contra incendios							13.0
Tribunales de justicia	2.8	3.3	3.6	36.8	36.5	41.4	35.3
Total general	32.4	61.5	67.2	104.6	116.4	130.3	171.8

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín.

De esa última fecha, al año 2012, la asignación en esta materia creció de Q 104.6 a Q 130.3 millones. En 2013 se presupuestaron Q 171.8 millones vinculados con la adolescencia.

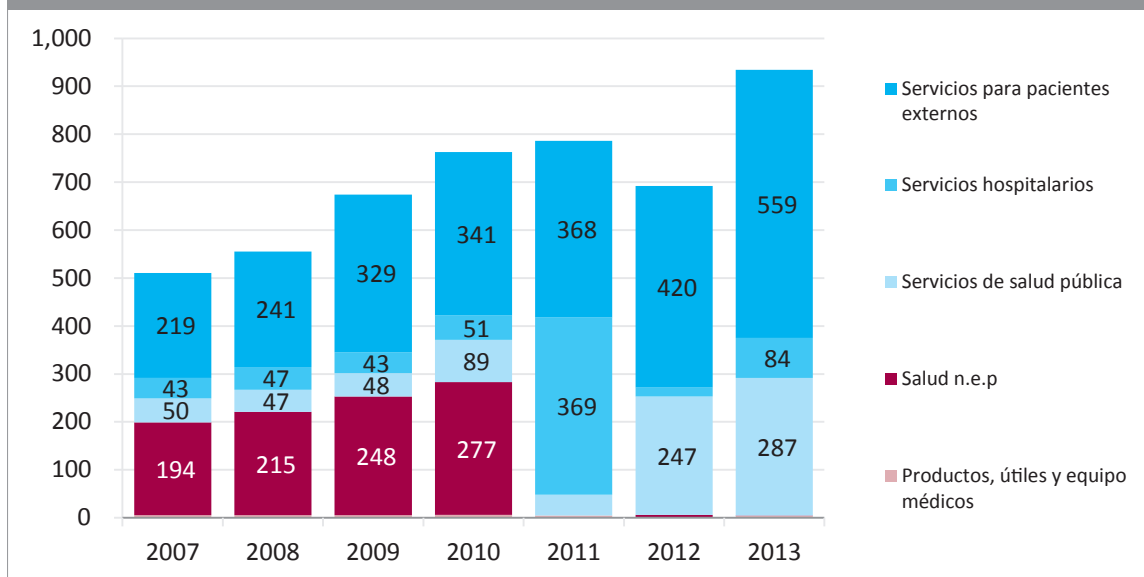
g. Salud

La desagregación de los rubros de inversión del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) presentada en el Sicoín no permite efectuar un seguimiento detallado de las erogaciones anuales. En sí, cada año parece tener clasificaciones diferentes, además de existir varias agregaciones imprecisas (como «Servicios de Salud a las Personas»

o «Servicios de Atención Médica») que no permiten conocer mayor detalle sobre la asignación hacia la adolescencia. En su totalidad, las inversiones en los servicios de salud vieron un incremento del 11.6% entre 2007 y 2011, y una disminución del -11.9% en 2012. El presupuesto asignable a adolescentes primero aumentó, de Q 510 millones, en 2007, a Q 786 millones, en 2011; luego bajó a Q 692 millones en 2012. Un año más tarde se vio una recuperación de la cartera, pues se tuvo una asignación de Q 934 millones. Las instituciones con mayor participación fueron, invariablemente, el MSPAS y el Igss, con una

Gráfica 24

IPA en salud (2007-2013, cifras en millones de quetzales)



Fuente: Icefi/Unicef, con datos del Sicoín.



concentración promedio de la división del 95 y el 3%, respectivamente.

A pesar de la poca visibilidad en las cuentas presupuestarias, es posible identificar que los servicios de educación en salud sexual y reproductiva comunes a educación primaria, básicos y diversificado sufrieron una desinversión importante desde 2007, fecha en la que se contó con Q 1.3 millones, hasta llegar al punto más alto en 2008, con una asignación de Q 2.8 millones, para luego observarse una desinversión importante en 2010, cuando tan solo Q 218,000 fueron asignados. Un año más tarde este rubro ya ni siquiera aparecía identificado. En 2012 se volvió a contar con un presupuesto asignado, esta vez por Q 1.17 millones, aunque en 2013 el rubro desapareció de nuevo.

Los servicios que pueden considerarse «generales» (de salud pública, salud de las personas, atención médica, recuperación y rehabilitación de la salud, entre otros) han representado hasta 2012 un 95.7% de la inver-

sión total en salud asociada a la adolescencia; han demostrado, además, un alza en su erogación: de Q 495.6 millones, en 2007, pasaron a Q 648.85 millones, en 2009, y a Q 748.88 millones, dos años más tarde. No obstante, en 2012 se reportó una desinversión significativa, pues se tuvo una asignación de Q 643 millones. En el siguiente período, la inversión volvió de nuevo a subir: Q 886 millones.⁸⁴

h. Servicios públicos

El desglose de clasificaciones en esta categoría nos permite identificar al menos dos rubros importantes: el Registro Nacional de las Personas (Renap), pues es la entidad que constituye el ejecutor del derecho a una identidad y una nacionalidad; el Instituto Nacional de Estadística (INE), ente principal de recaudación de información sobre la situación actual de la adolescencia (sin la cual estos informes no serían imposibles).

A partir de 2009, la ejecución de los programas del Renap representa, en promedio, un 85.9% de la inversión total de esta categoría.

⁸⁴ En 2013 se realizaron importantes avances en cuanto al detalle de cada rubro de inversión.

Tabla 20

Programas ejecutados de la IPA en servicios públicos (2007-2013, cifras en millones de quetzales)							
Institución/ Programa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG)							0.04
Comité Olímpico Guatemalteco (COG)							4.4
Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG)	21.5	22.7			0.6		0.9
Instituto Nacional de Estadística (INE)	1.8	8.9	8.1	10.7	1.2	0.2	0.7
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación						2.3	
Registro Nacional de las Personas (Renap)	0.3	13.8	27.8	34.9	34.1	36.0	42.4
Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas							0.04
Total general	23.6	45.5	35.9	45.7	35.9	38.6	48.69

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin.

Empezó en 2007 con una asignación de tan solo Q 293,000 (asignables a adolescencia); luego, dos años más tarde, recibió una asignación de Q 27.8 millones y, un año después, estos programas obtuvieron cerca de Q 34.9 millones. En 2013 la ejecución fue mayor, pues se estimó en Q 42.6 millones (un incremento del 18.3% con respecto al año anterior).

El INE, por su parte, obtuvo sus mayores asignaciones entre 2008 y 2010, con un promedio de Q 9.3 millones anuales asociados con adolescencia; la mayor parte de este monto se asignó al Sistema Integrado de Encuestas de Hogares. En estos años se produjeron algunas de las encuestas más importantes a nivel nacional: la *Encuesta nacional de salud materno infantil (Ensmi)* y la *Encuesta nacional de empleo e ingresos (Enei y Enei juvenil)*. En 2013, el presupuesto estimado de esta entidad dirigido a adolescentes se redujo a tan solo Q 670,000.

Las asignaciones totales para este rubro disminuyeron desde 2011 en un 21.2%; luego aumentaron en 2012 un 7.2%, y un año más tarde lo hicieron en 26.3%. Pasaron de Q 35.9 millones, en 2011, a Q 35.5 millones, en 2012, y luego a Q 48.7 millones, en 2013.

i. Vivienda

Con una participación dividida entre Abastecimiento de Agua y Urbanización, el rubro de vivienda vinculado con la adolescencia vio un crecimiento sostenido: en el trienio que inicia en 2008 pasó del 14.2, al 26.0 y al 65.2%. Tuvo en 2011, sin embargo, un recorte importante del 61.5%, lo cual obedeció principalmente a las reducciones al Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz) y a los subsidios a la vivienda popular. En 2012 se experimentó una leve recuperación del 5.0%. De una inversión de Q 258.3 millones, en 2009, la asignación se elevó a Q 426.6 millones, en 2010, para cerrar en 2012 con Q 172.3 millones. Resulta importante destacar que en 2010 casi Q 171.7 millones fueron ejecutados por Fonapaz en un gasto no especificado y con alta opacidad. En 2013, la asignación se estimó en Q 143.5 millones (de los cuales regresaron Q 77.4 millones al subsidio a la vivienda popular, y Q 94.7 millones de los programas de prevención de la desnutrición crónica que el Gobierno asoció con la construcción de letrinas, acueductos y pozos). En la clasificación Urbanización, es interesante notar la asignación de recursos a la construcción de vivienda popular a partir de 2009, con Q 40.3 millones; un año más tarde se dio un aumento a Q 101.0 millones, y luego una reducción de Q 53.7 millones en



©UNICEF

Tabla 21

Programas ejecutados de la IPA en vivienda y servicios comunitarios (2007-2012, cifras en millones de quetzales)							
Programa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Abastecimiento de agua	67.7	152.2	193.6	248.9	64.8	66.0	44.4
Desarrollo comunitario					0.8		
Urbanización	111.7	52.7	64.7	174.7	98.5	101.9	99.0
Vivienda y servicios comunitarios n.e.p		0.0	0.0	3.0		4.4	-
Total general	179.4	204.9	258.3	426.6	164.1	172.3	143.5

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin.

2011. Este rubro se mantuvo casi constante en 2012 (Q 54.1 millones). En 2007, sin embargo, la asignación era de Q 105.6 millones. La tendencia de la clasificación Urbanización fue ambivalente en todos los años: de 2009 a 2010 pasó de Q 64.7 a Q 174.7 millones (reconstrucción por desastres); de 2011 a 2012 pasó de Q 98.5 a Q 101.9 millones. En 2013, sin embargo, se estimó en Q 99.0 millones (Q 77.4 millones por subsidios a la vivienda popular ya mencionados).

Los servicios de abastecimiento agua son ejecutados en un 55.4% como «Partidas no Asignables» y presentan un menor nivel de transparencia. Cabe indicar que, en 2012, esta proporción se incrementó al 77.4%. Ahora bien, aunque estos servicios tuvieron un incremento del 124.7% en 2008 (atribuible, en su mayoría, a Fonapaz), entre 2009 y 2010 mantuvieron un crecimiento promedio del 27.9%. En 2011 estas asignaciones tuvieron una reducción del 73.9% (de Q 248.9 millones a Q 64.8 millones) y una recuperación en 2012 de un 1.9% (Q 66.0 millones). En 2013, sumaban Q 44.4 millones (una reducción del 32.7%), de los cuales un 35.4% fue catalogado como servicios de prevención de la desnutrición crónica.⁸⁵

j. Educación

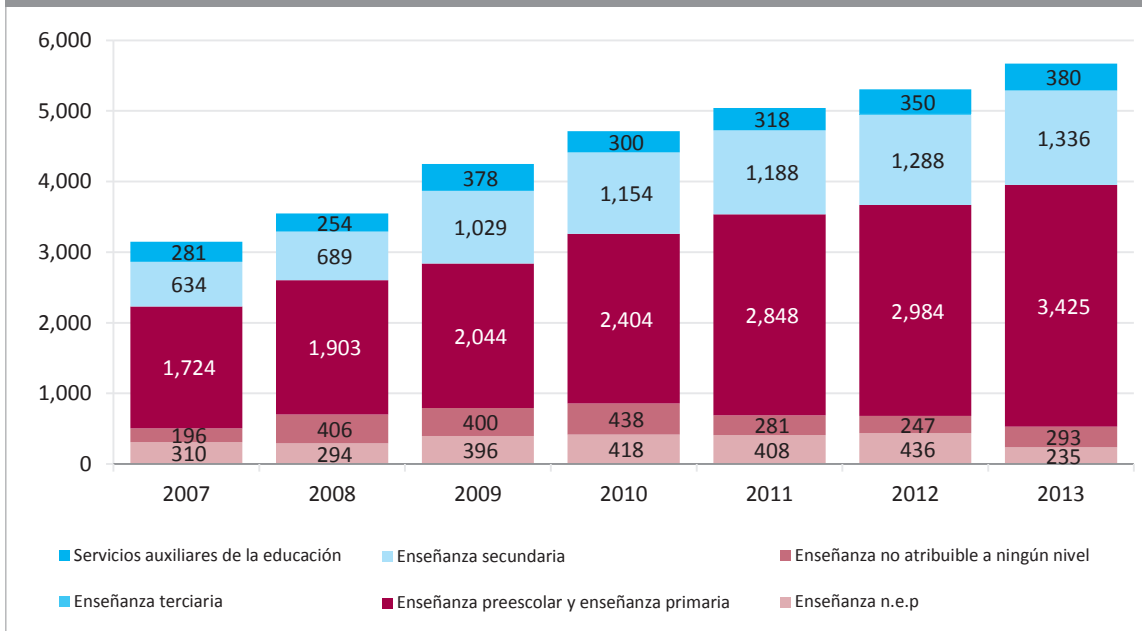
El rubro de educación tiene la tendencia de englobar el 74% de la IPA. En promedio, se contabilizó un 26.1% en inversiones directas a adolescentes, mientras que un 73.8% se destinó a inversiones indirectas. En general, la IPA total en educación pasó de Q 3,146.2 millones, en 2007, a Q 4,714.7 millones, en 2010, y a Q 5,304.7 millones, en 2012. En este último año se observó una tendencia a la desaceleración: 5% de crecimiento en 2012, versus 11% en 2010. En 2013 se estimó una inversión total asociada con la adolescencia de Q 5,669.4 millones, lo cual representa un crecimiento del 7%.

Por su parte, la IDA en educación creció a un ritmo de 14.6% anual; 2009 fue el año que marcó la aceleración más importante de la inversión, estimada en 45.1% (lo cual significa un aumento de Q 361.7 millones), lo que incrementó la tendencia de inversión en los años posteriores. A partir de entonces ha venido creciendo, hasta 2012, en un promedio de Q 106.9 millones anuales. Entre 2012 y 2013 se estima una inversión en educación de Q 105.9 y Q 145.7 millones, respectivamente.

⁸⁵ El acceso a agua potable es un determinante importante para la prevención de las diarreas, causa directa de desnutrición.

Gráfica 25

IPA en educación (2007-2012, cifras en millones de quetzales)



Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoen.

- Enseñanza primaria

Entre 2009 y 2011⁸⁶ existían, en promedio, alrededor de 1,431 millones de adolescentes (de 10 a 15 años) estudiando en primaria. Mientras, el grupo de adolescentes entre 13 y 15 años representaba un 13.85% de los estudiantes que cursaban en sobre edad. Es la presencia de este último grupo la que permite identificar a la enseñanza primaria como una inversión —aunque indirecta— en adolescencia; en promedio, se trata de un 54.4% de la inversión en educación. La inversión en adolescentes entre 10 y 15 años en

primaria cuantificaba en 2012 cerca de Q 2,984 millones, 136.1 millones más que en el año anterior. En 2013, esta inversión aumentó en Q 441.2 millones.

El incremento en el presupuesto vinculado con la adolescencia tuvo un ritmo del 13.5% anual hasta 2011; sin embargo, se tuvo una desaceleración contundente en 2012, cuando las asignaciones aumentaron en tan solo un 4.8% con respecto al año anterior. En 2013, la reinversión directa se recuperó con un incremento del 14.8%.

⁸⁶ Cifras calculadas con base en datos del Mineduc al año 2011.

Recuadro 8

Escuelas del Futuro

Escuelas del Futuro es un proyecto piloto que busca establecer una nueva metodología para ser replicada a escala nacional. Esta se apoya en la mejora de infraestructura clave, la inclusión de tecnologías de la información y comunicación (TIC) y la adopción de nuevos enfoques pedagógicos basados en las teorías del aprendizaje significativo —un docente como participante del proceso de aprendizaje junto con el estudiante, y una educación basada en la construcción del *saber* contextualizado en los procesos naturales, personales y sociales del estudiante— (Mineduc, 2013). Parece ser que este proyecto fue otro cuya fuente de financiamiento fue descontinuada en 2013.

Grupo	Alumnos	Escuelas	Locaciones
1	3,536	11	Guatemala, Quiché y Quetzaltenango
2	8,207	21	Chimaltenango, El Progreso, Guatemala y Escuintla
3	4,176	11	Escuintla
4	3,228	12	Guatemala, Chimaltenango, Quetzaltenango y Sacatepéquez

Fuente: portal web del Mineduc.

Tabla 22

Desglose de la IPA vinculada a la educación en el ciclo básico (2007 – 2013 cifras en millones de quetzales)

Descripción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administración y docencia	210.7	247.0	408.4	441.3	486.3	494.9	548.8
Dirección y coordinación	21.9	9.7	19.0	21.4	0.3	0.9	
Evaluación educativa	-	0.1	1.6	0.6	0.4	0.3	1.3
Financiamiento a institutos por cooperativa	89.0	102.9	120.4	123.1	127.9	126.3	132.2
Formación en servicio y profesionalización	-	1.5	0.5	0.0	-	-	
Telesecundaria	52.4	58.0	105.7	139.8	174.4	240.3	224.1
Servicios de gratuidad educativa							38.5
Transferencias a Codede					32.4	49.7	36.8
Universalización de la educación básica	28.1	7.0					
Total	402.0	426.0	655.6	726.2	821.8	912.5	981.7

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoin.

Tabla 23

Matrícula en los niveles básico y diversificado, por tipo de institución Cifras representan el total en miles de alumnos/as (2007-2012)

Descripción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Ciclo básico	298.97	312.25	373.54	427.12	460.65	464.35	
Cooperativa	138.29	144.20	145.22	142.77	143.92	147.74	36.89%
Municipal	10.55	12.36	11.19	8.93	9.01	7.69	2.56%
Oficial	150.12	155.69	217.13	275.42	307.72	308.92	60.55%
Ciclo diversificado	61.70	60.27	74.83	94.07	110.30	116.26	
Cooperativa	10.53	10.53	12.27	14.88	19.28	21.85	17.27%
Municipal	2.73	3.11	3.27	3.47	4.37	4.99	4.24%
Oficial	48.43	46.64	59.29	75.72	86.65	89.42	78.49%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Mineduc.

Tabla 24

Desglose de la IPA vinculada a la educación en el ciclo diversificado							
Descripción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administración y docencia	149.3	163.2	214.6	223.8	244.1	258.1	272.4
Becas de excelencia	6.3	7.6	7.2	6.9	3.7	7.2	-
Dirección y coordinación	8.4	8.7	3.6	3.8	1.1	2.1	-
Evaluación educativa	-	4.0	3.7	1.6	0.6	1.2	1.8
Financiamiento a institutos por cooperativa	6.0	8.1	10.3	11.6	14.2	15.1	16.5
Transferencias a Codede	-	-	-	-	4.2	12.8	6.8
Servicios de gratuidad	-	-	-	-	-	-	12.3
Total	169.9	191.7	239.3	247.8	268.0	296.5	309.8

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín.

Tabla 25

IPA en becas educativas especiales (2007-2012, cifras en millones de quetzales)			
Descripción	2007	2012	2013
Becas de educación y empleo	-	7.1	23.6
Becas para la niña	12.2	-	-
Total	12.2	7.1	23.6

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín.

- Enseñanza secundaria

A pesar de que se trata de la inversión más importante, es atribuible tan solo en un 22.8% a la IPA en educación (a la vez que concentra el 87.3% de las inversiones *directas* en educación). En esta clasificación se engloban las inversiones en básicos y diversificado que, en promedio, han sumado Q 1,045 millones. La inversión pasó de Q 643 millones, en 2007, a Q 1,153, en 2010, lo cual evidencia un crecimiento promedio del 23% anual. Entre 2011 y 2013, sin embargo, la inversión redujo su crecimiento a un 5% anual, pues pasó de Q 1,187 a Q 1,336 millones, respectivamente.

En cuanto a la eficiencia y calidad de la ejecución, se estima que, en promedio, el 58% de la inversión en básicos se ha dirigido a pagos de maestros y administración, y un 2.3% se destinó a la dirección. Resalta, además, que el financiamiento a institutos por cooperativa (20% de la inversión en básicos) representó, entre 2007 y 2013, montos anuales de Q 117.4

millones, aunque en 2012 tuvieron un primer recorte de Q 1.6 millones. En 2013, se estimó un aumento de Q 132.2 millones.

El financiamiento es de especial relevancia, ya que en 2012 la matriculación de cooperativas en el ciclo básico representó el 31.8% de la educación básica.

Otros programas que han tenido variaciones significativas son los de Telesecundaria que, en promedio, tuvieron un 95% de incremento anual de 2007 a 2012, pasando de Q 52 millones, en el primero de estos años, hasta Q 240 millones, en el último. En 2013, la inversión disminuyó a Q 224.1 millones. Se puede observar, además, que las transferencias a los Consejos Departamentales de Desarrollo (Codede) para inversión en educación básica comenzaron a contabilizarse a partir de 2011, cuando alcanzaron Q 32.4 millones; luego, al año siguiente, aumentaron a Q 49.7 millones, pero se vieron desfinanciadas en el siguiente período, cuando alcanzaron los Q 36.8 millones.

En 2012, el rubro de diversificado presentó una inversión promedio de Q 246 millones, con incrementos anuales del 10.7%, desacelerados en 2013, con un crecimiento del 4.5%. En diversificado, cerca de un 88.4% se dirige a gastos de administración y docencia.⁸⁷

El financiamiento a cooperativas de diversificado se contabilizó, en promedio, en

⁸⁷ Los servicios de formación de docentes para este nivel generalmente se incluyen en otros rubros no incluidos en la categoría de diversificado.

Q 11.7 millones anuales, con incrementos de 18.9%. Entre 2012 y 2013 el crecimiento se desaceleró, presentando variaciones del 6 y el 9%, respectivamente. Este financiamiento es importante dado que la educación diversificada por cooperativa ha representado, en promedio, el 17.27% de la matriculación de dicho nivel educativo.

En este rubro también se incluyen algunas becas especiales, entre ellas las asociadas con el primer empleo. Resulta importante destacar que en 2007 existían las becas focalizadas en niñas que cursaban el nivel primario, con un total de Q 12.2 millones que, después de esa fecha, desaparecieron de las asignaciones. En 2012 comenzó la inversión en becas de empleo, por unos Q 7.1 millones, monto que aumentó, al año siguiente, a Q 23.6 millones.

- Servicios auxiliares a la educación

Se ubican aquí, entre otras inversiones asociadas con la adolescencia, aquellas dirigidas a la alimentación escolar, útiles, valijas didácticas de maestros y provisión de textos escolares.⁸⁸ La inversión en alimentación

escolar sostuvo un crecimiento del 4.9% anual, en promedio, con asignaciones que subieron de Q 231.1 millones, en 2007, a Q 261.2 millones, en 2012. Lo útiles escolares también tuvieron un crecimiento promedio del 7.2%, aunque vieron una desinversión de Q 3.6 millones en 2012. En 2013 se seguía invirtiendo lo mismo en útiles escolares que en 2009. Las valijas didácticas vieron, de 2007 a 2012, un crecimiento promedio del 37.4%, aunque mantuvieron una desaceleración entre 2011 y 2012, cuando la inversión se estancó en crecimientos del 1.99 y el 1%, respectivamente. Cabe anotar que en 2013 se hizo una reinversión importante de Q 35.99 millones. La provisión de textos escolares fue bastante irregular, con una asignación visible a partir de 2009 de Q 3.4 millones, monto que un año más tarde subió a Q 23.6, fecha desde la cual sostuvo una caída a Q 5.90 (siguiente período). En 2012 se hizo una reinversión de Q 21.1 millones (aunque esto representó un 10.6% menos que en 2010). Un año después se aumentó la asignación a Q 66.7 millones y, además, se invirtieron Q 8.4 millones en servicios de apoyo al programa Escuelas Saludables.

Recuadro 9

La educación extraescolar: una misión de los Nufed

Los Núcleos Familiares Educativos para el Desarrollo (Nufed) son institutos independientes de educación básica que han trabajado durante 27 años en las áreas rurales, aplicando la Pedagogía de la Alternancia. En este enfoque pedagógico es central la participación consciente y activa de los padres de familia, reconocidos como primeros educadores, así como la reflexión profunda sobre la *realidad social y económica*, en un proceso que interrelaciona la acción y reflexión entre el medio de vida y el centro educativo. En 2005 se contabilizaban 622 centros en 22 departamentos que, en su conjunto, atendían a unos 9,509 alumnos.

Según datos disponibles, se puede estimar que los programas de Nufed incrementaron su financiamiento de Q 10.69 millones, en 2007, a Q 44.30 millones, en 2012. Esto representa, en promedio, un crecimiento del 43.8%. En 2013, la inversión de los Núcleos se estimó en Q 51.7 millones.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inversión en Nufed	10.7	9.8	26.5	34.4	39.4	44.3	51.7
Variación (en millones)		-Q0.9	Q16.7	Q7.9	Q5.0	Q4.9	Q7.4
Variación porcentual		-8.4%	170.8%	29.9%	14.4%	12.4%	16.6%

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín.

⁸⁸ Servicios dirigidos al nivel primario.

Tabla 26

**IPA en servicios auxiliares a la educación
(2007-2013, cifras en millones de quetzales)**

Servicios auxiliares de la educación	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alimentación escolar	231.14	206.06	300.50	200.90	233.50	253.10	261.19
Útiles escolares	47.70	42.40	65.30	66.30	69.00	65.40	65.23
Valija didáctica	2.60	5.90	8.80	9.60	9.70	9.80	35.99
Provisión de textos escolares	-	-	3.40	23.60	5.90	21.10	66.70

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín.

Recuadro 10

El caso del Programa Escuelas Abiertas

Entre la categoría *educación no atribuible a ningún nivel* yace uno de los programas educativos más importantes dirigidos a adolescentes en riesgo durante los últimos años. Lamentablemente, es otro de los programas que han sido severamente desfinanciados o descontinuados por la presente administración gubernamental. Tal y como se autodefinía, el programa era *un espacio alternativo de formación para la niñez y juventud guatemalteca, para recrear de manera novedosa sus capacidades de transformación*. Mediante su red de 220 establecimientos, este Programa llegaba a atender a unos 270 mil adolescentes y jóvenes durante los fines de semana, especialmente a aquellos en riesgo de insertarse en maras, de caer en drogadicción o ser víctimas de violencia intrafamiliar, enfocando su atención en programas culturales, recreativos y tecnológicos tales como baile, canto, declamación, teatro, deporte, cine, comunicación, inglés y computación. Su metodología fundamentaba: «[...] la construcción a partir del mundo de vida de la comunidad y de manera crítica y práctica se replanteaban o legitimaban las distintas formas de expresión juvenil en el marco de una sociedad capaz de autotransformarse, [...] para despertar el sentido de sí mismo, de la amistad y de la solidaridad».

El Programa empezó en 2008 con una asignación simbólica de Q 18.6 millones y con 54 establecimientos; en 2010 y 2011 creció y contó con un presupuesto de Q 90.5 y Q 95.7 millones, respectivamente, así como con cobertura rural en 15 departamentos y 132 municipios atendidos. A partir de una evaluación técnica realizada en 2012 en la que se presentaban anomalías en la inversión (sueldos para directivos de entre Q 20,000 y Q 15,000 mensuales y plazas innecesarias de especialistas), la administración recortó el presupuesto a menos del 25% de lo que había sido el año anterior. En 2013 dicho Programa fue reemplazado por el de Jóvenes Protagonistas, ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social. Sus asignaciones se estimaban en un mínimo de Q 2.57 millones.

Tabla 27

**Inversiones en Escuelas Abiertas
(2008-2013, cifras en millones de quetzales)**

Descripción	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Escuelas Abiertas	18.65	65.10	90.50	95.70	23.40	2.57
Variación (en millones)		46.45	25.40	5.20	-72.30	-20.83
Variación porcentual		2.49	0.39	0.06	-0.76	-0.89

Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoín.

Según investigaciones periódicas, además del severo desfinanciamiento en 2013, el nuevo Programa Jóvenes Protagonistas también ha conllevado cambios drásticos. A partir de ejercicios denominados «análisis de interés» entre participantes, las nuevas autoridades tomaron la decisión de reducir los diez talleres impartidos a menos de tres; quienes facilitan estos talleres son, por lo general, miembros del partido oficial, en contraposición a quienes lo hacían antes: los adolescentes de la comunidad seleccionados por sus capacidades artísticas, deportivas, o comunicativas, entre otros. Asimismo, los consejos juveniles también fueron suprimidos de la estructura definida inicialmente en apoyo abierto a la construcción del tejido social. Como resultado, dichas escuelas parecen haber reducido el número de participantes por escuela sustancialmente (ahora entre 3 y 20 participantes cada una).

Fuente: Diario Siglo 21, 16/11/13 - Guatemala

CONCLUSIONES

- a. En el período comprendido entre 2007 y 2013 la inversión en adolescencia, en su mayoría, ha sido insuficiente, no focalizada directamente en este grupo etario y con tendencia hacia la baja a partir de 2011.** Se estima que, en 2013, el Estado de Guatemala estaría invirtiendo en términos reales (100=2007) alrededor de Q 1,587.00 por cada adolescente, de los cuales Q 350.00 estarían enfocados directamente en la adolescencia (una inversión diaria real de Q 0.96 o USD 0.12). En precios corrientes, ese mismo año el Estado invirtió directamente cerca de Q 1.27 diarios por adolescente (USD 0.16 diarios).
- b. La inversión en adolescencia es primordialmente indirecta (IIDA) y se enfoca en la inversión en educación primaria.** La IIDA refleja una baja planificación estratégica por parte del Estado, lo cual es consecuente con la inconsistencia presupuestal año tras año y se refleja en la interrupción de programas asociados con las y los adolescentes. La IIDA llegó a constituir el 79.8% de la inversión total en adolescencia. Además, se estimó que la educación primaria y sus inversiones asociadas (indirectas) representan el 40% de la IPA total y el 50.5% de la IIDA, en promedio. Entre esta, el monto de inversiones para sobre edad en primaria es comparable con el 30.7% de las inversiones directas totales en adolescencia.
- c. La inversión en adolescencia se encuentra concentrada en la inversión educativa y deja en una casi total desatención inversiones prioritarias en salud y protección social.** Cerca del 74% de la IPA se concentra en educación; 40% de la IPA está, además, destinada a la educación primaria. Esto se traduce en el rezago de inversiones en programas prioritarios como la educación media (16.9% de la IPA), los servicios directos de atención a la salud adolescente (0.02%) o la inversión para el acceso y desconcentración de la tierra (0.1%). La conformación de la inversión en adolescencia (aglutinada principalmente en educación) hace reflexionar sobre la necesidad de procurar mayor especialización para dicha inversión. Ello requerirá la visibilización del adolescente como sujeto prioritario de derechos, así como la búsqueda, a largo plazo, de inversiones *directas* más eficaces, que logren mejores probabilidades de impacto en el desarrollo integral de las personas pertenecientes a este grupo etario.

d. Las políticas de protección social son reactivas y se centralizan en transferencias condicionadas y asistencia alimentaria, mientras aquellas destinadas al «orden y la seguridad» (entendidas muchas veces como prevención de la violencia) aumentan y se concentran en acciones represivas. La inversión en protección social pasó del 1.6% de la IDA, en 2007, a un 0.7%, en 2013; su inversión total (directa más indirecta) como porcentaje del PIB se redujo de 0.15%, en 2010, a 0.10%, en 2013. En promedio, el 82% de su ejecución se concentró en transferencias condicionadas y asistencia alimentaria. La inversión directa lo hizo en estrategias de prevención de la violencia catalogadas en «orden y seguridad», las cuales se concentran, en un 83%, en promedio, en programas de privación de libertad, medidas socioeducativas, estrategias de reinserción y atención en fiscalías.

e. La transición demográfica recalca la necesidad impostergable de incrementar la inversión adolescente dentro del gasto público social del Estado. El índice de focalización detalla la optimización de la inversión en adolescencia sobre el gasto público social. Este representó, en promedio, el 0.1870 (siendo 1.0 la inversión ideal) entre 2007 y 2013, período durante el cual la inversión directa social fue equivalente al 4.3% del gasto público social. En la medida en que la población adolescente reduzca su participación como grupo poblacional —de 23.5 a 13.6%, hacia 2060— y la población haya envejecido considerablemente,⁸⁹ se intensifica el porqué, justo en este momento, es cuando Guatemala puede y debe invertir en su futuro a través de su adolescencia (y niñez). Así, la relación entre IDA sobre gasto social debería alcanzar un índice de focalización de 1.0, que indicase que existe mayor y mejor inversión dirigida a la adolescencia por conducto de servicios directos y especializados. Hacia 2013 esta reorientación hubiera requerido al menos una asignación de Q 6,811 millones adicionales a las inversiones directas dirigidas a la adolescencia (1.61% del PIB).

f. La consolidación de una democracia al servicio de las personas y el goce de un desarrollo inclusivo para todos requiere, hoy más que nunca, que las élites económicas y políticas, así como la sociedad en su conjunto, detengan el tiempo y cumplan con una deuda histórica de reflexión/acción sobre cuál es el destino al que queremos apostarle. Diecisiete años después de los *Acuerdos de Paz*, Guatemala arrastra el legado de un fallido Acuerdo Global sobre el Pacto Fiscal, de donde resultan las cargas tributarias más bajas de Centro y Latinoamérica —que son, en promedio, del 11.1% del PIB—, así como déficits fiscales anuales del 2.2% del PIB. Si pequeños aumentos programáticos al Presupuesto General de Ingresos y Egresos de 2014 conllevaron a su desaprobación por falta de recursos, el Estado de Guatemala debe percatarse que se encuentra hoy en día incapaz de incrementar la inversión en su futuro, en su adolescencia, para preparar a la sociedad entera hacia una transición que es inminente.

⁸⁹ La población arriba de 45 años será el 37.7%, en vez del 15.4% actual.

RECOMENDACIONES

«La participación como ejercicio del poder de niños, niñas y adolescentes no solo debe considerar el compromiso de los adultos de ceder parte del poder que cuesta tanto compartir, implica también la responsabilidad de construir de manera conjunta procesos, condiciones y herramientas que favorezcan y promuevan este ejercicio de poder compartido».

Lima (2006), citado en Montevideo (2013).

«[...] urge entonces transcender la tendencia a basarse en “eventos” para enfocar el derecho a la participación y, más bien, abocarse a la inclusión sistemática en materia de políticas, asegurando así que la niñez pueda expresar su opinión efectivamente en todo tema que le afecte».

Rednnyas (2010), citado en Montevideo (2013).

El presente capítulo presenta un marco integrado de propuestas a nivel latinoamericano y nacional a partir de estudios realizados por Unicef, el *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Juventud* y algunas propuestas emanadas de la misma adolescencia y recopiladas durante el proceso consultivo Guatemala Post-2015, llevado a cabo por las Naciones Unidas. Desde la perspectiva de que las y los adolescentes tienen el derecho a que se escuche su voz y a participar activamente en la planificación de su propio futuro, se hace especial énfasis en demarcar aquellas contribuciones críticas y profundas que las y los adolescentes identificaron como obstáculos para su propio desarrollo y el de la sociedad en sí.

Dimensión	Síntesis	Acción
Estructural	Repensar como sociedad el paradigma del desarrollo.	○ Revertir en sociedad el modelo de desarrollo económico orientado a servir a unos pocos (el 50% de la población vive en pobreza, en uno de los sistemas más desiguales de la región) (*). ○ Lograr cambios en la élite política y económica para que se vuelva más sensible frente a los problemas sociales en las políticas estatales (*). ○ Una reforma profunda para la modernización del aparato estatal guatemalteco (*). ○ Redirigir las acciones de la inversión social hacia un enfoque de ciclo de vida y ciclo de familia, con la niñez y adolescencia como sujetos prioritarios de inversión (*).
Marco institucional	Robustecer el marco legal dirigido hacia la adolescencia y crear las instituciones que lo fortalezcan.	○ Ratificar la <i>Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes</i> (*). ○ Aprobación por el Congreso de la <i>Ley Nacional de Juventud (Iniciativa 3896)</i>, incluyendo en ella una asignación presupuestaria mandataria para cubrir los programas especificados (*). ○ Incluir en los planes de desarrollo municipal el enfoque de juventud, asociándolo con el de ciclo de vida y con el familiar. Las acciones deben coordinarse a partir de las Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia (*). ○ Generar una unidad estadística especial para la incorporación sistemática de enfoques de adolescencia (y niñez) en las encuestas nacionales, y para la generación de encuestas especializadas sobre indicadores del bienestar adolescente (y de la niñez) (**). ○ Crear y financiar adecuadamente la Secretaría Nacional de la Juventud y el Consejo Consultivo de Políticas Públicas para la Juventud, con poder político suficiente para monitorear y resguardar la implementación de las políticas y leyes nacionales de adolescencia, y resguardar la asignación y ejecución de fondos correspondientes (*). ○ Con base en estimaciones técnicas del costo de intervenciones propuestas, gestionar una reforma fiscal que permita el incremento de la carga tributaria calculada para hacer frente a la inversión social en la adolescencia (y niñez), en abierta integralidad con el desarrollo humano.

Salud	Acceso y atención a servicios de salud amigables al adolescente y su familia.	Estado de salud
		○ Ampliar en la <i>Ley Nacional de Juventud</i> el rango de edad de identificación de la adolescencia temprana (10 años) a partir de las disposiciones de la <i>Política de Salud para la Adolescencia y la Juventud</i>. ○ Incrementar los recursos asignados a los servicios de salud asociados con la <i>Política de Salud de Adolescencia y Juventud</i> y el Modelo Incluyente de Salud (MIS) (*). ○ Incrementar en lo posible la razón de médicos-especialistas/población entre el 4.65 actual y los 25/10,000 habitantes recomendados (*). ○ Fortalecer financieramente los programas del Pacto Hambre Cero.
		Comportamientos de riesgo
		○ Incorporar en los CAP servicios de atención permanente de consejería familiar en salud reproductiva para el aplazamiento del embarazo adolescente (controlando relaciones de poder masculinas, y dando acceso a servicios gratuitos de planificación) (**). ○ Atención permanente de consejería sobre conductas riesgosas (tabaco, drogas y alcohol), dirigida con atención a jóvenes y especialmente a sus padres y madres (**). ○ Mayor control de venta y desincentivos tributarios al uso de tabaco, drogas y alcohol (**). ○ Mayor información sobre ITS y sobre los comportamientos de riesgo asociados (prostitución, sexo sin protección, etc.) (**). ○ Mayor control legislado para la prevención de causas de daños involuntarios (accidentes viales) (**).
		Conocimientos saludables
		○ Inclusión en el CNB del marco de <i>promoción de estilos de vida saludables</i> (VIH/sida, salud reproductiva, tabaco, drogas, alcohol, dieta, ejercicio, etc.) (*). ○ Incluir en el CNB reflexiones sobre las prácticas machistas y sobre derechos reproductivos de la mujer (**). ○ Mayor conocimiento sobre higiene y salud reproductiva (de la mujer) (**).
		Salud ambiental
		○ Acceso a agua potable (**). ○ Acceso a infraestructura sanitaria (**). ○ Condiciones libres de remanentes tóxicos (por ejemplo, el caso de las industrias mineras) (**).

Identidad y equidad (étnica, género, clase)	Oportunidades de establecer una identidad personal sin discriminación alguna. Respeto por la expresión personal.	○ Un CNB para el sistema público con exigencias al sistema privado, activo: i. Contra la discriminación étnica, sexual, de clase y adultocentrista (***) ii. En la recuperación de la memoria histórica (***) iii. En el rescate y reconocimiento social de la identidad étnica, su lenguaje, prácticas culturales y cosmovisiones (implementación de sub-CNB por pueblos [meso currículo] (*) (***) iv. En la formación y reconocimiento de la equidad entre hombres y mujeres, específicamente con respecto a la visión machista sobre la propiedad de la tierra, la administración de posesiones y sobre el cuerpo de la mujer y su salud (***) ○ Descriminalización de la libertad de los adolescentes a afiliarse a grupos cívicos y sociales de su elección (por ejemplo, revisión del decreto a normalistas) (**) (***)
Relaciones sociales y aptitudes	Relaciones sociales positivas con apoyo de familia, compañeros, la escuela y la comunidad.	○ A partir de la <i>Ley Pina</i> (2003), establecer políticas de cero-tolerancia a la discriminación o cualquier forma de violencia por parte de maestros o entre alumnos. ○ A partir de la <i>Ley Pina</i> (2003), incrementar la presencia y financiamiento de instancias municipales y nacionales (por ejemplo, Fiscalía de la Niñez Víctima, Tribunales para la Niñez y Adolescencia) que velan por erradicar el maltrato infantil y adolescente (violación sexual intrafamiliar, violencia física).
Educación	Creencia en la utilidad del sistema educativo y apoyos para la reducción de barreras a su acceso y culminación.	○ Universalizar la educación secundaria (mayor infraestructura rural, maestros, etc.), concatenada con una reforma del nivel medio que permita la diferenciación de la vocación técnica de la formación general, y la posibilidad real de transición entre estas y el ejercicio directo de un medio de vida con pertinencia territorial, o la terminación del ciclo en la educación superior (*). ○ Fortalecimiento y ampliación de los subsidios/becas para superar las barreras económicas a la educación primaria y secundaria, y apoyo a las familias (jefaturas del hogar) para la inserción laboral formal y el autoempleo. ○ Incrementar el acceso (funcional y territorial) a oportunidades <i>especializadas</i> de educación, formal o vocacional, con acciones para adolescentes en sobre edad, analfabetas, analfabetas funcionales o con escolaridad hasta sexto primaria a través de Conalfa, Digeex, Nufed, o mediante el Programa de Primaria Acelerada para Estudiantes en Sobre-edad (*). ○ Mejoras a la formación pedagógica de maestros de forma <i>descentralizada</i> (por ejemplo, mediante la ampliación y modernización de escuelas normales, o según lo estime el CNE) (*). ○ Incrementar mandatoriamente la inversión <i>real</i> inter-anual de las inversiones <i>directas</i> dirigidas a escuelas primaria y secundaria establecidas. ○ Incrementar la presencia de campus rurales de la universidad pública, con acceso gratuito a cursos de alcance y pertinencia para la adolescencia local. ○ Universalizar el acceso a servicios y tecnologías de la información (librerías, computadoras, Internet) (*).

Participación	Oportunidades para la participación social y política; reconocimiento de contribución de la niñez, la adolescencia y la juventud en múltiples niveles.	○ Incorporación de conocimientos en el CNB para el ejercicio de la organización política y asunto cívicos (ciudadanía crítica) (**). ○ Incrementar el acceso municipal a tecnologías de información (Internet) para mayor acceso a información sobre el acontecer social nacional (**). ○ Apoyo al desarrollo de organizaciones de base lideradas por jóvenes, y actividades organizativas de jóvenes en las escuelas y sus comunidades (**). ○ Incrementar el número de acciones sociales que involucren a adolescentes. ○ Institucionalización de una mayor participación adolescente en política pública mediante comités oficiales de juventud, consejos, cuotas y otras formas (**) (***) ○ Descriminalización de la protesta social, muy especialmente de organizaciones adolescentes y juveniles (por ejemplo, normalistas y resistencia a la minería) frente al uso desmedido de la fuerza policiaca y militar, y los estados de sitio (***)
Justicia adolescente	Trato humano y justo del sistema legal, con alternativas a la privación de libertad cuando ello es posible.	○ Retomar un enfoque de descriminalización de la adolescencia en riesgo, con un abordaje que incorpore una perspectiva de atención a los factores de riesgo, prevención de la reincidencia y servicios de apoyo psicosocial y económicos integrales, respetando específicamente las disposiciones descritas en la <i>Ley Pina</i>, artículos 238 y artículos 248-253, haciendo especial énfasis en la revisión de las causas tan amplias de la sanción de privación de libertad, descritas en el artículo 252, inciso A. (**) ○ Ampliar la cobertura de los Tribunales para la Niñez y Adolescencia a nivel municipal.
Protección	Protección contra cualquier tipo de explotación y abuso (físico, laboral, sexual, de tráfico, entre otros). Evitar en lo posible las prácticas de migración adolescente peligrosas.	○ Incrementar el financiamiento, acciones y cobertura de los órganos encargados de la investigación y monitoreo (Fiscalías de la Niñez y Adolescencia, Tribunales para la Niñez y Adolescencia) de los derechos establecidos en la <i>Ley Pina</i>, en referencia a toda forma de explotación laboral y sexual, violencia física y sexual, intrafamiliar, prácticas tradicionales nocivas a la salud física y bienestar psicoemocional, abusos de poder o negligencia en los servicios públicos, y prácticas de exclusión social en el trabajo, escuela y en cualquier organización pública y privada. (**) ○ Inversión en programas preventivos de la incorporación adolescente a grupos violentos. ○ Incrementar los servicios de seguridad desmilitarizada, con un enfoque de gestión <i>comunitaria</i>, consejería, atención positiva y descriminalización de jóvenes en riesgo. ○ Inclusión en el CNB de los marcos de protección a la adolescencia y sus formas de acceso. ○ Promover programas de atención integral y socialización para adolescentes en privación de libertad; ampliar y mejorar los programas de reinserción social a cargo del sistema penitenciario (**). ○ Aprobar una política nacional migratoria por conducto del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (Conamigua), en coordinación con otros ministerios y el Estado de México, que establezca acciones para la <i>prevención y atención</i> a la niñez y adolescencia migrante y abordaje de los graves peligros que enfrentan, enfatizando la descriminalización de los flujos migratorios, la prevención de la trata de personas, abusos sexuales y abducción, y la prestación de servicios de reunificación familiar y protección física en los corredores de riesgo (con alta actividad de carteles narcotraficantes).

Oportunidades socioeconómicas	Acceso a un empleo seguro y formal, cuando es posible. Creencia en un lugar social: la expectativa adolescente de que existe un futuro viable para él o ella, social, cultural y económicamente.	○ Incremento sustancial del financiamiento de institutos y escuelas de entrenamiento y desarrollo vocacional con pertinencia territorial y medios de vida (Intecap, ENA, ECA y Nufed). ○ Apoyo a instituciones micro financieras de desarrollo rural para la profundización, mejora de metodología, medición de impacto y focalización de microcréditos a adolescentes (y sus familias) en riesgo de emigrar, desempleados, subempleados, y a adolescentes en edad de menor riesgo de deserción educativa, con discriminación positiva hacia la mujer adolescente. ○ A partir de la <i>Ley Pina</i> (2003) y el <i>Código de Trabajo</i>, incrementar el acceso a servicios de control, denuncia y castigo de prácticas de contratación con cualquier forma de explotación (por ejemplo, Tribunales para la Niñez y Adolescencia). (**) (***) ○ Ampliación de las unidades de investigación de la Fiscalía de Delitos contra la Vida y la Integridad de las Personas, y la Fiscalía de la Niñez Víctima para que investigue y persiga los casos de explotación laboral adolescente (y de la niñez) en plantaciones agrícolas, industrias extractivas, textiles, etc. ○ Creación y descentralización de entidades para el registro de empresas, así como legalización de nuevas formas de constitución legal de sociedades de capital simple y micro-empresariales, con exoneraciones impositivas pertinentes que favorezcan su nacimiento, subsistencia y adherencia al sector formal.
Ambiente	Revertir los procesos de reconcentración de la tierra y movilización de comunidades.	○ A partir de la <i>Ley Pina</i> (2003), incrementar la presencia y financiamiento de instancias municipales y nacionales (por ejemplo, Fiscalía del Medio Ambiente, Secretaría de Asuntos Agrarios, Fontierras, PDH-Ambiente) que velan por evitar el abuso extractivo de los medios de vida territoriales y buscan soluciones a los conflictos agrarios, de desmovilización y acceso (desconcentración) a tierra (**).
Vivienda	Recuperar los apoyos a la vivienda popular (asociado con el acceso a tierra).	○ Retomar las asignaciones presupuestarias de los años 2007-2011 dirigidas a la expansión de proyectos de vivienda popular y re-focalizarlos hacia el interior del país.

- INDH 2011-2012, identificado como (*).

- Indicadores de Unicef, identificados como (**).

- Propuestas a raíz de problemáticas presentadas por los jóvenes y extraídas del proceso consultivo Guatemala Post-2015, identificadas como (**).

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALMG	Academia de Lenguas Mayas de Guatemala
Banguat	Banco de Guatemala
Birf	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CALDH	Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos
CDH	Centro de Derechos Humanos
CDHUNLa	Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lánus
Celade	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
Cepal	Comisión Económica para América Latina
Cicig	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y vivienda
CJG	Coordinadora Juventud por Guatemala
Codede	Consejo Departamental de Desarrollo
COG	Comité Olímpico Guatemalteco
Conadi	Consejo Nacional para la Atención de Personas con Discapacidad
Conamigua	Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala
Conaprevi	Coordinadora Nacional de Prevención de la Violencia Familiar contra las Mujeres
Conjuve	Consejo Nacional de la Juventud
Conred	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
Digeduca	Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa
Ecpat	Asociación para la Eliminación de la Prostitución, Pornografía, Turismo y Tráfico Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes
Encovi	<i>Encuesta nacional de condiciones de vida</i>
Enei	<i>Encuesta nacional de empleo e ingresos</i>
Enju	<i>Encuesta nacional de juventud</i>
Ensmi	<i>Encuesta nacional de salud materno infantil</i>
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fonapaz	Fondo Nacional para la Paz
Fontierras	Fondo de Tierras
Iarna	Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ICPD	Conferencia Internacional de Población y Desarrollo

IDA	Inversión directa en adolescencia
IED	Inversión extranjera directa
IF	Índice de Focalización
Igss	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
IIDA	Inversión indirecta en adolescencia
INDH	<i>Informe Nacional de Desarrollo Humano</i>
INE	Instituto Nacional de Estadística
Infom	Instituto de Fomento Municipal
IPA	Inversión pública en adolescencia
ÍPC	Índice de precios al consumidor
Irtra	Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala
ITS	Infecciones de transmisión sexual
IVA	Impuesto al valor agregado
IVA-Paz	Importe constitucional del IVA (del 3.5%) para el financiamiento de programas dirigidos a la paz y el desarrollo
LGBTQI	Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, <i>queer</i> e intersexo
Ley Pina	<i>Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia</i>
Maga	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Mineduc	Ministerio de Educación
Minfín	Ministerio de Finanzas Públicas
Mingog	Ministerio de Gobernación
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Nufed	Núcleos Familiares Educativos para el Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Osar	Observatorio en Salud Reproductiva
PEA	Población económicamente activa
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PIB	Producto interno bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PNJ	<i>Política Nacional de Juventud</i>
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Renap	Registro Nacional de las Personas
SECMCA	Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano
Segeplán	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrada
Sida	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
TIC	Tecnologías de información y comunicación
UE	Unión Europea
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
URL	Universidad Rafael Landívar
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Asamblea General de las Naciones Unidas (1996). *Programa de acción mundial para los jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes*. ONU.
2. Asamblea General de las Naciones Unidas (2014). *Marco de medidas para el seguimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después de 2014*. ONU.
3. Azar, Llanes y Sienra (2006). *Informe sobre el gasto público en infancia. Uruguay (1990-2009)*.
4. CALDH (2013). *Ejecuciones extrajudiciales de jóvenes: un delito de ayer y hoy*. Guatemala.
5. Casa Alianza Guatemala (2004). *La explotación sexual-comercial de niños, niñas y adolescentes en Guatemala: reflexiones y propuestas*. Guatemala.
6. CDH Fray Matías, CDHUNLa (2012). *Los derechos humanos de niños y niñas adolescentes migrantes en la frontera México – Guatemala*. México: Fontamara.
7. Celade (2012). *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo, 1950-2100*. Cepal.
8. Cicig (2009). «Informe sobre actores involucrados en el proceso de adopciones irregulares en Guatemala a partir de la entrada en vigor de la *Ley de Adopciones*». Guatemala.
9. Congreso de la República de Guatemala (2003). *Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia*. Guatemala.
10. ————— (2008). *Iniciativa 3896, Ley Nacional de Juventud*.
11. ————— (2009). *Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas*. Guatemala, *Diario de Centro América*, 20 de marzo de 2009.
12. Dgeduca (2012). *Resultados de la evaluación aplicada a graduandos 2012*. Guatemala.
13. Ecpat (2006). *Informe global de monitoreo de las acciones en contra de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes*. Guatemala: Sida.
14. ————— (2010). *Sistematización de esfuerzos investigativos sobre la explotación sexual y trata de personas de niños, niñas y adolescentes en Centro América*. Unicef/Tacro.

15. Emmerich, N. (2011). *La memoria histórica: derrota, resistencia y reconstrucción del pasado*. México: Unam.
16. FCAA, Iarna (2006). *Estado de uso de la tierra y ordenamiento territorial en Guatemala*. Guatemala: Instituto de Incidencia Ambiental.
17. Icefi (2013a). «Sostenibilidad de la deuda en Centroamérica». *Lente Fiscal Centroamericano*, núm.5, Año 03, Guatemala.
18. — (2013b). *Guatemala: de la aprobación a la implementación de la reforma fiscal*. Guatemala.
19. ICPD (2012). *Bali Global Youth Declaration*. ONU.
20. INE (2009). *Estadísticas vitales*. Guatemala
21. — (2010). *V Encuesta de salud materno infantil – Ensmi 2008-2009*. Guatemala.
22. — (2011a). *Encuesta nacional de empleo e ingresos: mercado laboral y población joven – Enei 2011*. Guatemala.
23. — (2011b). *Encuesta nacional de condiciones de vida y población joven – Encovi 2011*. Guatemala.
24. — (2011c). *Primera encuesta nacional de juventud en Guatemala –Enju 2011*. Guatemala.
25. — (2013). *Encuesta nacional de empleo e ingresos – Enei 1-2013*. Guatemala.
26. Maalla, N. (2013). «Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography on her visit to Guatemala (20–29 August 2012)». Naciones Unidas.
27. Montevideo (2013). *La participación de niños, niñas y adolescentes en espacios de incidencia regional*. UE.
28. MSPAS (2004). *Política Nacional de Salud 2003-2012*. Guatemala.
29. Odhag (2012). *Informe de la situación de la niñez y adolescencia en Guatemala, 2011*. Guatemala: Unicef.
30. Organización Iberoamericana de Juventud (2005). *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*.
31. PNUD (2010). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe*.
32. PNUD (2012). *Guatemala: ¿un país de oportunidades para la juventud? Informe nacional de desarrollo humano 2011/2012*. Guatemala: PNDU.
33. Prada E. et al. (2006). *Embarazo no planeado y aborto inseguro en Guatemala: causas y consecuencias*. Nueva York: Guttmacher Institute.
34. Secretaría de Asuntos Agrarios (2013). *Reporte estadístico de los conflictos agrarios y avances de la Subsecretaría de Política Agraria*. Guatemala.

35. Segeplán, Conjuve (2010). *Política Nacional de Juventud 2010-2015*. Guatemala.
36. ————— (2012). *Plan de Acción Interinstitucional 2012-2016, y sistema de monitoreo y evaluación de la PNJ 2012-202*. Guatemala.
37. Segeplan, Conjuve, Ministerio de Desarrollo Social (2012). *Política Nacional de Juventud 2012-2020*. Guatemala.
38. Sosa, M. (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Guatemala: CARA-Parens.
39. UNCT (2013). «Post 2015 Country Consultations. Guatemala Final Report». Guatemala: PNUD.
40. Unicef (2009). *UNICEF Latinamerican/Caribbean well-being indicators*.
41. ————— (2011). *Estado mundial de la infancia, 2011. La adolescencia: una época de oportunidades*. Hatteras Press.
42. Unicef/OIM (2011). *El salto al norte: violencia, inseguridad e impunidad del fenómeno migratorio en Guatemala*.
43. Unicef (2013). *Nos toca actuar: embarazo adolescente*. Guatemala: Unicef.

En línea:

44. Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ, 2013). Convocatoria: encuentro Iberoamericano, la juventud indígena y afro descendiente en el proceso de diseño de la Agenda de Desarrollo e Inversión Social Post 2015. Uruguay. [en línea] disponible en: <http://www.fondoindigena.org/drupal/es/node/58>
45. Osar (2012). Una vida difícil para una adolescente: maternidad temprana. [en línea] disponible en: <http://www.osarguatemala.org/userfiles/Congreso%20OSAR%20Mirna%20Montenegro.pdf>
46. Siglo XXI (2013). Ataques a mujeres vienen de esposos. [en línea]; disponible en: <http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/10/28/ataques-mujeres-vienen-esposos>

