

¡CONTAMOS!

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



©UNICEF



unicef  
70 AÑOS POR TODOS LOS NIÑOS



©UNICEF

75% de muertes en adolescentes hombres, entre 16 y 19 años, es **por accidentes y violencia**. Un 43% de mujeres, en la misma edad, mueren por cáncer, leucemia y neumonía.



©UNICEF

74% de la inversión pública en adolescencia (IPA) está destinada a la **educación**, especialmente a adolescentes cursando en sobre edad la primaria.



©UNICEF

Guatemala se encuentra en una **transición demográfica** en donde las y los menores de 15 años pasarán de representar **40.5% de la población** en 2013, a **19.4%** en 2060.

Los derechos de las y los adolescentes

Según la *Política Nacional de Juventud 2012-2020* «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, grado de vulnerabilidad a la violencia, condición socioeconómica y/o capacidades especiales. En efecto, [una] noción homogenizante de la adolescencia desconoce la naturaleza diversa de las y los sujetos y los grupos que pueden aglutinarse en torno a ella». La niñez, y en sí todo el ciclo vital de una persona, forman parte de un flujo continuo del desarrollo de la persona, y por lo tanto, no pueden desligarse de su contribución a los procesos de formación de las realidades y horizontes de las y los adolescentes.

En Guatemala existen varios criterios que ubican a la adolescencia dentro de algunos rangos de edad. Los principales instrumentos legales y de políticas públicas para su regulación, promoción y protección son la *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Decreto 27-2003)* y la actual *Política Nacional de Juventud 2012-2020 (PNJ 2012-2020)* y su *Plan de Acción 2012-2016*. Mediante esta última se creó un Gabinete específico para hacer operativa y garantizar la coordinación interinstitucional en favor de las y los adolescentes.

Criterios de clasificación de jóvenes según edades

Según diversos organismos internacionales, la adolescencia transcurre entre los 10 y 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 la adolescencia entre los 13 y 18 años, aunque la *Política de Salud para la Adolescencia y la Juventud* la ubica entre los 10 y 19 años de edad (MSPAS, 2004: 14).

Instrumentos legales y de políticas públicas que definen a la adolescencia en Guatemala

| Instrumentos legales | Ciclo etéreo |
|--|--------------|
| <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>Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia</i> | 13 a 18 años |

Fuente: Icefi/Unicef

Organismos de ejecución establecidos por la Ley Pina en 2003

| | |
|---|------------------------------------|
| Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia | Presidencia del Organismo Judicial |
| Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia | Juzgados y Tribunales |
| Procuraduría de los Derechos Humanos | Ministerio Público |
| Procuraduría General de la Nación | Instituto Público de Defensa Penal |
| Ministerio de Trabajo y Previsión Social | Corte Suprema de Justicia |
| Policía Nacional Civil | Secretaría de Bienestar Social |
| Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas | |

Fuente: Decreto 27-2003, Ley Pina

Elementos generales de la Política Nacional de Juventud 2012-2020

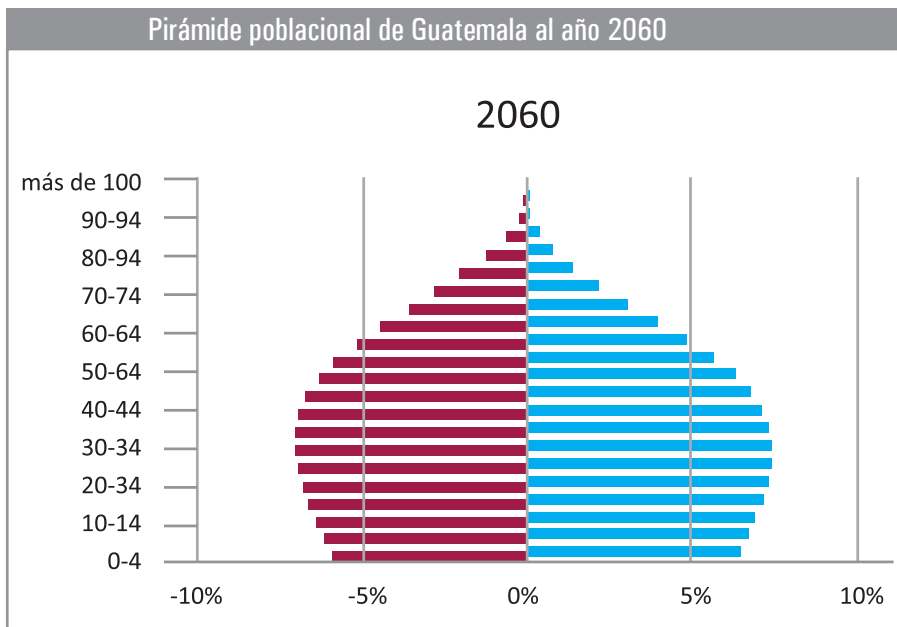
| | | | | |
|---|--|----------------------------|----------|-------------------|
| Objetivo general de la Política Nacional de Juventud 2012-2020 | Promover la vigencia plena de los derechos de las y los jóvenes para mejorar sus condiciones y calidad de vida, privilegiando su desarrollo integral y el 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

Las diversas caras de la adolescencia guatemalteca

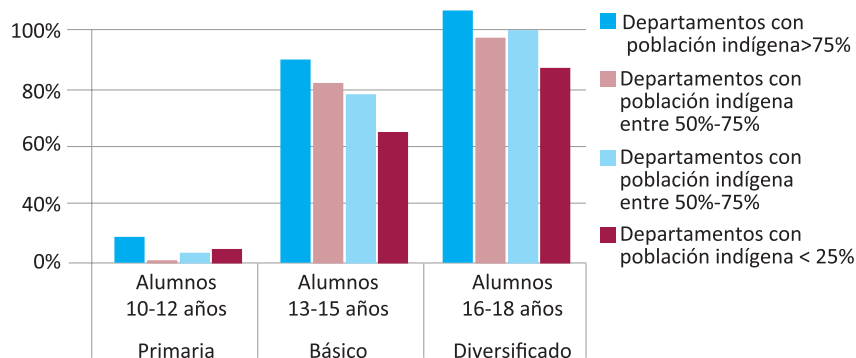
El país se encuentra en una *transición demográfica* en donde las y los menores de 15 años pasarán de representar 40.5% de la población en 2013, a 19.4% en 2060. Las personas mayores de 45 años pasarán de 15% en 2013 a 37% en 2060.

Esto implica que la niñez y adolescencia de hoy estará en edad de retiro y/o en edad de trabajar como el grupo poblacional más importante del país en dicho momento. Sin prepararse para esta transición, el país puede enfrentarse a una población en envejecimiento, junto con una gran población joven económicamente inactiva, lo que implicaría tasas altas de desempleo y subempleo y una necesidad insostenible de mayores inversiones en la seguridad social (el sistema público de pensiones). 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.



Fuente: Ilcefi/Unicef con datos de CELADE (2012)

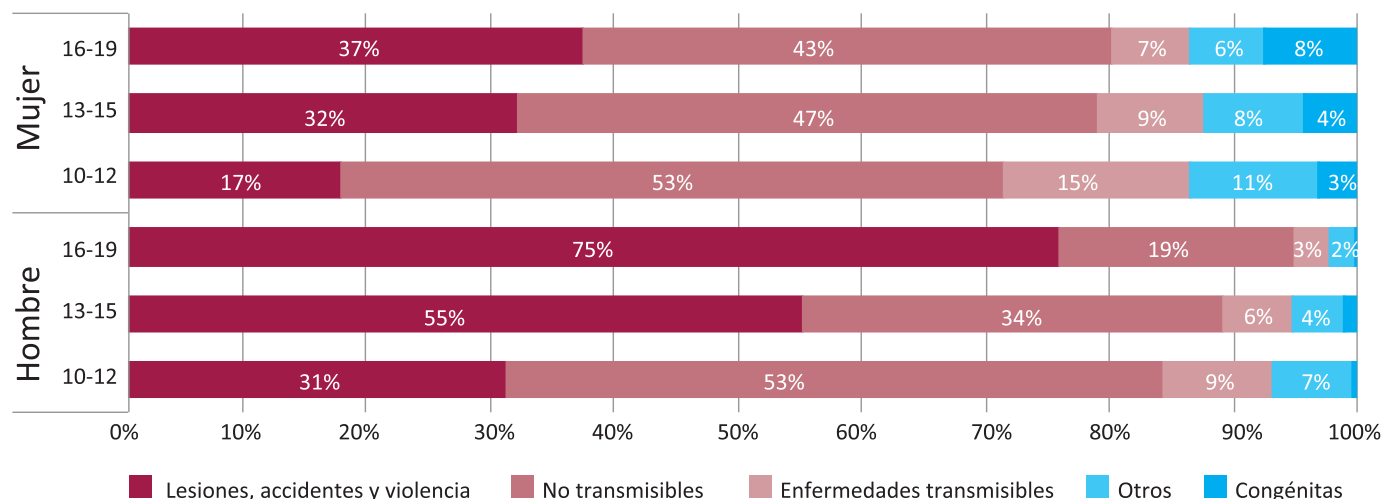
Proporción de estudiantes no inscritos en el sistema educativo por rango de edad al 2011



Fuente: Icefi/Unicef con datos del portal de estadísticas del Mineduc

Por su parte, el sistema educativo inscribe 2.41 millones de adolescentes entre 10 y 19 años (70% de dicha población en el país), de los cuales cursan en sobre edad 13.1% en primaria, 24.7% en básico y un 10.2% en diversificado. Una de cada diez adolescentes mujeres entre 11 y 19 años no ha recibido educación formal y tres de cada cinco asisten a la escuela en sobre edad. 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 nivel ascienden a un 53.21%

Guatemala: Carga de enfermedad de acuerdo con grupos de problemas y grupos etarios (2009)



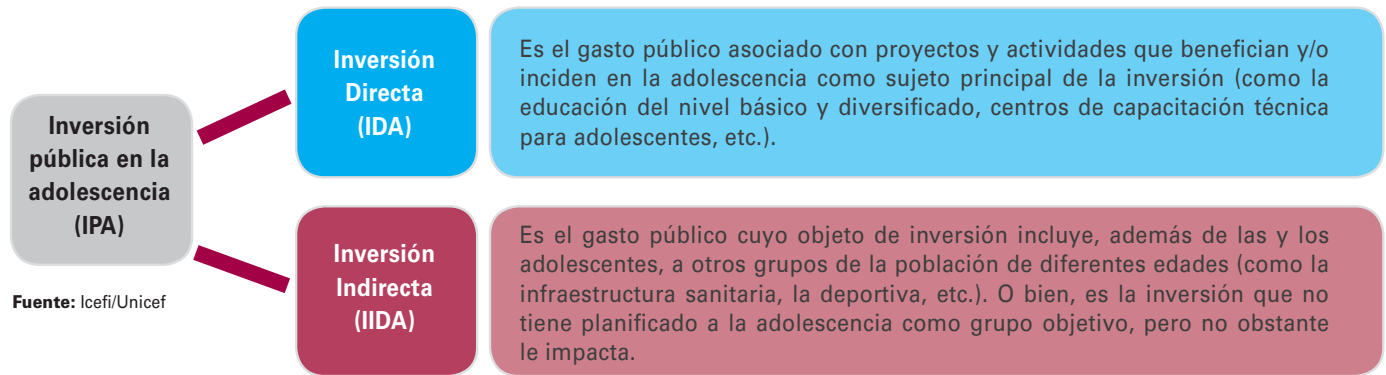
Fuente: Icefi/Unicef con datos del Ine (2009)

Metodología para estimar la inversión pública en la adolescencia (IPA) en Guatemala

Para reconocer la voluntad política más allá de la planificación de las políticas públicas de gobierno, entre estas la

Política Nacional de Juventud 2012-2020, es indispensable revisar cuánto de los recursos públicos se invierten de forma

verificable hacia las y los sujetos que se priorizan, en este caso en la adolescencia, para garantizar sus derechos.



El índice de focalización identifica el sesgo de la inversión pública social con relación a una población definida. En este caso, cuando el índice es mayor a 1 el gasto público social prioriza a las y los

adolescentes. Un valor menor indica 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 social debería equilibrarse con la «misma proporción» al porcentaje de la población adolescente en relación con la población total del país.

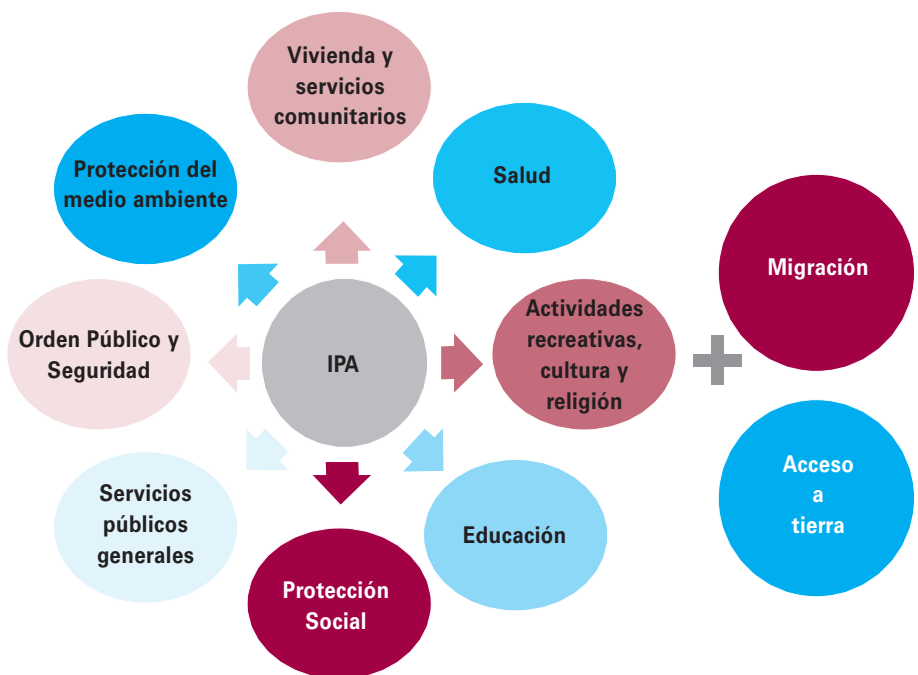
Índice de Focalización

$$\frac{[IDA \text{ en año } t / \text{Gasto Público Social en año } t]}{[Población 0-17 \text{ en año } t / \text{Población total en año } t]}$$

La inversión social ampliada

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

Dado el contexto específico de la adolescencia en Guatemala, en esta metodología se incluyó además algunas inversiones relacionadas con la seguridad, servicios públicos generales, la migración y el acceso a tierras



Fuente: Icefi/Unicef

El Estado frente a la oportunidad del desarrollo adolescente

Entre 2007 y 2013 la inversión pública en adolescencia (IPA) fue en su mayoría: insuficiente, sin adecuada focalización y con tendencia hacia la baja desde 2011. En 2013 el Estado de Guatemala invirtió 1.81% del PIB en la adolescencia de lo cual solo 0.4% fue inversión directa. La inversión directa se traduce en Q1.27

diarios por adolescente (USD 0.16). Las estimaciones indican además que la IPA real (ajustada por la inflación) y la IPA como porcentaje del PIB tuvieron sus mayores asignaciones entre 2009 y 2011 y que a partir de 2012 empieza un desfinanciamiento de la misma.

El caso del programa Escuelas Abiertas

Este programa atendía 270,000 adolescentes durante fines de semana mediante una red de 220 establecimientos a nivel nacional. Priorizaba a las y los adolescentes en riesgo de insertarse en maras, de caer en drogadicción o ser víctimas de violencia intrafamiliar. Enfocaba su atención en programas culturales, recreativos y tecnológicos tales como el baile, canto, declamación, teatro, deporte, cine, comunicación, inglés y computación.

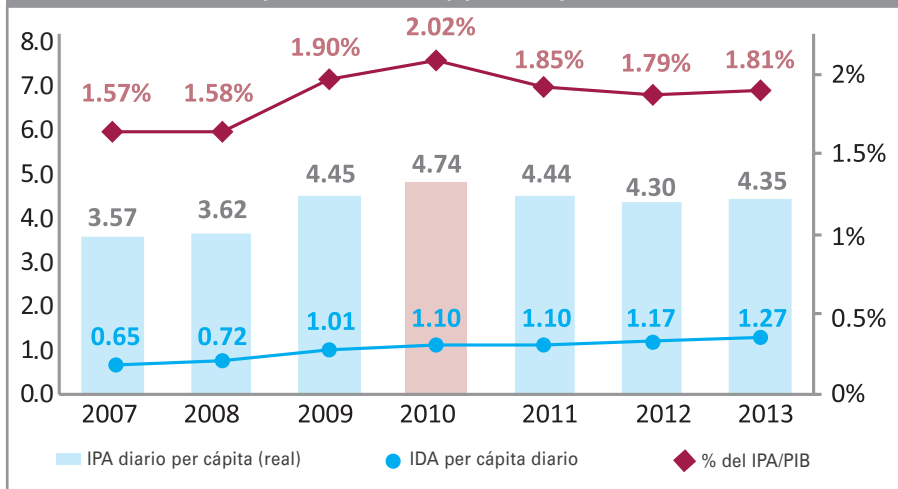
El programa empezó en 2008 con Q18.6 millones y 54 establecimientos; en 2010 y 2011 creció a un presupuesto de Q 90.5, con cobertura rural en 15 departamentos y 132 municipios. A partir de 2013 este programa fue recortado y reemplazado por «Jóvenes Protagonistas» con asignaciones de Q 2.57 millones. La nueva dirección redujo los diez talleres impartidos a menos de tres. Desde entonces el número de participantes por escuela se redujo sustancialmente.

Presupuesto para Escuelas Abiertas, cifras en millones

| Descripción | 2008 | 2010 | 2013 |
|-------------------------|--------|--------|--------|
| Escuelas abiertas | Q 18.6 | Q 90.5 | Q 2.5 |
| Variación (en millones) | | +Q71.9 | -Q88.0 |

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

Inversión pública en adolescencia (IPA)
(Cifras en quetzales diarios y porcentajes del PIB)

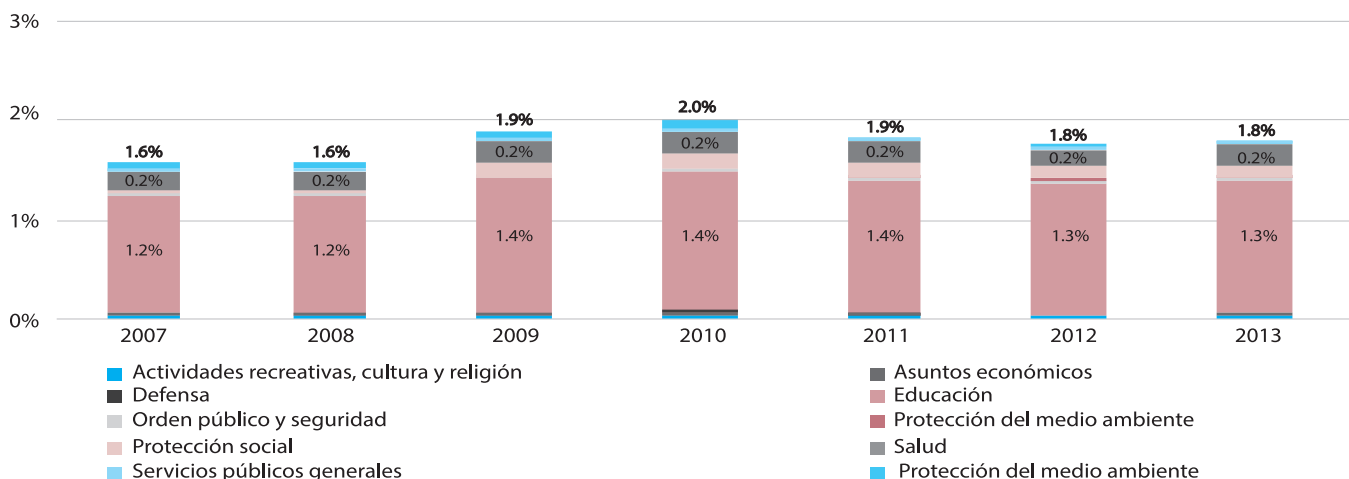


Fuente: Icefi/Unicef, con base en datos del Sicoim

La inversión en adolescencia estuvo altamente concentrada en la educación (74% del IPA), la cual se dirigió principalmente al nivel primario (hasta el 40% del IPA) donde cursan adolescentes en sobre-edad. Por su parte, las inversiones en la educación media fueron secundarias (16.9% de la IPA). También quedaron rezagados los servicios de salud especializados en adolescentes (0.02%

del IPA) y la inversión para el acceso de la tierra (0.1% del IPA). La inversión en protección social (5.9% del IPA) fue en 82% destinada a transferencias condicionadas y asistencia alimentaria. La inversión directa dirigida a su seguridad fue en 83% programas de privación de libertad, medidas socioeducativas y atención en fiscalías.

Clasificación fiscal del gasto de la IPA, 2007-2013 (cifras en porcentajes del PIB)



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

¿Cuánto cuesta atraer y mantener a las y los adolescentes en la educación media y extra escolar?

Si las intervenciones propuestas por el Icefi y Unicef se pusieran en marcha de manera integral, coordinada y sostenida durante un lapso de diez años (2012-2021) en 125 municipios priorizados, las inversiones necesarias ascenderían, como porcentaje del PIB, a 1.30% en 2012; a 2.92% en 2017 y, a 3.69% en 2021.

En términos generales, de realizarse las estrategias propuestas se tendría mayor cobertura en todos los niveles, reduciendo el abandono escolar y la sobre edad y ampliando la educación extraescolar.

Dado que la desnutrición es un factor que de igual forma incide en el desarrollo de la niñez y adolescencia, es importante

establecer que actualmente existe una disminución en la prevalencia de la desnutrición crónica a nivel nacional, la cual pasó del 49.8 (2008-2009) al 46.5 (2014-2015) en niños menores de 5 años.

Sin embargo esto no corresponde un mejoramiento de la situación, ya que aún existen tasas muy elevadas en los 166 municipios priorizados.

Beneficios de las estrategias en educación por nivel educativo (2012-2021)

Niveles básico y diversificado

Profesores, un sistema de acompañamiento docente y profesionalización docente.

Impresión y encuadernación, gratuidad de la educación, transferencias condicionadas, becas, mobiliario y equipo, modelo de gestión, valija didáctica.

Educación extraescolar y alfabetización

Profesores y un sistema de acompañamiento docente.

Impresión y encuadernación, gratuidad de la educación, modelo de gestión, valija didáctica

Fuente: Icefi/Unicef

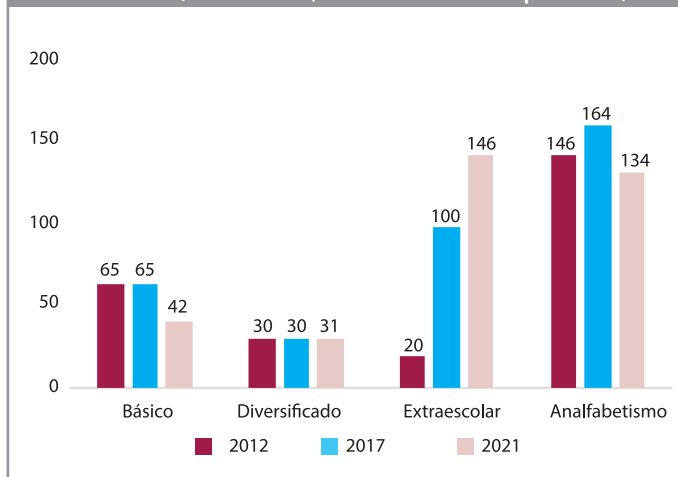
En el ciclo básico del nivel medio los impactos lograrían que alumnos con dos o más años de sobre edad no abandonen la escuela. Asimismo, se estaría procurando un programa de educación básica de calidad, con modalidades flexibles para adolescentes rurales. Un elemento que impactaría en el logro de la retención escolar son las becas educativas.

La evidencia del nexo existente entre el logro educativo y los ingresos personales constituyen además un elemento para apostarle a la educación media como estrategia clave del desarrollo.

Cabe mencionar que la combinación de su modelo asistencialista y de limitada atención exclusivamente nutricional, el

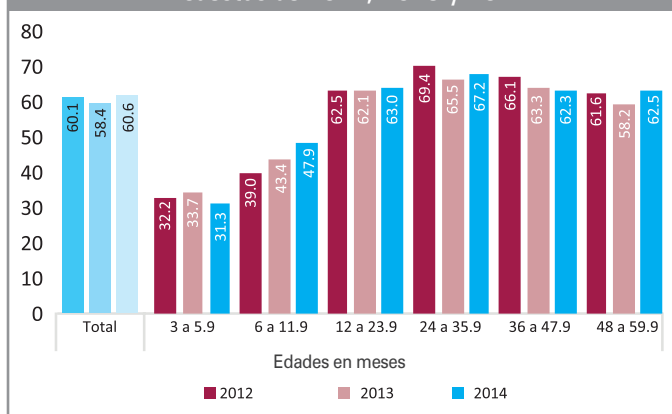
desfinanciamiento de sus programas y la pobre ejecución operativa dieron como resultado, en sus tres años de implementación del pacto Hambre Cero, un aumento del número de niñas y niños con desnutrición crónica en los municipios priorizados, inclusive a niveles mayores que los de antes: de una prevalencia del 60.1%, en 2012, se pasó a una del 60.6%, en 2014.

Número de beneficiarios de las intervenciones en educación (2012-2021, cifras en miles de personas)



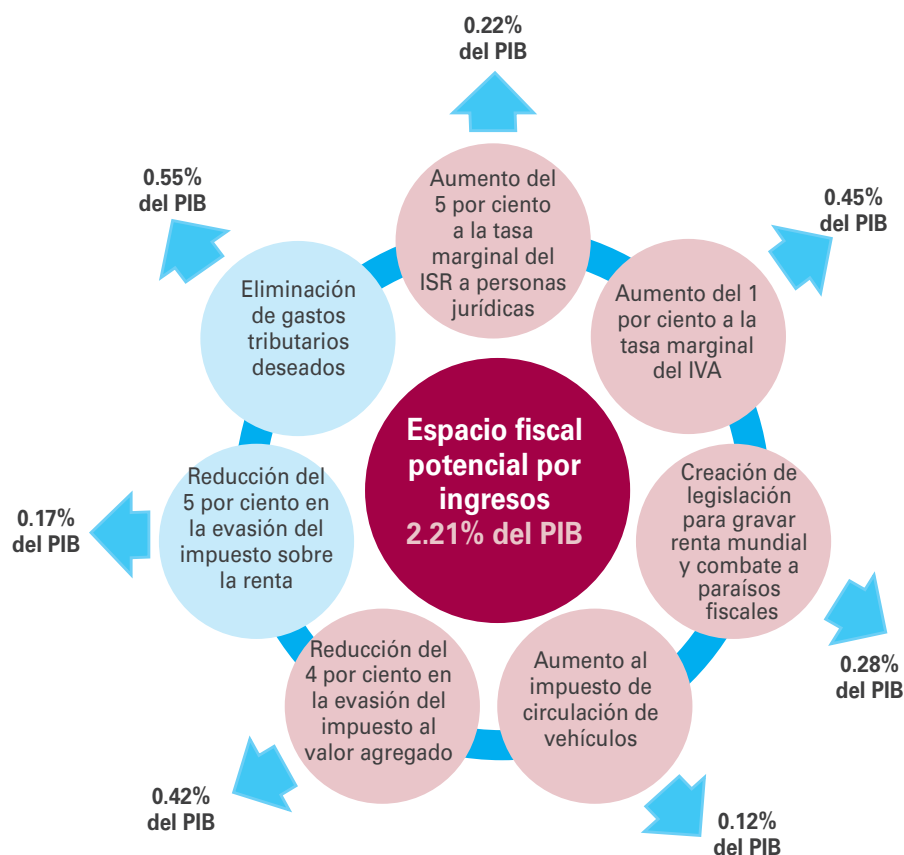
Fuente: Icefi/Unicef

Prevalencia de la desnutrición crónica en menores de 5 años (3 a 59 meses) en los 166 municipios priorizados por el Plan del Pacto Hambre Cero, según rangos de edad Encuestas de 2012, 2013 y 2014



Fuente: Icefi/Unicef

Podemos movilizar recursos públicos para aumentar las inversiones en las niñas, niños y adolescentes guatemaltecos

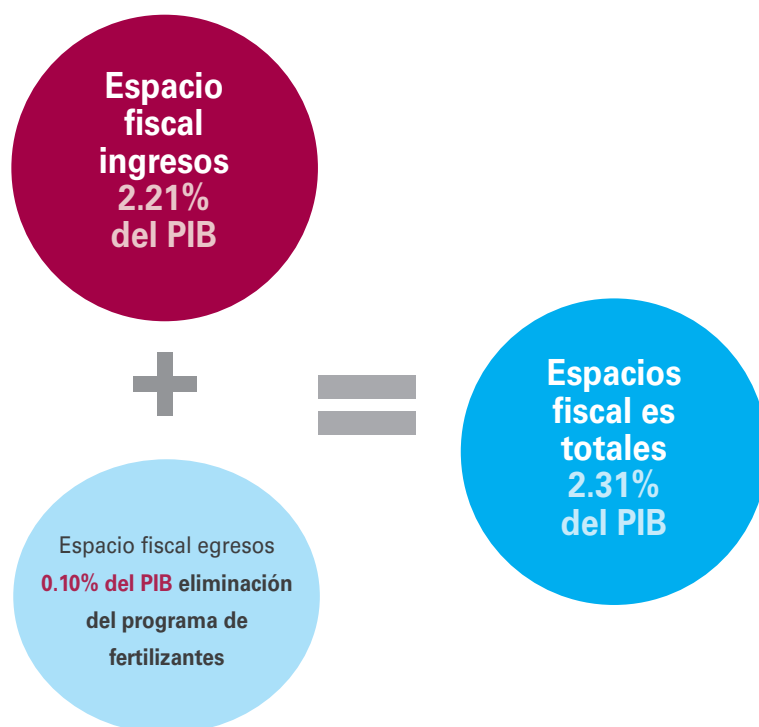


Fuente: Icefi/Unicef, con base en cálculos propios

A pesar de las precarias condiciones de las finanzas públicas de Guatemala (la carga tributaria promedio durante la última década asciende a 11.1%), el reto consiste en contar con el suficiente financiamiento para la implementación de las propuestas elaboradas, las que deben responder, a la vez, a una gestión apropiada que garantice su impacto.

Por ello, la serie ¡Contamos! busca hacer una aproximación a los espacios fiscales disponibles, es decir, a las acciones técnicas y políticas cuyo objetivo es incrementar los recursos financieros del sector público, de manera que las condiciones de bienestar sean amplias para la niñez y la adolescencia, sus familias y comunidades.

Se estima que los espacios fiscales de que dispone el Estado de Guatemala en el mediano plazo para invertir en la niñez y la adolescencia ascienden a un 2.3% del PIB. Ello, si se adoptan los cambios legales y se toman las decisiones políticas esenciales. Estos espacios fiscales constituyen estrategias necesarias de asumir, dado el actual contexto de desfinanciamiento y crisis fiscal. La problemática obedece, entre otros factores, a la creciente informalidad económica, a la pobre cultura tributaria del país, a la dificultad política de aprobar reformas tributarias ante la acción de determinados grupos de presión, y a una creciente incapacidad fiscalizadora de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), agudizada en los últimos años.



Fuente: Icefi/Unicef, con base en cálculos propios

El derecho a un futuro cierto, más que un privilegio, es la carta abierta y la deuda histórica de la sociedad para con sus hijos e hijas, hoy. La respuesta se encuentra en el presupuesto de cada gobierno y en los impuestos que pagamos. En estos se concreta la lucha para brindar una oportunidad real al futuro, un futuro que le pertenece a las hijas e hijos de Guatemala.

Icefi (2013)

Desde 2009 el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) han publicado la serie de Boletines ¡Contamos!, cuyo propósito es informar sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en Guatemala y ofrecer propuestas que permitan mejorar sus condiciones de nutrición, salud y educación, tanto individuales como familiares y comunitarias. Dicha comprensión toma como elemento central de análisis el papel que juega la política fiscal para la concreción de esfuerzos, tanto en materia de financiamiento como del fortalecimiento de la institucionalidad pública, que habilite de forma fehaciente la realización del proyecto de vida de los más de siete millones de niños, niñas y adolescentes, que esperan cumplir sus sueños y tener un nivel de vida digno.

El presente documento 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 adolescentes que necesitan brillar con luz propia.

Hoy día las y los adolescentes viven una serie de paradojas y contradicciones que ilustran el carácter desigual de sus

vidas: tienen más educación, pero menos empleo; están más informados, pero padecen un mayor déficit de participación política; aspiran a una mayor autonomía, pero están limitados económicamente para realizarla —aun con empleo—; gozan de una mejor salud, pero cada día aumentan los índices de mortalidad juvenil; están mejor dotados para el cambio que promueve la globalización, pero millones viven en la pobreza y la indigencia; muchos 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 (OIJ, 2013).

En Guatemala, a pesar de toda la legislación, de la planificación programática interanual, de la creación de entidades responsables para su ejecución y de varios encuentros nacionales en apoyo a la inversión social, el Estado guatemalteco invierte en la adolescencia la ínfima cantidad de Q 1.27 diarios. Cabe entonces cuestionarse entonces, dado que registramos la carga tributaria más baja de Centroamérica y una de las más pobres de la región latinoamericana ¿qué podemos esperar de nuestra capacidad de invertir en el futuro? La vida del adolescente actual se encuentra al límite; su esperanza, en claroscuro.

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 nivel 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, intersectorial 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?

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!