

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



LUIS DEMETRIO AYFÁN ZARCEÑO

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2014

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS JURÍDICO SOCIAL DE LA FALTA DE ORGANIZACIÓN DE
COMISIONES MUNICIPALES DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LOS MUNICIPIOS
DEL DEPARTAMENTO CENTRAL DE GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

LUIS DOMESTRO AYFÁN ZARCE

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, octubre de 2014

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana

Vocal I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil

VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez

VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía

VOCAL IV: Br. Mario Roberto Méndez Alvarez

VOCAL V: Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario

SECRETARIO: Lic. Luis Fernando López Díaz

RAZÓN: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis". (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público).



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, quince de junio del año dos mil doce.

ASUNTO: LUIS DEMETRIO AYFÁN ZARCEÑO, CARNÉ NO. 199818668, Solicita que para la elaboración de su tesis de grado, se le apruebe el tema que propone, expediente No. 703-12.

TEMA: "ANÁLISIS JURÍDICO Y SOCIAL DE LA FALTA DE ORGANIZACIÓN DE COMISIONES MUNICIPALES DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO CENTRAL DE GUATEMALA".

Con base en el dictamen emitido por el (la) consejero (a) designado (a) para evaluar el plan de investigación y el tema propuestos, quien opina de que se satisfacen los requisitos establecidos en el Normativo respectivo, se aprueba el tema indicado y se acepta como asesor (a) de tesis al (a la) Licenciado (a): Marvin Rabanales García, Abogado (a) y Notario (a), colegiado (a) No. 7620.

**Dr. CARLOS EBERTITO HERERA BECINOS
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**



Adjunto: Nombramiento de Asesor
c.c. Unidad de Tesis
CEHR/aefg

Lic. Marvin Rabanales García
10 calle 9-68 zona 1, edificio Rosanca, oficina 501
Teléfono 22532417 cel. 55110993



Guatemala 24 de julio de 2014

Dr. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.



Apreciable Doctor:

De acuerdo a lo estipulado en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, emito el presente dictamen favorable al trabajo de tesis del estudiante Luis Demetrio Ayfán Zarceño, quien se identifica con carné universitario número 199818668.

El estudiante desarrolló el trabajo de tesis intitulado **“ANÁLISIS JURÍDICO Y SOCIAL DE LA FALTA DE ORGANIZACIÓN DE COMISIONES MUNICIPALES DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO CENTRAL DE GUATEMALA”**, mismo que presenta una base puntual de los conceptos relacionados con el tema y constituye una fuente de información de fácil comprensión para las personas que en el futuro pudieran interesarse en su estudio, particularmente en la obligación legal y moral que tiene el Estado de Guatemala y los Alcaldes Municipales como gobiernos locales, de invertir recursos a favor de los derechos de la niñez y adolescencia, de manera planificada con un enfoque de derechos, utilizando para ello herramientas de planificación, que se constituyan en Políticas Públicas Municipales en favor de la Niñez y Adolescencia de cada jurisdicción Municipal, pero sobre todo la importancia que tiene la participación de los grupos etarios afectados, para que estas políticas sean, realmente de beneficio para ellos y ellas.

Así mismo, el investigador plantea la importancia de crear un ente que se encargue de monitorear específicamente el cumplimiento de los mandatos de la Política Pública de

Lic. Marvin Rabanales García
10 calle 9-68 zona 1, edificio Rosanca, oficina 501
Teléfono 22532417 cel. 55110993
Col. 7626



Protección Integral y su Plan de Acción a favor de la Niñez y Adolescencia, pero que éste cuente con la jerarquía suficiente para que pueda sancionar a los ministerios y municipalidades que no cumplan con el mandato.

En la misma propone independizar a la Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia para que pueda contar con personal capacitado y suficiente para cumplir con las funciones que le mandata la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

Los métodos utilizados en la investigación fueron el análisis, la inducción, la deducción y la síntesis; mediante los cuales el bachiller no sólo logró comprobar la hipótesis sino que también analizó y expuso detalladamente los aspectos más relevantes relacionados con la niñez y adolescencia guatemaltecas. La técnica bibliográfica permitió recolectar y seleccionar adecuadamente el material de referencia.

Por todo lo expuesto y habiendo ejecutado la correspondiente asesoría y revisión de contenido, forma y fondo al trabajo de mérito, y por considerar que la excelencia académica y experiencia en el tema por parte del postulante, se reflejan en la metodología y técnica utilizadas para la elaboración del mismo, y que el presente trabajo cumple con las características técnico legales exigidas para la formulación de un instrumento que será de consulta frecuente por las personas que trabajan en el tema de niñez y adolescencia, así como los requisitos contenidos en el reglamento respectivo, por medio de la presente declaro expresamente que no soy pariente dentro de los grados de ley del postulante y emito **Opinión Favorable**, en consecuencia solicito se proceda a nombrar **Comisión y Estilo** y continuar así con el trámite hasta ser sometido al examen público correspondiente.

Lic. Marvin Rabanales García
Abogado y Notario

MARVIN RABANALES GARCIA
Abogado y Notario



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 04 de septiembre de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante LUIS DEMETRIO AYFÁN ZARCEÑO, titulado ANÁLISIS JURÍDICO Y SOCIAL DE LA FALTA DE ORGANIZACIÓN DE COMISIONES MUNICIPALES DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO CENTRAL DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Ser supremo y creador de todo lo que existe, porque todo don precioso, inteligencia, sabiduría y discernimiento, proviene de Él.
- A MI ESPOSA:** Manola Yaguas de Ayfán, por su apoyo incondicional, por darme ánimo cuando más lo necesitaba.
- A MI HIJO:** Enrique Miguelángel Ayfán Yaguas, por ser mi mayor inspiración para salir adelante, lo amo hijo.
- A MIS ABUELOS:** Cuyo ejemplo de servicio a Dios, rectitud, honradez y luchas por alcanzar las metas me acompañaran siempre.
- A MI MAMÁ:** Por haberme dado la vida, la amo, admiro y respeto.
- A MI HERMANO:** José Manuel, mi hermano, amigo y compañero de alegrías y tristezas, porque siempre está dispuesto a apoyarme.
- A MI HERMANO:** William Oswaldo Ayfán (EPD), sé que desde el cielo donde está, le pidió a Dios para que yo pudiera obtener este sueño, te extraño hermano, te llevo en mi corazón.
- A LA FAMILIA:** Yaguas Paredes, por ese apoyo moral que me han brindado, especialmente por permitirme ser parte de ellos.
- AL DOCTOR
BONERGE MEJÍA:** Por su invaluable apoyo, consejos y enseñanzas, pero sobre todo por ser un gran amigo y maestro.



AL LICENCIADO

MARVIN RABANALES: Mi asesor de tesis, mi amigo y mi ejemplo de lucha, detrás de esa formalidad y seriedad que le caracteriza, hay un gran amigo y un gran maestro. Gracias.

AL LICENCIADO

BYRON ALVARADO: Por ser un abogado ejemplar, un gran amigo que aun sin ser mi asesor de práctica, siempre me brindó su apoyo.

**AL EQUIPO DE
TRABAJO DEL**

IPS: Por su amistad y por albergarme en sus instalaciones para poder realizar la redacción del presente documento de tesis, sus consejos y sincera amistad.

A MIS AMIGOS: Sandra Monzón, Renato Chic e Iván Pérez: Por ser esos hermanos electos por mí, por apoyarme de manera física y moral en todo momento, y por compartir sus conocimientos.

A MI AMIGO: Gustavo Gutiérrez, amigo de adolescencia y de la carrera con quien compartimos buenos y malos momentos.

A MI AMIGO: Carlos Sánchez, porque me tendió la mano cuando yo más lo necesitaba.

A CEDIC: Organización no gubernamental que me cambio la vida.

A LA FAMILIA: Oliva Marroquín, por porque sin su ayuda nunca hubiera alcanzado esta meta y por tratarme como a un hijo.

A: La Universidad de San Carlos de Guatemala, por permitirme culminar mis estudios superiores y hacerme un profesional.

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, mi eterno agradecimiento por ser parte de mi formación profesional.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i
CAPÍTULO I	
1. Del Estado.....	1
1.1. Definición.....	1
1.2. Organización.....	4
1.3. Elementos del Estado	5
1.4. Fines.....	8
1.5. Naturaleza.....	9
1.6. Clases o formas de Estado.....	10
1.6.1. Criterio político.....	10
1.6.2. Criterio jurídico.....	11
1.7. El Estado y su obligación moral y legal hacia la niñez y adolescencia de Guatemala.....	15
CAPÍTULO II	
2. Situación de la niñez y adolescencia.....	19
2.1. Derecho a la vida.....	20
2.2. Derecho a la salud.....	25
2.3. Derecho a identidad (nombre y nacionalidad).....	28
2.4. Derecho a la educación.....	31



Pág.

2.5. Derecho a la protección especial.....	34
2.6. Historia de la institucionalidad de los derechos de la niñez y la adolescencia en Guatemala	36
2.7. Instituciones de gobierno que tienen el mandato legal de integrar la Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia.....	39
2.8. Organizaciones responsables de integrar la Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia por parte de la sociedad civil.....	40

CAPÍTULO III

3. Políticas públicas en general.....	43
3.1. Definición.....	43
3.2. Clases.....	47
3.2.1. Regulatorias.....	47
3.2.2. Distributivas.....	48
3.2.3. Redistributivas.....	48
3.2.4. Constituyentes.....	49
3.2.5. Punto de vista de autores guatemaltecos.....	49
3.2.6. Políticas de Estado.....	51
3.3. Características.....	52

CAPÍTULO IV

4. Políticas públicas municipales con enfoque de derechos.....	57
4.1. Derechos Humanos.....	57



	Pág.
4.2. Principios.....	58
4.2.1. Universalidad.....	59
4.2.2. Indivisibilidad.....	59
4.2.3. La participación.....	59
4.2.4. Principio de rendición de cuentas.....	60
4.3. Enfoque de derechos.....	60
4.3.1. Características de un enfoque de derechos de la niñez.....	62
4.4. Obligatoriedad de las municipalidades de invertir en la protección integral de la niñez y la adolescencia.....	64
4.5. Políticas públicas municipales en favor de la niñez y la adolescencia.	66
4.6. La participación ciudadana en el proceso de formulación, gestión, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas municipales en favor de los derechos de la niñez y adolescencia.....	68
CAPÍTULO V	
5. Comisiones Municipales de niñez y adolescencia.....	71
5.1. Definición.....	71
5.2. Objetivos.....	72
5.3. Funciones.....	73
5.4. De los integrantes de las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia.....	77
5.5. De la participación de la niñez y adolescencia en las comisiones municipales de niñez adolescencia.....	78
5.6. Características personales que deben tener los integrantes de las comisiones municipales de niñez y adolescencia.....	79



Pág.

5.7. De la institucionalidad de las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia.....	82
5.7.1. Incidencia política.....	83
5.7.2. Mapeo Institucional.....	83
5.7.3. Convocatoria.....	84
5.7.4. Reuniones informativas y de conformación.....	84
5.7.5. Acreditación.....	85
5.7.6. Capacitación.....	86
5.8. Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia en los municipios del departamento de Guatemala.....	87
CONCLUSIONES.....	89
RECOMENDACIONES.....	91
ANEXOS.....	93
BIBLIOGRAFÍA.....	95



INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de tesis se ha planteado como hipótesis, que las autoridades locales de los municipios del departamento de Guatemala no han conformado su respectiva Comisión Municipal de Niñez y Adolescencia por falta de voluntad política y el desconocimiento del mandato legal de conformarlas.

La institución encargada de llevar el control de cuántas Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia y cuántas Políticas Públicas nacionales y municipales en favor de la Niñez y Adolescencia se están implementando en Guatemala es la Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, por tal razón se hará un análisis de su forma de creación y funcionamiento, se entrevistará a personeros de la coordinadora de organizaciones que trabajan en la municipalización de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en Guatemala -Mesa de Municipalización-, para definir y entender mejor algunos conceptos utilizados en el presente trabajo de Tesis.

El primer capítulo contiene generalidades sobre el Estado de Guatemala, su forma de organización, sus fines, es decir por qué y para que se organiza, posteriormente se hará un análisis de su naturaleza y sus clases, lo más importante es establecer la obligación moral y legal que el Estado de Guatemala tiene hacia toda su población, pero sobre todo con los niños, niñas y adolescentes guatemaltecos. El segundo capítulo contiene un análisis de la situación que viven los niños, niñas y adolescentes en Guatemala de manera general, se hará también mención de algunos casos donde se violentó el derecho a la vida, en contra de personas vulnerables como son los niños, niñas y adolescentes.

En el capítulo tercero se aborda el tema de las Políticas Publicas en general, el origen de la palabra Política, las clases de Políticas que se conocen en Guatemala, todo esto desde el punto de vista de autores nacionales y extranjeros, cerrando el capítulo con los tipos de Políticas existentes y sus características. En el capítulo cuarto se aborda el tema de Políticas Públicas con enfoque de derechos, la importancia de su implementación y el marco jurídico nacional e internacional que las fundamenta, sus principios, las Políticas Publicas Municipales en favor de la Niñez y Adolescencia, pero sobre todo la importancia de que en ella participen niños, niñas y adolescentes de la localidad. El quinto capítulo versa sobre Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia, donde se abordará de manera amplia la obligatoriedad de su convocatoria, integración y legal conformación por parte de los gobiernos locales de los diferentes municipios de Guatemala, como mandato legal desde la misma Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia -LEYPINA-.

En el desarrollo del presente trabajo de tesis se utilizaron los siguientes métodos: El analítico, para comprender los elementos y aspectos relevantes del fenómeno que se planteo, el deductivo para establecer la razón de la falta de organización de CMNA's en los municipios de Villa Canales, Amatitlán, Villa Nueva, San Miguel Petapa y Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala; las técnicas utilizadas fueron: la bibliográfica, la entrevista y la observación.

Finalmente se confirma la hipótesis planteada, no obstante se debe hacer la observación que las municipalidades que fueron objeto del presente trabajo de tesis, están poniendo en marcha diferentes iniciativas para mejorar la situación de la niñez y adolescencia de su municipio, pero sin tomar en cuenta su punto de vista, esto se pudo comprobar por medio de las entrevistas realizadas y la observación.

CAPÍTULO I

1. Del Estado

En el presente capítulo se hará un análisis del Estado de Guatemala, sobre sus características y funciones, con el objetivo de evidenciar cómo los diferentes tratadistas que han escrito sobre el tema, han identificado la responsabilidad que tiene hacia su población, especialmente hacia la niñez y la adolescencia que vive en su territorio.

De manera introductoria se puede decir que el Estado se constituye por todos los guatemaltecos, es decir que la responsabilidad de la que se habla en el párrafo anterior, recae también sobre todos los connacionales, pero principalmente en las instituciones que integran los tres poderes de dicho Estado.

Las Municipalidades, como gobiernos locales, tienen el mandato directo de trabajar en beneficio de la población de su jurisdicción, ejecutando las funciones que les han sido asignadas constitucionalmente, así como en otras leyes de carácter específicas como el Código Municipal.

1.1. Definición

Para analizar El Estado, se hará relación de las definiciones que proporcionan algunos autores, iniciando con el licenciado Gerardo Prado, quien indica que es un ser creado por la actividad del hombre encaminada a alcanzar un fin supremo, siendo éste, el bien común o bien público, indicando también "El Estado no es un

ser insensible (roca o mineral), tampoco un ser psicológico (sensación, percepción, idea, recuerdo), ni mucho menos ideal o de pura razón (signo numérico o figura geométrica), en cambio sí podemos catalogarlo como un ente de cultura, fruto de un hacer humano incesantemente renovado, una actividad del hombre ordenada a un fin consciente y libre”.¹

Según Cabanellas de Torres, El Estado es sinónimo de sociedad organizada capaz de imponer la autoridad de la ley en el interior y afirmar su personalidad y responsabilidad frente a los similares exteriores.

“El Estado es una agrupación humana, fijada en un determinado territorio y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia la obtención del bien común establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes y coerción”.²

El Estado es la representación política de la colectividad nacional, en sentido estricto es el conjunto de personas con comunes características culturales, históricas y sociales, regidos por las mismas leyes y un solo gobierno.

“El Estado es una forma de agrupación social que se caracteriza por ser una colectividad pública que se sobrepone a todas las agrupaciones particulares de orden doméstico o de interés privado o inclusive de interés público local, que puedan existir entre sus miembros”.³

¹ Prado, Gerardo. **Teoría del Derecho**. Pág. 8.

² Hauriou, André. **Derecho constitucional guatemalteco**, 2ª. Edición, Pág. 118.

³ Carré de Malberg, R. **Teoría General del Estado**, Pág. 22.

En base a las obras mencionados se puede decir que el Estado es un ser que cuenta con personalidad propia independiente de todas las personas que lo integran y que fue creado por el hombre para satisfacer su necesidad de poder, por medio de la administración pública que se constituye como gobierno del Estado, que debe realizar acciones que beneficien en su conjunto a todas las personas que viven o transitan por su territorio.

Es importante remarcar que el Estado lo constituyen todos los habitantes, tanto los gobernantes como los gobernados, tomado en cuenta que el gobierno, según definición proporcionada por Guillermo Cabanellas de Torres en su obra Diccionario Jurídico Elemental “es el órgano de administración del Estado, pero éste tiene personalidad propia, por tanto las acciones y mandatos que de él emanan deben ser acatadas por todos los que lo integran”⁴, debiendo entender que se incluye a las personas que integran el Gobierno, sea este local o nacional.

La mayoría de la población cuenta con alguna conceptualización del Estado, dependiendo de las relaciones y obligaciones que tengan con él, se puede mencionar por ejemplo: cuando se observa pasar un policía, sabemos que en el recae parte del poder coercitivo del Estado o cuando escuchamos el Himno Nacional, pues de alguna manera nos sentimos identificados con él.

Se evidencia más nuestra identificación cuando pagamos impuestos o alguna sanción de tránsito, pues se está respondiendo a las acciones del Estado y tenemos

⁴ *Ibíd.* Pág. 179.

que responder a ellas de la manera establecida por el ordenamiento jurídico nacional en la materia que se trate.

1.2. Organización

La estructura del Estado se compone de una pluralidad de órganos y dependencias, con un orden jerárquico bien definido, por esa razón se debe entender como un ser organizado y muy complejo.

Según Gerardo Prado en su obra Teoría del Estado, “El hombre desarrolla actividades y por ello decimos que actúa y sus actos se consideran como actos personales, al mismo tiempo el hombre forma parte del Estado y éste también desarrolla actividades como persona especial que es y que posee una voluntad muy peculiar, por tratarse de un ser social; esa voluntad se manifiesta a través de las acciones u omisiones de las personas físicas que lo gobiernan; por eso se puede decir que hay actos de gobernantes que ejercen soberanía, pero que ya no son actos individuales, sino actos de Estado”.⁵

Según Porrúa Pérez, Francisco, en su obra Teoría del Estado, el Estado constituye una organización social, está dotado de un conjunto institucional de estructura políticas, por medio de las cuales se manifiesta, está integrado de manera necesaria por órganos, cuya naturaleza es de tal orden que determinan su existencia, a esos órganos los llamamos inmediatos. Un órgano inmediato puede estar formado por un

⁵ *Ibíd.* Pág. 107.

solo individuo, cuando reúna en si mismo todo el poder del Estado, con exclusión de otras personas.

Se concluye indicando que El Estado es un ser social que necesita de personas individuales para que lo organicen, administren y representen ante otros Estados y dentro de su misma jurisdicción, éstas personas al momento de actuar lo hacen ostentando soberanía, y ese poder de representatividad que solo les ofrece el hecho de haber sido electos o nombrados de manera pública.

1.3. Elementos del Estado

“El Estado se compone esencialmente de tres elementos, de la manera siguiente: En cada Estado se encuentra cierto número de personas, no importando que tan grande o pequeño sea, lo importante es que éstos hayan conseguido formar un cuerpo político autónomo, es decir distinto de los grupos Estatales vecinos, fundada sobre la base del interés social, constituyéndose en un pueblo o nación”.⁶

“El segundo elemento constitutivo del Estado es el territorio, este elemento es clave, toda vez que la población no es apta para formar un Estado sino mientras posea un suelo, una superficie de tierra donde pueda afirmarse como propietaria, interponiendo su voluntad ante la voluntad ajena”.⁷

⁶ Carré de Malberg, R. **Teoría General del Estado**. Pág. 22.

⁷ **Ob. Cit.** Pág. 25.

“El tercer elemento es la potestad pública que se ejerce autoritariamente sobre los individuos que integran la nación o grupo poblacional que radica en el territorio.”⁸

Al definir cada uno de los elementos del Estado, es posible caer en el error de confundir a éste con alguno de ellos, pero esta doctrina se debe a una confusión, pues estos tres elementos combinados nos dan como resultado la definición de un Estado moderno.

“El Estado contiene elementos previos, es decir que son anteriores a que se pudiera considerar como tal, siendo estos: un número de hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes, y un territorio determinado, donde los mencionados viven”.⁹

La doctrina clásica de la teoría del Estado indica que son tres los elementos que lo integran: “El elemento Humano, el territorio y la soberanía o poder, a esta doctrina el autor Francisco Porrúa Pérez le agrega un nuevo elemento que es el fin, como elemento unificador y que coordina los esfuerzos de los hombres que se dedican a obtenerlo”.¹⁰

El territorio de un Estado, es el espacio físico en donde se asienta la población y más que un elemento es una condición de existencia, pues sin territorio el Estado no existe. El territorio de un Estado comprende no solo el espacio terrestre, sino también el aéreo y el marítimo, es el ámbito de desarrollo de las actividades de sus gobernantes y hábitat de su población.

⁸ **Ibíd.** Pág. 26.

⁹ **Ibíd.** Pág. 192.

¹⁰ **Ibíd.** Pág. 193.

La población, es una agrupación humana que habita en un territorio de manera estable, incluyendo en este grupo a los nacionales o extranjeros, estos extranjeros de los que se habla, son aquellos que han residido por cierto tiempo en el territorio de un Estado y adquieren derechos al igual que obligaciones que son inherentes a las personas nacionales, pero también los transeúntes, es decir aquellas personas que solo están en tránsito por nuestro territorio.

La organización o poder político: Esta es la forma específica de como la actividad humana se estructura en una realidad territorial, a través de los órganos que están dotados de poder de coerción, esto es a lo que llamamos poder estatal, entendiendo éste, como una influencia respaldada por la fuerza o amenaza de fuerza, lo cual también se puede convertir en una sanción ya sea económica o de otra índole.

Para que un Estado pueda entenderse como tal, deben concurrir los elementos que se abordaron en los párrafos anteriores, sin los cuales su existencia sería imposible, se debe marcar la diferencia entre algunos de estos elementos que son previos a su nacimiento, es decir que están allí por creación natural, dentro de ellos podemos considerar al hombre y al territorio; la potestad o poder público, es creado por el hombre, por la necesidad de organizarse para satisfacer sus necesidades más inmediatas de seguridad, alimentación, salud, educación, etcétera, Siendo esto lo que se conoce como el bien común, que es el fin último del Estado.

1.4. Fines

“Los fines del Estado están en relación con las necesidades de sus habitantes, ya sea que estos busquen su perfeccionamiento profesional, su desarrollo económico o bien tener seguridad”.¹¹

“El fin primordial del Estado es procurar alcanzar el bien común, entendiendo éste, como la situación ficticia donde la población en general vive en completa tranquilidad y otras situaciones de comodidad, lo cual es una doctrina religiosa y establece que el Estado es un medio al servicio de Dios, de la moral, de la justicia y del hombre; para alcanzar dicho bien, tiene que procurarse a través de la justicia, poniendo en acción a todas las entidades que están a su servicio, como los diferentes ministerios y dependencias estatales especializadas, todo lo cual nos da una idea de la comunidad perfecta”.¹²

Según Porrúa Pérez en su obra citada, el Estado debe tener en si mismo la fuerza suficiente para oponerse a cualquier invasión extranjera, por lo tanto, este es uno de sus principales fines, esto se analiza desde el punto de vista extrínseco, pero desde el punto de vista intrínseco la función principal del Estado es conservar la paz y el orden de todos sus habitantes.

El fin de la organización Estatal constituye el problema fundamental de la Teoría del Estado, pues si bien es cierto que “solo los hombres son capaces de proponerse

¹¹ Prado, **Ob. Cit**; Pág. 67.

¹² *Ibíd.* Pág. 69

conscientemente fines propios, éste no lo es menos, como institución humana; tiene una función objetiva llena de sentido y que no siempre concuerda con los fines u objetivos de los hombres que la forman”.¹³

El Estado tiene como fin principal mantener un orden social y jurídico entre sus habitantes, esta labor la realiza por medio del poder coercitivo que le ha sido trasladado a las personas que integran el gobierno como órgano administrativo, por medio de su elección o nombramiento públicos.

1.5. Naturaleza

Al proponerse explicar la naturaleza del Estado se está pensando en el ser, es decir la realidad existencial que le corresponde, a tal interrogante le daremos la respuesta de que es un ente cultural, pues presenta las características que distinguen a estos seres, pero como resultado de las actividades del hombre.

“Dentro de los entes culturales encontramos al Estado, como un ser social y en el grupo de seres sociales lo catalogamos como una realidad propia, por presentar dentro de su concepto, las notas distintivas de su peculiar finalidad”.¹⁴

“Es una variedad de hechos que se desenvuelven en el tiempo y en el espacio, pero estos hechos necesitan ser advertidos, incluso por quien no sepan nada acerca del hombre y sus fines, pues lo que existe realmente, existe fuera de todo subjetivismo”.¹⁵

¹³ Heller, Hermann. **Teoría del Estado**, Pág. 218.

¹⁴ Porrúa Pérez. **Ob. Cit**; Pág. 165.

¹⁵ Jellinek, G. **Teoría General del Estado**, Pág. 108.

La naturaleza del Estado de Guatemala se fundamenta en la Constitución Política de la República, la cual estipula en el Artículo 140, que: “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades, su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo”.

El Estado de Guatemala es un ente social y material que se diferencia de otros Estados por las características de sus elementos, es decir, el elemento humano, territorio y su forma de administración o de gobierno, no es una abstracción, ni una cosa que exista meramente en nuestro pensamiento, por consiguiente esta encajado en el mundo de lo real, donde cada uno de sus habitantes es parte de él.

El Estado de Guatemala cuenta con personalidad propia y esto le permite que pueda utilizar la fuerza pública para mantener el orden social, lo cual está debidamente regulado por el ordenamiento jurídico existente.

1.6. Clases o formas de Estado

Para determinar las clases o formas de Estado se tomará en consideración dos criterios a saber:

1.6.1. Criterio político, que indica que hay que tener en cuenta la idea de Derecho que representa y sirve de impulso al poder del Estado, esto implica la aplicación de alguna filosofía política y desde ese ángulo político se establecen Estados de corte liberal y

socialistas corporativos o teocrático, en los que la naturaleza y los fines del Estado se fijan políticamente.¹⁶

1.6.2. Criterio jurídico; hace referencia o se procede tomando en cuenta la estructura interna del poder, ya con un titular único ó, a cargo de centros dispersos. “Con este criterio, cabe hablar de las clasificaciones tradicionales de los Estados como simples y Estados compuestos”.¹⁷

a) Estado Simple o Unitario

“Esta forma de Estado es la que ha adoptado la mayoría de organizaciones políticas del mundo, sin embargo no está demás indicar que éste, ha pasado a través de la historia universal por las fases del Estado- Imperio, ciudad Estado y Estado Nación, y que, de éste último surgió lo que hoy llamamos Estado de Derecho.”¹⁸

“El Estado simple o unitario es aquel en el que la soberanía se ejercita de manera directa sobre un pueblo que está habitando un mismo territorio y que además posee un solo centro de impulsión política y administrativa, dando lugar a que se hable de centralización administrativa, que se registra cuando el órgano superior mantiene sin limitación ni disminución la competencia de dirección, comando y control sobre los órganos que integran la administración”.¹⁹

¹⁶ Crossman, RHS. **Teoría General del Estado**. Pág. 77.

¹⁷ **Ibíd.**

¹⁸ **Ibíd.** Pág. 78.

¹⁹ **Ibíd.**

Es importante señalar que las características del Estado de Guatemala coinciden con las de esta forma de Estado, toda vez que se cuenta con un gobierno central, que a pesar de las oposiciones de los partidos políticos que no son afines al partido oficial, tiene la representatividad del país, pues han sido electos de manera democrática para guiar los destinos de las personas que viven en su territorio, lo cual muchas veces es aprovechado por las personas que integran el gobierno a nivel central y municipal para obtener beneficio e interés personales y particulares.

b) Estado Compuesto

Como refiere Crossman, RHS en su obra citada, este tipo de Estado también es conocido con el nombre de Colectivo, por definición, entendemos esta forma de Estado como aquella en la que aparecen unidos de una u otra manera dos o más Estados, sea por vínculos de política nacional o internacional.

El autor relacionado nombra y define las diferentes modalidades de los Estados compuestos: La primera modalidad es el Estado Federal, está contemplado como una asociación de estados en la cual los miembros están sometidos en ciertos aspectos a un poder central único, pero conservan su propia autonomía para el ejercicio de determinadas funciones internas de carácter administrativo o político.

Este tipo de Organización Política que comprende el Estado Federal, la componen varios Estados que poseen un gobierno propio, legislación privativa en diversas materias y una gran autonomía administrativa pero, con respecto de la unidad



representativa internacional, decimos que está confiada a un poder ejecutivo federal o nacional.

La segunda modalidad de Estado compuesto se denomina confederación de Estados, que no es más que una asociación de carácter internacional, con los distintivos de permanente y orgánicamente constituida. De ello resulta que estamos refiriéndonos a una asociación de Estados que tratan de alcanzar sus objetivos nacionales, mediante instituciones políticas o económicas comunes.

La tercera modalidad de Estado compuesto, es la llamada Unión Real, que es un tipo de carácter histórico relacionado con la monarquía, al que lo distinguen las siguientes características:

Existe identidad en cuanto al Rey que gobierna y también por disposiciones en las Constituciones de los Estados miembros. Hay un jefe común (el Rey) y también instituciones comunes tales como el parlamento y el Gabinete, existe un vínculo contractual y permanente, que puede ser renovado cada cierto tiempo. Se disuelve frecuentemente por el surgimiento de un solo Estado, por modificaciones constitucionales o por motivos bélicos y políticos.

La cuarta modalidad, está relacionada con otro tipo de Estado compuesto que tiene rasgos ya históricos; es la llamada unión personal, que se identifica de la siguiente manera:

El poder está en manos de un mismo soberano, cada Estado miembro conserva su organización administrativa y su legislación, se trata de una asociación eminentemente transitoria y frágil, hay coincidencia en la persona del Monarca y se rige por disposiciones que reglamentan la sucesión, la disolución ocurre por lo general, con la muerte del monarca común.

La última modalidad de Estado Compuesto, recibe el nombre de Estado Sui generis, lo cual significa que tiene un género muy propio, debido a la manera como se ha integrado. Entre dichos estados tenemos las organizaciones globales como la antigua Sociedad de Naciones, surgida con el pacto de Versalles (1919), que fue sustituida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que nació en 1945 y las regiones como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización de Estados Americanos (OEA), en las que encontramos incorporados los principios de la confederación, como Estado sui generis, también ubicamos al Vaticano que surgió tras la celebración del tratado de Letrán, negociado entre Italia y la Santa Sede, en el cual el soberano es el Sumo Pontífice.

Maquiavelo hizo una clasificación bipartita de las formas de gobierno, iniciando con El Príncipe, con la afirmación de que “todos Los Estados son Repúblicas o son Principados, trató de no fundamentar su clasificación en razones éticas como Aristóteles, sino en argumentos tomados de la diferente estructuración jurídica del órgano Supremo del Estado”.²⁰

²⁰ Porrúa Pérez, **Ob. Cit**; Pág. 458.

Jellinek clasifica las formas de gobierno en Monarquía y República, con fundamento en el número de sujetos que participen en la producción de las normas jurídicas, pero también indica que “hacer una división del Estado es como si dividiéramos a los mamíferos por su tamaño, color, forma, etc”.²¹

De la postura anterior se puede deducir que Jellinek hizo la división del Estado atendiendo a su forma de gobierno, sin tomar en cuenta el tipo de personas que viven en él, lo cual lleva a pensar, en los Estados modernos que se autodefinen atendiendo a sus características propias y que los diferencian de los habitantes de otros Estados.

Los Estados del mundo pueden nacer independientes, pero con el transcurso del tiempo y atendiendo a su capacidad económica pueden en algún momento caer en dependencia, esta dependencia puede colocarlos bajo el yugo o mandato de otros Estados que por medio de tratados y otros convenios internacionales que solo les favorecen a ellos se van apropiando de su independencia y convirtiéndolos en cada vez más dependientes.

1.7. El Estado de Guatemala y su obligación legal hacia la niñez y la adolescencia

Para hablar de las obligaciones del Estado de Guatemala hacia la niñez y adolescencia se debe hacer mención de los fundamentos legales, iniciando con la

²¹ Jellinek, **Ob. Cit**; Pág. 543.



Constitución Política de la República y otras leyes ordinarias, que asisten a la niñez, adolescencia y a la familia.

La Constitución Política de la República de Guatemala en los Artículos 1 y 2 establece “El Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es la realización del bien común; asimismo manifiesta como un deber del Estado, garantizarle a sus habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad y el desarrollo integral”.

Artículo 51, “El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad, garantizándoles su derecho a la alimentación, salud, educación, seguridad y previsión Social”.

Según el Artículo 9 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la protección, cuidado y asistencia necesaria para lograr un adecuado desarrollo físico, mental, social y espiritual. Estos derechos se reconocen desde su concepción.

Los niños, niñas y adolescentes tienen el derecho fundamental a la vida, es obligación del Estado garantizar su supervivencia, seguridad y desarrollo integral, desarrollo que debe ser procurado en todos los ámbitos de la vida, así como para todas las esferas sociales.

Luego de conceptualizar al Estado, sus funciones, orígenes y relacionar las leyes en donde se fundamenta, se puede aseverar que el Estado de Guatemala tiene el

compromiso legal de crear los mecanismos necesarios para asegurar la protección integral de la niñez y adolescencia, toda vez que fue concebido para la protección de sus habitantes en general y para ello debe contar con toda la institucionalidad necesaria y los recursos financieros para conseguir que esta protección se haga efectiva.

El Estado de Guatemala reconoce su responsabilidad para con sus ciudadanos, reconociendo su derecho de ejercicio en el Artículo 147 de la Constitución Política de la República, no obstante ese derecho de ejercicio es para los ciudadanos mayores de 18 años, a la niñez le reconoce que tiene derecho a la alimentación, a la salud, educación, seguridad y previsión social, no así el derecho de ejercicio, es decir que para que puedan ejercerlos deben acompañarse de un adulto.

La doctrina de la situación irregular, reconoce a los niños, niñas y adolescentes como propiedad de un adulto, más no como sujetos de derechos. Por ello, fue necesario que se legislara específicamente en favor de los niños, niñas y adolescentes, para reconocerles como personas con derechos más allá de los que le son inherentes.

Guatemala cuenta con todo un marco legal para la protección integral de la niñez y la adolescencia, sin embargo, la institucionalidad para su cumplimiento, los recursos financieros y los niveles de integración y coordinación se tienen que establecer y mejorar, por lo que se hace necesario generar los mecanismos para que los Ministerios, Secretarías, Instituciones, Órganos, Unidades Especializadas y



Programas, puedan coordinar en todos los niveles de intervención para que las políticas públicas en favor de este grupo poblacional sean asumidas y aplicadas de manera pronta y efectiva.

CAPÍTULO II

2. Situación de la niñez y adolescencia guatemalteca

En Guatemala la niñez y adolescencia representan uno de los grupos más vulnerables, en muchos casos son violados sus derechos humanos, debido a las condiciones sociales, económicas, y culturales en las que se encuentran.

Según la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el Artículo 2: “se debe entender la niñez como toda persona desde su concepción hasta que cumple trece años de edad y los adolescentes como aquellas personas desde los trece hasta que cumplan dieciocho años de edad”. Estos grupos poblacionales se encuentran en desventaja con respecto del resto de la población para incorporarse al desarrollo de la sociedad y para acceder a mejores condiciones de vida.

El Estudio de Impacto de las Políticas Públicas realizado por Save the Children Guatemala, en los municipios de Pachalúm y Canillá del departamento de El Quiché; San Juan Ermita y Camotán, del departamento de Chiquimula en el año 2012, el cual, resalta en su parte introductoria que “el 70% de los habitantes de Guatemala son niños, niñas, adolescentes y jóvenes menores de 30 años”, de ello se puede inferir que Guatemala es un país eminentemente joven, toda vez que el porcentaje de juventud es muy alto.

Es necesario mejorar las condiciones de vida de estos grupos para que puedan desarrollarse y tener vidas dignas, lo cual requiere que se pueda garantizar no solo la

sobrevivencia, sino también el desarrollo, participación y libertad de expresión para todos los niños, niñas y adolescentes, “considerando que este grupo de población no es homogéneo, es pertinente atender las necesidades de cada uno y cada una, sin importar sus diferencias individuales, garantizando el ejercicio de sus derechos, mismos que están reconocidos en instrumentos jurídicos nacionales e internacionales y de aplicación obligatoria”.²²

A continuación se abordarán los principales derechos en que los niños, niñas y adolescentes son afectados:

2.1. Derecho a la vida

“La vida pertenece esencialmente al concepto de persona humana, es decir que es imposible concebir a la persona sin el concepto de vida, por ello la vida es presupuesto para cualquier derecho del ser humano y se convierte así, en el verificador más importante en cuanto a la coherencia entre la realidad y lo dispuesto por las Declaraciones de Derechos Humanos, toda vez que si éste derecho es violentado, todos los demás derechos quedan sin efecto”.²³

“Guatemala continúa teniendo las cifras más altas de Centroamérica y de América Latina en muertes infantiles, con un promedio entre 40 y 45 muertes por cada mil nacidos vivos y 59 muertes por cada mil niños y niñas menores de 5 años. En las

²² Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala –ODHAG-, **Informe de Situación de la Niñez Guatemalteca 2011**, Pág. 25.

²³ Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala –ODHAG-, **Informe de Situación de la Niñez Guatemalteca 2012-2013**, Pág. 39.

condiciones de atención materno-infantil que se vive en nuestro país sólo el 59.6% de las mujeres reciben atención pre-natal con médicos o enfermeras”.²⁴

Según datos que constan en el Informe de situación de la niñez y adolescencia ODHAG 2011, durante ese año hubo un total 480 defunciones de menores de edad causadas por arma blanca y arma de fuego, y 1,571 por otras causas, haciendo un total de 2,051 muertes de niños, niñas y adolescentes que pudieron haberse prevenido.

En relación a la mortalidad infantil en niños menores de un año, “hubo un ascenso del 11% entre el año 2011 y 2012, contabilizándose para el año 2011 un total de 3,868 muertes y para el 2012 fueron un total de 4,276”.²⁵

“Guatemala ocupa el lugar número 74 a nivel mundial, en relación a las muertes en menores de 5 años y él país con la más alta tasa a nivel de la región”.²⁶

Muertes violentas por arma de fuego

Durante el año 2012 se registraron 449 muertes de niñas y adolescentes mujeres, por esta causa, mientras que varones fueron 82, para hacer un total de 531; para el año 2013 se registraron 426 muertes de niñas y adolescentes mujeres, mientras que varones fueron 78, lo que nos da un total de 504 niños, niñas y adolescentes fallecidos por arma de fuego y de manera violenta.²⁷

²⁴ Save the Children Guatemala. **Ob. Cit;** Pág. 5.

²⁵ ODHAG, **Ob. Cit;** Pág. 43.

²⁶ Fondo de las naciones Unidas para la Infancia, **Estado Mundial de la Infancia 2013**, Pág. 22.

²⁷ ODHAG, **Ob. Cit;** Pág. 41.

“Cada día nacen en Guatemala cerca de 1,200 niños y niñas, de éstos, muere uno cada 30 minutos por causas en su mayoría prevenibles y relacionadas con el hambre. Asimismo, cada dos días mueren tres madres dando a luz o después de hacerlo, generalmente por hemorragias e infecciones que son prevenibles con una atención adecuada del parto, mediante servicios de salud disponibles y accesibles.”²⁸

Todos los datos que se colocaron en los párrafos anteriores hacen referencia a como los niños, niñas y adolescentes han perdido la vida durante los años 2011 al 2013, a pesar de que el Estado de Guatemala a creado las leyes e instituciones necesarias para que protejan la vida de todos sus habitantes, principalmente a NNA. Con los datos presentados se puede evidenciar que éste derecho no se está haciendo efectivo, lo cual es causado por diferentes situaciones, se considera que la más importante es la deshumanización que actualmente se está viviendo, pues los niños, niñas, adolescentes y adultos, están constantemente observando hechos en contra de la humanidad de las personas, lo cual ya no les causa ningún tipo de impacto, es decir que se están habituando a ello.

Por otro lado están las muertes a causa de la falta de medicinas, atención médica y por falta de alimentación, que se originan especialmente en los primeros meses de vida de los niños y niñas, lo cual se da en un mayor porcentaje en las áreas del corredor seco del país, así como en aquellas comunidades que la distancia nos les permite llegar a tiempo a los centros de salud.

²⁸ ICEFI & UNICEF. ¡Contamos! Boletín No. 7 Análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala aprobado para 2012 Enfocado en la niñez y la adolescencia, Pág. 9.

Diariamente se puede encontrar en los noticieros, información sobre niños, niñas y adolescentes que sufren de todo tipo de violencia, a continuación se hará mención de algunas noticias que impactaron a la sociedad guatemalteca por el daño causado a los grupos etarios mencionados, durante el año 2012 y 2013:

Caso 1: Según datos proporcionados por el Observatorio de los Derechos de la niñez y adolescencia de la Coordinadora Institucional de Promoción de los Derechos del Niño - CIPRODENI-, en su monitoreo de medios del día 11 de enero del año 2012. Un niño de aproximadamente 3 años, fue localizado a eso de las 6:00 horas en el kilómetro 20 de la antigua carretera que conduce a Amatitlán, junto a los cadáveres de su supuesta madre y el de un hombre.

La representante de la Procuraduría de Niñez y Adolescencia, de la Procuraduría General de la Nación -PGN-, resaltó que el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia ordenó enviarlo a una casa hogar para su cuidado. Añadió que psicólogas de la PGN le dieron terapia del habla y emocional, pero ya no habló y explicaron que estaba retraído y solo lloraba.

Caso 2: Los cuerpos de dos niñas entre 6 y 12 años de edad fueron hallados en la colonia Roosevelt, zona 11, bomberos voluntarios fueron alertados a las 3:00 horas, por medio de llamadas anónimas, al llegar al área corroboraron que las víctimas tenían señales de estrangulamiento.

Las niñas aún vestían pijama, fueron trasladadas al Instituto Nacional de Ciencias Forenses -INACIF- sin identificar. Un testigo comenta que desconocidos dejaron los

cuerpos en la colonia a eso de la una de la madrugada, pudo observar a una de las víctimas con cinta de aislar en el cuello. A esa misma hora los bomberos municipales informaron de la localización de dos cuerpos de mujer con una bala en la frente, la primera ubicada en la zona 9 y la segunda en la zona 13.

Este segundo caso se conoció con fecha 15 de enero de 2013 y se le dio seguimiento por parte de los diferentes medios de comunicación y las autoridades policiales e investigadoras, pudiendo concluir que no eran hechos aislados, pues eran madre, tía y sobrinas.

Otro caso que consternó a la sociedad guatemalteca fue el asesinato de una niña y cuya autora fue su propia madre en confabulación con su pareja sentimental. Lo más lamentable es que este caso se estaba tratando en los tribunales y los jueces a petición de la PGN le dieron la patria potestad a la madre, aduciendo que el padre biológico la maltrataba.

Estos casos ponen en evidencia la saña con la que se está tratando a la niñez y adolescencia en Guatemala, en el primer caso por el trauma que se causó al niño que tuvo que presenciar la muerte de su madre y la de otra persona, en el segundo las niñas que fueron asesinadas junto a su madre y su tía y luego dejadas en diferentes zonas de la capital; por último el caso de la niña que fue asesinada por su propia madre.



Estos son algunos casos que han causado conmoción en la sociedad guatemalteca, debido a que se les dio cobertura por parte de los medios de comunicación, pero existe un sub-registro de este tipo de casos, que por diferentes razones no se dan a conocer, muchas veces porque los agresores son parientes muy cercanos y les tienen amenazados.

Es necesario que las instituciones garantes de la seguridad de la población guatemalteca realicen acciones para que este tipo de delitos en contra de los niños, niñas y adolescentes no se sigan repitiendo.

Para concluir con el derecho a la vida, se colocaron cuadros estadísticos relacionados con la mortalidad y morbilidad en adolescentes proporcionados por el Sistema de Información Gerencial en Salud -SIGSA- del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Ver Anexos Pág. 93 de este documento).

2.2. Derecho a la salud

La salud es un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no constituye únicamente la ausencia de enfermedad, por tanto, cuando se hace referencia a este derecho es bien difícil que los datos estadísticos puedan reflejar la realidad, se puede decir que este derecho también está ligado a otros como el derecho a la alimentación, al agua y saneamiento ambiental, etc.

Según el Sistema de Información Gerencial en Salud -SIGSA- las enfermedades que más afectan a la población son los resfriados comunes y otras infecciones respiratorias agudas, que provocan muchas muertes y enfermedades crónicas.²⁹

“Guatemala es el país centroamericano que menos invierte en recurso humano especializado en salud, es el país que menos camas tiene por cada mil habitantes, el que menos recursos del Producto Interno Bruto -PIB- destina a la salud y uno de los países centroamericanos en el que menos se promueve el uso de anticonceptivos en mujeres.”³⁰

El sistema de salud guatemalteco es complejo y no logra atender las demandas de la población, es importante indicar que cuenta con una serie de herramientas de políticas públicas relacionadas con el tema de salud, que potencialmente le permitirían responder con eficacia, una vez logrado su fortalecimiento, por medio de un equipamiento adecuado; dotación y capacitación de personal, dotación de insumos y su adecuación al contexto, entonces se podrá dar respuesta a dichas demandas; particularmente en el mejoramiento de las condiciones de salud de los niños, niñas y adolescentes del país.

Salud Preventiva

Es importante resaltar que el derecho a la salud de la niñez y adolescencia se divide en salud preventiva y salud curativa. La salud preventiva es lo mejor para los NNA porque

²⁹ Unidad de atención a adolescencia, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. **Informe Circunstanciado de actividades 2011**, Pág. 18.

³⁰ ODHAG. **Informe de Situación de niñez, 2012-2013**. Pág. 46.

ayuda a evitar enfermedades potenciales, lo cual se traduce en un ahorro significativo para El Estado en esta materia, siempre que es menos costoso prevenir una enfermedad que curarla.

“La prevención tiene un papel importante en la protección de la salud infantil, la educación para la salud, las vacunas y el acceso al agua potable permiten prevenir la propagación de enfermedades infecciosas”.³¹

Las vacunas son eficaces porque son poco costosas y permiten proteger a los niños, niñas y adolescentes del riesgo de muerte por las principales enfermedades infantiles, como la tuberculosis, la difteria, el tétanos neonatal, la lepra, la poliomielitis, la tos ferina y el sarampión.

“Para el año 2012, dentro del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado de Guatemala aumentaron los recursos para inmunizaciones, para el programa de reducción de la desnutrición crónica y se crearon otros programas, entre los que destaca el llamado Ventana de los Mil Días”.³²

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia social revela que: “en el año 2013 se registraron 194 muertes de niños, niñas menores de 5 años entre enero y noviembre de ese año, por causa de desnutrición”.³³

Colocar en cifras la situación del derecho a la salud de la niñez y la adolescencia en Guatemala es relativamente fácil, fundamentándonos en los informes que de ello

³¹ **Ibíd.** Pág.47.

³² ICEFI & UNICEF. **Ob. Cit;** Pág. 10.

³³ ODHAG. **Ob. Cit;** 2012- 2013; Pág. 56.

hacen las diferentes instituciones y Organizaciones no gubernamentales -ONG's-, no obstante nos queda una brecha con la realidad, pues hay muchos casos de falta de atención en salud que no son reportados, debido a que las instituciones responsables de asegurarle este derecho a la población guatemalteca, no cuentan con las condiciones, ni los recursos humanos y materiales para brindar la atención requerida.

En Guatemala no se cuenta con la cobertura necesaria para cubrir las necesidades de salud de la población, los centros y puestos de salud no cuentan con los medicamentos ni con el personal capacitado y necesario para brindar una atención adecuada a la población que lo necesita.

2.3. Derecho a la identidad (nombre y nacionalidad)

Este derecho es de singular importancia. Por un lado es punto de partida para la formación de la identidad y del autoconcepto, por eso se debe cumplir de manera inmediata al nacimiento.

Por otro lado, desde la perspectiva jurídica, “es un derecho de cada ser humano pertenecer a una familia, tener un domicilio y demostrar su existencia legalmente mediante el registro civil de su nacimiento”.³⁴

Jurídicamente, para ser sujeto de derechos no es suficiente con la afirmación verbal de tener un nombre y una nacionalidad, es necesario contar con un respaldo documental de tal identidad. Este acto permite una ubicación en la sociedad, pero sobre todo tiene

³⁴ODHAG 2011. **Ob. Cit;** Pág. 50.

un carácter de pertenencia a un grupo familiar, a una circunscripción municipal y a un Estado.

En el departamento de Guatemala, así como en otros departamentos del país, no es un secreto que se tienen serios problemas en la documentación de las personas, las consecuencias de tal situación las perciben directamente los niños, niñas y adolescentes, que éstos no cuenten con inscripción de nacimiento significa que no son reconocidos legalmente y le impide el acceso a otros derechos elementales como la salud y la educación. Mas adelante en la vida adulta también les imposibilita tener su documento personal de identificación -DPI- y con ello facilitar la libertad de movilización, el acceso a los servicios, al empleo, a la propiedad, al crédito y a elegir y ser electo, entre otros.

“La obtención de los datos sobre el registro de nacimiento de niños y niñas es una tarea compleja, el mayor problema es saber cuántos nacimientos no se registran, ésta es la razón de la diferencia entre las estadísticas del RENAP y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social”.³⁵

“Hubo un incremento del 3.4% en la inscripción de niños y niñas en 2013 con respecto al año 2012, esto sin tomar en cuenta que existe un sub registro, el cual generalmente corresponde a personas que viven en comunidades alejadas del casco urbano del interior del país”.³⁶

³⁵ ODHAG 2011. **Ob. Cit;** Pág. 54.

³⁶ ODHAG 2012-2013. **Ob. Cit;** Pág. 63.

“Para el año 2013 RENAP asigno un presupuesto de Q 77,454,438.00 para disminuir el sub registro de 24,000 personas, incluyéndose a niños, niñas, adolescentes y adultos, asignando para cada caso Q 3,227.27”.³⁷

Las erogaciones identificadas en el párrafo anterior se pudieron disminuir si se hubieran inscrito los niños y niñas durante los dos primeros meses de vida, pero para ello es necesario que las autoridades inviertan en acciones que puedan mejorar la accesibilidad a los servicio del RENAP.

Se considera importante mencionar que se cuenta con el servicio gratuito para realizar los trámites de asientos extemporáneos de partidas de nacimiento por parte de los practicantes de la carrera de Abogacía y Notariado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, así como de otras universidades privadas del país.

Se entrevistó al licenciado Héctor Pantoja, asistente del director del Bufete popular de la Universidad de San Carlos de Guatemala, quien compartió datos de los asientos extemporáneos que han sido tramitados por ellos, indicando que durante el año 2013 se tuvieron únicamente 2 asientos extemporáneos de personas menores de 18 años y en el primer semestre de 2014 solamente uno, mientras que las personas adultas que solicitaron su tramite fueron 43 en 2013 y 28 en el primer semestre de 2014; indicando el entrevistado, que en la actualidad el trámite de un asiento extemporáneo es mucho mas fácil realizarlo de manera personal en el RENAP.

³⁷ **Ibíd.** Pág. 66.

Los niños, las niñas y los adolescentes que no se encuentran registrados son invisibles para el momento de tomar decisiones políticas que les atañen, principalmente en el tema de los presupuestos porque no son tomados en cuenta para la asignación de recursos a sus correspondientes jurisdicciones municipales.

Con base a los datos proporcionados por los informes citados y las personalidades entrevistadas se puede concluir que el RENAP ha hecho más sencillo el trámite de inscripciones extemporáneas de los NNA y de la población en general, pero hace falta que la población que vive en las comunidades más alejadas del casco urbano conozcan de ello, toda vez que en algunos casos para poder llegar hasta la sede del RENAP mas cercana, deben de utilizar un día para trasladarse al lugar, luego otro día para el trámite y un día de retorno a su lugar de origen, lo cual implica un costo grande y que muchas veces las condiciones económicas que viven no se los permite, pues para ellos es más importante tener para la comida que para hacer los gastos que este trámite implica.

2.4. Derecho a la educación

La educación es clave y necesaria para el disfrute de otros derechos y es el medio principal para que las personas desarrollen sus capacidades, habilidades y puedan participar activamente en la sociedad.

En la actualidad es evidente que no toda la niñez guatemalteca goza de este derecho, pues no se dispone de suficientes instituciones y programas de enseñanza adecuados a la realidad y la cultura guatemalteca.

“El promedio de escolaridad de la niñez y adolescencia es de 4.8 años y la más afectada es la niñez indígena, especialmente las niñas, quienes a lo mucho logran únicamente 3 años de escolaridad”.³⁸

Hay que reconocer que Guatemala ha tenido importantes avances en materia de cobertura educativa, “principalmente en el ciclo básico y diversificado (adolescentes de entre 13 y 17 años de edad aproximadamente), esto derivado de varios factores como una política educativa sostenida en el tiempo, la asignación de presupuesto cada vez mayor, recientemente políticas y programas como la gratuidad y las transferencias monetarias condicionadas”.³⁹, pero aun hace falta mucho para llegar al nivel de cobertura necesario para poder equipararnos con otros países desarrollados.

El ejercicio del derecho a la educación se vincula fuertemente a las instituciones y autoridades educativas; sin embargo, asistir a la escuela no es suficiente; hacer efectivo este derecho implica desarrollar las habilidades y destrezas para construir un pensamiento crítico y transformador, lo cual también conlleva la actualización y constante formación de los maestros y maestras.

Es importante mencionar que en la administración del Ingeniero Álvaro Colom Caballeros como presidente de Guatemala 2008-2012, se hizo efectivo el principio constitucional de tener una educación gratuita (Constitución Política de la Republica de Guatemala, Artículo 74, párrafo segundo) y se crea el programa de transferencias condicionadas, donde una de las condiciones para ser beneficiario es que los niños,

³⁸ UNICEF. **La niñez Guatemalteca en cifras 2013**. Pág. 23.

³⁹ ODHAG. **Ob. Cit**; Pág. 26.



niñas y adolescentes acudan a la escuela.

Anteriormente por medio de acuerdos ministeriales se creaban cobros para el mantenimiento y otros gastos que se generan en los centros educativos, lo cual cambió en la administración del presidente Álvaro Colom, pero también se hicieron visibles otras problemáticas, como la falta de capacidad de la infraestructura de las escuelas e institutos públicos para acoger a los estudiantes, debido a la sobrepoblación.

Otra de las carencias que se evidencian, son el poco aporte que el Ministerio de Educación hace a las escuelas para las remodelaciones y remozamientos, para los refrigerios y el material didáctico para los y las estudiantes.

Según datos proporcionados a la Coordinadora Institucional de Promoción de los Derechos del Niño -CIPRODENI-, por el Ministerio de Educación, en el municipio de Guatemala del departamento de Guatemala se inscribieron en el sistema educativo de primaria en escuelas publicas, durante el año 2013 un total de 221,369 niños y niñas, distribuidos en 115, 314 niños y 106,055 niñas; no obstante que la tasa de promovidos es de 78.4% para las niñas y 79.9% para el caso de los niños.

Lo expresado en el párrafo anterior se puede identificar la diferencia entre el porcentaje de niños que ingresan a la primaria versus el porcentaje de niñas que lo logran, esta situación se da por que a las niñas normalmente y por cuestiones culturales se le demandan mas funciones dentro del hogar mientras que a los varones se les da un poco mas de libertad y oportunidad para que se desarrollen en el ámbito educativo.

A medida que los grados escolares avanzan, aumenta los índices de desviación entre edad y grado, “según el Ministerio de Educación un 67.96% de los alumnos inscritos en el ciclo básico en 2011 no tenían la edad adecuada, mientras que en el año 2012 solamente un 32.04% tenía esta problemática”.⁴⁰

Para cerrar el derecho a la educación se hará mención de la importancia que tiene para un niño, niña o adolescente contar con un nivel educativo, el que no puede ser menor de un nivel diversificado, esto para tener acceso a una plaza laboral con un salario poco arriba del mínimo, mientras que para obtener un salario que genere estabilidad económica es necesario contar con un nivel educativo universitario.

2.5. Derecho a la Protección Especial

El Artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que: “para proteger a los niños, niñas y adolescentes de todo perjuicio o abuso físico, descuido, u otro tipo de maltrato, los Estados que la hayan aceptado deben adoptar las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas que contribuyan a esa protección”.

En cumplimiento a ese mandato, Guatemala cuenta con su propio Marco Jurídico para el tema, donde el principal cuerpo legal es la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia que detalla en los Artículos del 46 al 60, los derechos a la protección para la niñez con discapacidad, contra el tráfico ilegal, sustracción, secuestro, venta y trata, contra la explotación económica, contra el uso ilícito de sustancias que produzcan dependencia, contra el maltrato y contra los abusos sexuales.

⁴⁰ ODHAG 2012-2013, **Ob. Cit;** Pág. 71 -72.

“La Procuraduría General de la Nación reporta que: en el año 2013 hubo un total de 3,204 denuncias por maltrato infantil, 1,195 por maltrato psicológico, 2,185 por descuido o tratos negligentes 1,096 por violación o agresión sexual y 347 por abandono”.⁴¹

Según datos proporcionados por el Instituto Nacional de Ciencias Forense -INACIF- en el año 2013 hubo un total de 468 casos de niños y adolescentes varones y de 1,224 niñas y adolescentes mujeres que fueron atendidos por diferentes razones, entre ellas la mas importantes y que tiene relación con los derechos a la protección es el reconocimiento médico por delitos sexuales cometidos en contra de NNA.

Con la lectura de la información proporcionada por el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, así como por la Procuraduría General de la Nación se puede apreciar el nivel de violencia que se está ejerciendo en contra de la niñez y la adolescencia del departamento de Guatemala, incluyendo a los 17 municipios que integran el departamento central.

Aunque el seno familiar debería ser el lugar en el que la niñez se encuentre más segura, a la luz de las cifras presentadas, se evidencia que es uno de los principales entornos en donde se les maltrata, “las estadísticas demuestran que en el año 2012, el 8% de los casos atendidos de violencia intrafamiliar fueron en contra de la niñez y en el primer semestre de 2013 representan el 10% de dichos casos”.⁴²

⁴¹ ODHAG 2012-2013, **Ob, cit;** Pág. 93.

⁴² Procuraduría de los Derechos Humanos, **Informe Circunstanciado de actividades 2013**, Pág. 157.

La situación de los derechos de la niñez y la adolescencia del departamento de Guatemala en cuanto a los derechos a la protección es evidentemente precaria, esto se refleja en la cantidad de casos que son atendidos por instituciones como la Procuraduría General de la Nación, Instituto Nacional de Ciencias Forenses y los informes de situación que presentan las instituciones; es importante resaltar que el uso de drogas y alcohol, así como la situación de violencia generalizada, son detonantes para que los adultos se aprovechen de la inocencia de los niños, niñas y adolescentes guatemaltecos.

2.6. Historia de la institucionalidad de los Derechos de la niñez y la adolescencia en Guatemala:

El 20 de noviembre de 1989 la Organización de Naciones Unidas aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño como un instrumento de aplicación general para promover el cumplimiento de los derechos de la niñez en cada uno de los países que la ratifiquen, en Guatemala fue ratificada el 10 de mayo de 1990 por el Congreso de la República, siendo el sexto país a nivel mundial en ratificarla, a partir de ello se inicia una labor de incidencia por parte de la sociedad civil organizada para que se legislara sobre este importante tema, puesto que esta fue una recomendación que le hizo al Estado de Guatemala el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y un mandato de la Convención.

En el año 2003 después de una lucha de 13 años se logra la aprobación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia -Leypina-, tomando en cuenta que: El

Decreto Número 78-79 del Congreso de la República, Código de Menores, había dejado de responder a las necesidades de regulación jurídica en materia de niñez y adolescencia, y que es necesaria una transformación profunda de la ley para proveer a los distintos órganos del Estado y a la sociedad en su conjunto de un cuerpo jurídico que oriente adecuadamente el comportamiento y acciones en favor de tan importante sector social, conforme lo establece la Constitución Política de la República, tratados, convenios y pactos internacionales en materia de Derechos Humanos aceptados y ratificados por Guatemala (Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, segundo Considerando).

Con la entrada en vigencia la Leypina se crea la Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia -CNNA-, indicando que será el ente encargado de la formulación de las Políticas Públicas de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, de trasladarlas al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, así como a los diferentes Ministerios y dependencias del Estado para su incorporación a sus políticas de desarrollo; velar por su cumplimiento y adoptar las acciones pertinentes que lleven a la mayor eficiencia dicha protección; así mismo, contará con un reglamento y recursos proveniente de: a) la Secretaría de Bienestar Social, para cubrir los gastos de funcionamiento que sean necesarios, b) aportes o subvenciones ordinarias y extraordinarias que reciba del Estado y otros organismos nacionales e internacionales, c) donaciones de personas individuales o jurídicas (LEYPINA, Artículo 85).

Según el Artículo 12 de las disposiciones transitorias del Decreto 27-2003, para la integración de CNNA, el Congreso de la República, por medio de la Comisión de la



mujer, el menor y la familia debió convocar a todas las organizaciones sociales e instituciones de gobierno en un plazo de tres meses contados a partir de la entrada en vigencia de dicha Ley, pero ésta se conforma hasta en el año 2004.

La Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia por mandato legal debe presentar al Congreso de la Republica de Guatemala un informe circunstanciado de sus actividades y de la situación de la niñez y la adolescencia en el país, durante la primera quincena de febrero de cada año (LEYPINA Artículo 86, literal b, sexto párrafo), se encarga también de acreditar y juramentar a las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia -CMNA's- que lo solicitan y cumplen con los requisitos establecidos por ésta, dicha juramentación es un acto protocolario en el cual se entrega, por parte de la CNNA un documento de acreditación a los integrantes de las Comisiones Municipales de Niñez y adolescencia y estos prometen ante los presentes velar porque los derechos de la niñez y adolescencia se cumplan, adquiriendo el compromiso de manera pública.

El evento se desarrolla en un lugar público con la participación de representantes de las diferentes instituciones de gobierno con presencia en el municipio, organizaciones de mujeres, Consejos Comunitarios de Desarrollo y personas individuales, pero sobre todo con la presencia de niños, niñas y adolescentes.

La Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia cuenta con un reglamento que establece el régimen de reuniones y demás funciones que debe cumplir, este es el Decreto 502-2005 del Congreso de la República, el cual indica el tiempo que deben tener los integrantes de la CNNA en sus cargos, así como de la junta directiva y el



secretario ejecutivo de esta. Su Asamblea General se conforma por 40 miembros; 20 titulares y 20 suplentes, de los cuales 20 representan al sector gubernamental y 20 a la sociedad civil.

2.7. Instituciones de gobierno que tienen el mandato legal de integrar la Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia

Estas instituciones tienen el mandato legal de integrar la CNNA y a la vez deben velar por la protección de ese grupo poblacional, según el Decreto 27-2003 en el Artículo 86, es importante indicar que estos representantes son nombrados por coordinadores, directores o Ministros de las instituciones siguientes: Secretaría de Bienestar Social, Secretaría General de Planificación de la Presidencia, Ministerio de Cultura y Deportes, Organismo Judicial, Ministerio de Educación, Congreso de la República de Guatemala, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Gobernación, Ministerio de Finanzas, Consejo Nacional de la Juventud CONJUVE, todos ellos con su respectivo titular y suplente.

2.8. Organizaciones responsables de integrar la Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia por parte de la sociedad civil

La sociedad civil tiene su propia dinámica para elegir a sus representantes ante la CNNA, la cual inicia con la celebración de una asamblea general de organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de los derechos de la niñez y adolescencia en Guatemala y de manera democrática se elijen dos representantes por cada uno de los



sectores, siempre eligiendo a un titular y un suplente de los sectores siguientes: educación y salud, derechos humanos, religioso, juventud y sector indígena.

Es importante resaltar que son ellas las que le dan el carácter de paritaria a la asamblea general de la CNNA, cuando se pensó en la paridad también se pensó que la sociedad civil fuera el contrapeso en la toma de decisiones, para que éstas no respondieran a políticas partidarias del partido en turno, sino se tomaran en base al interés superior del niño y otros principios de la Convención Internacional en esta materia.

En la actualidad la CNNA realiza funciones como la acreditación y juramentación de las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia que han sido organizadas y fortalecidas por organizaciones no gubernamentales y que lo solicitan; así como a realizar la reformulación de la Política Pública Nacional 2004-2015, para un período del 2015 al 2025, no obstante han dejado rezagada la función de monitorear el cumplimiento de la Política Pública Nacional y su Plan de Acción en Favor de la Niñez y Adolescencia 2004-2015, esto debido a las dificultades que encuentra para ejecutar el presupuesto que le ha sido asignado; por no contar con suficiente personal para realizar sus funciones, pero principalmente, por estar sujeta a la administración financiera de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia.

La CNNA juega un rol muy importante dentro del Sistema Nacional de Protección a la niñez y adolescencia guatemalteca, toda vez que es en ella donde convergen representantes de las diferentes instituciones de gobierno que son los garantes de los



principales derechos de los NNA y de manera muy atinada las personas que participaron en la formulación de la Leypina, incluyeron a las organizaciones de la sociedad civil dentro de ella, lo cual le da el carácter de paritaria y fortalece la democracia en la toma de decisiones de su asamblea general.



CAPÍTULO III

3. Políticas públicas en general

En el presente capítulo se hará un análisis doctrinario de lo que se entiende por política, desde el punto de vista de diferentes autores mexicanos, también se citará autores de otras nacionalidades, para contextualizar se hará un análisis comparativo de lo que dicen los estudiosos de las políticas públicas de la Universidad Mariano Gálvez en Guatemala y se concluirá anotando la postura del autor del presente trabajo de tesis.

3.1. Definición

Previo a definir lo que se entiende por Políticas Públicas, se debe hacer una aclaración terminológica, pues dicho concepto hace referencia a dos aspectos diferentes, aunque complementarios, de una misma realidad, es decir, representa dos lados de una misma moneda. “La política (politics) como se conoce cotidianamente la lucha por el poder, se centra en la dinámica del poder a favor de intereses privados, mientras que la política como una acción pública (policy) se refiere al buen uso y práctica del poder a favor de intereses públicos”.⁴³

Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo o casual. “Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos

⁴³ Berthin Gerardo y Espinosa Mauricio. PNUD. **Gobernabilidad Democrática Local y Procesos de Descentralización para el Desarrollo Humano. Breve Introducción a las Políticas Públicas para la Gobernabilidad Local en América Latina.** Pág. 21.

a través de algunos medios, constituyéndose en un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores”.⁴⁴

“Las Políticas Públicas Estatales son el conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión en particular que motivan el interés, la atención y movilización de otros actores del tejido social”.⁴⁵

Las políticas públicas forman parte del que hacer del Estado, desde la puesta en práctica de planes hasta la omisión de los mismos ante las demandas sociales, es posible establecer una conceptualización más o menos consensuada, que lo político y la política se refieren a principios de un determinado gobierno, orientada para atender categóricos fines y una población específica.

Generalmente se ha entendido a las políticas públicas, como los programas que un gobierno, sea este municipal o nacional desarrolla en función de un problema o situación determinada, lo que hace pensar que son políticas reactivas, y no necesariamente se debe entender de esta manera, pues las Políticas Públicas son una herramienta de planificación, es decir que cuando se plantean se hace con efectos posteriores y que muchas veces no son inmediatos.

⁴⁴ Aguilar Villanueva, Luis. **Estudio introductorio a las Políticas Públicas**. Pág. 36.

⁴⁵ Ozlack y O'Donnel, **Estado y Políticas Públicas en América Latina**. Pág. 43.

Cuando se habla de políticas de gobierno, debemos entenderlas como: “las formas o estrategias que el partido político que en ese momento ostenta el poder utiliza para hacer su trabajo, es decir administrar los recursos y la institucionalidad pública”.⁴⁶

Hablar de Políticas Públicas es hacer alusión a todo aquello que los gobiernos locales o nacionales deciden hacer o no hacer, debido a que el no actuar también se considera paradójicamente, en determinadas ocasiones como actuar del poder público.⁴⁷

Los gobiernos nacionales o locales tienden a poner en marcha diferentes políticas, las que no siempre responden a las necesidades de la población a la que van dirigidas o que buscan mejorar las condiciones de vida de un determinado grupo y no a toda su población.

La mayoría de políticas públicas tienen un impacto directo en el bienestar de la población, existen algunas políticas que de manera inmediata perjudican a un buen porcentaje de esta, tal es el caso de nuestra actual Política Fiscal, que fue aprobada durante el año 2012, como una estrategia para la mayor recaudación tributaria, que surte sus efectos a partir del año 2013, y que implica un aumento en el pago de algunos impuestos, tales como el impuesto de circulación de vehículos.

Actualmente los pick-ups y las motocicletas pagan un impuesto definido en base al modelo y marca de los mismos, mientras que hasta el 2012 el impuesto de circulación era de Q. 75.00 para las motocicletas y Q. 150.00 para los Pick-ups no importando el

⁴⁶ Ayfán Zarceño, Luis Demetrio. **Guía para formulación de Políticas Públicas Municipales en favor de la Niñez y la Adolescencia**, Pág. 12.

⁴⁷ Laswell, **La Orientación hacia las Políticas**, Pág. 79.



modelo ni la marca que estos fueran, este es un ejemplo del contenido de dicha política pública que afecta directamente los bolsillos de los guatemaltecos de clase media y baja.

Según el Decreto 114-97, Ley del Organismo Judicial en el Artículo 14 es la Secretaría General de Planificación de la Presidencia -SEGEPLAN-, la institución del Estado responsable de impulsar el proceso de formulación de políticas públicas, de su seguimiento y monitoreo, al igual que de presentar la evaluación del Estado, particularmente de aquellas Políticas directamente vinculadas a la atención de los conglomerados sociales en situación de riesgo como los niños, niñas y adolescentes.

Se puede concluir, diciendo que los gobiernos en general, sean estos centrales o municipales responden a cierta política, pero lo que le da el carácter de pública es la participación de los diferentes actores sociales en el proceso de su formulación, gestión, monitoreo y evaluación, a esto es a lo que llamamos participación ciudadana y poder local, como elementos sustantivos, por lo cual la participación ciudadana es clave para la creación de las políticas públicas, así como para el monitoreo de la ejecución de las mismas.

Un buen ejercicio es que las políticas públicas que surjan de un Gobierno, se conviertan en políticas de Estado e inter-temporales, lo cual se logra cuando éstas, son asumidas por toda la ciudadanía, por cuanto han sido consensuadas, con efectos medibles, viables financieramente y reconocidas como esenciales por la sociedad, pero sobre todo que la ciudadanía ejerza el constante monitoreo y evaluación de su ejecución.

3.2. Clases

Se sabe que las clasificaciones casi siempre son arbitrarias, pero también suelen ser necesarias algunas veces, para facilitar el orden, la sistematización y el estudio especializado de la investigación; es importante contar con una clasificación que ayude a tomar mejores decisiones para que éstas se ajusten al marco jurídico vigente.

Los criterios de clasificación varían de autor a autor. Así, se hará mención de diferentes autores en esta materia:

3.2.1. Regulatorias

Aquellas orientadas principalmente a lograr la realización de conductas deseadas o la no realización de conductas indeseadas. El énfasis de éstas, está en un enfoque conductual de las decisiones de los sujetos. Tal es el caso de las políticas de tránsito terrestre.⁴⁸

En el caso de Guatemala, la ley y reglamento de Tránsito que plantean alternativas de solución al caos vehicular, promoviendo y sancionando conductas de las personas cuando conducen un vehículo, se hará mención de la Policía Municipal de Tránsito de la ciudad capital, pues a partir de su fundación, se fueron creando otras en municipios del departamento de Guatemala y posteriormente se extienden hacia otros departamentos y municipios del país, todo esto se hizo con el objetivo de regular el tránsito vehicular especialmente en las horas en que la mayor parte de la población

⁴⁸ Alza Barco, Carlos. <http://carlosalzarbarco.wordpress.com/2011/06/27/tipología-de-políticas-públicas/> (27 de junio de 2014).



se dirige a sus destinos de trabajo, se puede considerar la política de regulación del tránsito como un ejemplo de éstas.

3.2.2. Distributivas

Son aquellas destinadas a prestar bienes o servicios a los ciudadanos. El énfasis está en la calidad de los servicios públicos, tales como los servicios de salud, educación y seguridad.⁴⁹

En Guatemala podríamos aplicar este tipo de políticas a la distribución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, toda vez que para hacer una buena distribución de éste se deben tener bien definidas las estrategias que se utilizarán, pero sobre todo se debe tener muy claros los indicadores que llevarán a que ese presupuesto sea bien utilizado.

3.2.3. Redistributivas

Cuando se trata de políticas que recaudan de algunos para entregar a otros, en particular, por su condición de pobreza o vulnerabilidad. Los programas sociales son parte de las políticas redistributivas.⁵⁰

En Guatemala este tipo de políticas han sido muy criticadas, dado que cada año, terminado el primer semestre se hace una redistribución de los recursos que fueron asignados a los Ministerios, Secretarías o Unidades de gobierno, lo cual depende del porcentaje del presupuesto que se haya utilizado hasta ese momento, es decir que se

⁴⁹ **Ibíd.**

⁵⁰ **Ibíd.**

le retira un porcentaje y éste se le asigna a otro organismo o dependencia de Estado que lo necesite y que haya ejecutado bien su presupuesto asignado inicialmente.

3.2.4. Constituyentes

“Cuando modifican la organización misma del Estado, un ejemplo bien claro de este tipo de políticas es la Política Nacional de Descentralización, la cual implica una reorganización del organigrama y funciones de las diferentes estructuras del Estado”.⁵¹

Se puede mencionar como ejemplo la Constitución Política de la Republica, que regula todo el que hacer de las instituciones gubernamentales en las diferentes materias de nuestro ordenamiento jurídico actual, pero que para ser modificada debe hacerse por medio de una consulta popular o una Asamblea Nacional Constituyente.

3.2.5. Punto de vista de autores guatemaltecos

Para dar un aporte contextual sobre los tipos de políticas públicas, se buscó información de autores guatemaltecos, estudiosos de la temática, quienes hacen la siguiente clasificación:

a) Políticas sustantivas y procedimentales

“Estas políticas tienen que ver con lo que el gobierno vá hacer, ejemplo, la construcción de carreteras, un subsidio para desempleados, la prohibición del consumo de algunas sustancias por los adolescentes o por el contrario la legalización de su

⁵¹ **Ibíd.**

consumo, estas son políticas que directamente proporcionan a las personas algunas ventajas o desventajas en relación al tema que se trate”.⁵²

b) Políticas distributivas, regulatorias y redistributivas

“Estas primeras políticas consisten en la manera de proporcionar bienes o servicios a determinados individuos, grupos o empresas, las políticas regulatorias, imponen restricciones o limitaciones al comportamiento de individuos o grupos y por ultimo las políticas redistributivas son un esfuerzo deliberado del gobierno por cambiar la asignación de riqueza, ingresos, propiedades o derechos entre grupos o clases sociales”.⁵³

c) Materiales y simbólicas

Se distribuyen de esta manera, en función del tipo de beneficio que suponen para sus beneficiarios, “Las políticas materiales proporcionan ventajas o desventajas tangibles, por ejemplo: Un programa de becas para estudiantes universitarios, configura una política material. Las políticas simbólicas, por el contrario, apenas tienen influencia material y real sobre la gente: asignan ventajas y desventajas no tangibles, por ejemplo las campañas de lucha contra el racismo y la xenofobia constituyen una política simbólica.”⁵⁴

⁵² Delgado Godoy, Leticia. **Documentación sobre gerencia pública**, Universidad Mariano Gálvez 2009, Pág. 18.

⁵³ **Ibíd.** Pág. 19.

⁵⁴ **Ibíd.** Pág. 21.

3.2.6. Políticas de Estado

Estas políticas, al igual que las anteriores, nacen como políticas de gobierno, pero se hacen tan funcionales y necesarias que se adoptan, por los gobiernos entrantes, a la vez que se exigen por la población en general, convirtiéndose en políticas de Estado, lo que implica que tengan una aplicabilidad durante más tiempo, trascendiendo gobiernos y dándole mayores posibilidades de obtener los productos planificados.

En muchas ocasiones las propuestas iniciadas por los gobernantes en turno no se pueden concluir, debido al término para el cual deben ejercer su mandato, y se convierte en una inversión fallida, de tiempo y recursos, no obstante si ésta política es adoptada por el gobierno siguiente, se asegura que la inversión realizada, aún se hagan cambios, ésta no será en vano y tendrá un seguimiento hasta a su conclusión, entonces podremos ver los frutos de la implementación de la política pública, que en algún momento pudo haber sido de gobierno pero que fue adoptada como Política de Estado y llevada hasta sus últimas consecuencias.

3.3 Características

A continuación se nombrará las características de las Políticas de Estado, según el autor Aguilar Villanueva, Luis, en su obra La Hechura de las Políticas Públicas:

- a) “Deben tener un contenido que explícitamente son los resultados o productos esperados, estos productos son los que el analista examina como un problema de investigación para la acción y resultan de un proceso de trabajo y acción”.



b) “Un programa, que específicamente es la articulación de los actos, una estructura relativamente permanente de referencia u orientación, es lo que se llama las intenciones más generales de las autoridades, de las que todo puede ser una experiencia parcial”.

c) “Una orientación normativa que entienden como: la expresión de finalidades y preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir”.

d) “Un factor de coerción por el que la actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se haya investido el actor gubernamental. En otras palabras, éste posee una legitimidad que proviene de la autoridad legal o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza. Por ello está habilitado en tanto que expresión de las potestades públicas. La autoridad de la que está investido se impone a la colectividad”.

e) “Finalmente una competencia social en la que el analista debe identificar al público, a los individuos, grupos e instituciones que componen el campo de la acción gubernamental considerada”.

La ejecución de la Política Pública tiene dos momentos: "un discurso, o sea una forma de cómo transformar una demanda en un propósito de acción y de registro de la agenda de decisiones de un gobierno; y una práctica, que es una forma para que los



diferentes actores que se interrelacionan, formulen sus problemas, exijan soluciones, instrumentos y materialicen la política."⁵⁵

Para concluir con este tema, desde el punto de vista del autor del presente trabajo de tesis se puede decir que las políticas públicas son las propuestas metodológicas que los gobernantes en turno, sean estos nacionales o locales hacen para beneficiar algún sector de su población en cuanto a temas que les afectan, es decir que de alguna manera se está respondiendo a necesidades de la población, la cual debe sentirse beneficiada con dicha política.

Para que una política se pueda implementar sin oposición alguna y convertirse en una política de Estado, debe ser aceptada y considerarse necesaria y por lo tanto exigida, al igual que monitoreada y evaluada.

A continuación se hará un análisis de las políticas de Gobierno, entendiendo éstas como aquellos planes, programas y proyectos ejecutados por determinado partido político que ostenta el poder y que normalmente rompen con todas aquellas políticas de gobiernos anteriores, para ello se tomará como muestra los dos últimos períodos gubernamentales:

“La Política del gobierno de Guatemala para el periodo 2008-2012 se asume desde cuatro ejes estratégicos que constituyen la dirección y alineamiento de acciones

⁵⁵ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- & Plan Inc. **Diagnóstico del Impacto de las Políticas Públicas de Plan internacional**, Pág. 8.

institucionales de gestión pública⁵⁶ y que se desarrollan a continuación:

- _ **Solidaridad:** Pretende orientar y coordinar las acciones del desarrollo social y municipal de manera integral.

- _ **Gobernabilidad:** contribuye a la seguridad integral y el Estado de Derecho, el desarrollo democrático y la legislación e intermediación necesarias para responder a las necesidades de las mayorías.

- _ **Productividad:** Pretende impulsar el desarrollo económico de los guatemaltecos, busca promover y mantener las condiciones para que las unidades productivas generen riqueza en forma sostenida.

- _ **Regionalidad:** Busca potenciar el liderazgo de Guatemala en la agenda internacional. Consiste en posicionar a Guatemala internacionalmente con liderazgo y credibilidad.

En el actual periodo de gobierno, tenemos una política basada en la mano dura, pues fue así como se promocionó en la pasada campaña electoral y por ser un partido político liderado por un militar retirado, tuvo mucha aceptación en la población guatemalteca, toda vez que en Guatemala, así como en otras partes del mundo se relaciona a los militares con la disciplina y el orden.

⁵⁶ Jiménez, Caril Alonzo, **Marco y Mapa conceptual de las Políticas Públicas en Guatemala.** pág 5.

“La política de gobierno del gobierno de Guatemala para el periodo 2012-2016 se asume desde 5 ejes de trabajo en los que se resumen las propuestas que el partido oficial plantea para Guatemala en el periodo indicado”,⁵⁷ los ejes son los siguientes:

- _ **Seguridad, Democracia y justicia:** Proteger la vida y la propiedad privada, neutralizando al crimen organizado, fortaleciendo las instituciones y el liderazgo internacional en la lucha contra el crimen organizado.

- _ **Infraestructura Productiva y Social para el Desarrollo:** Se refiere a crear nueva infraestructura y mejorar la ya existente a nivel local y social para que el país sea más competitivo, con acceso a la electricidad para todos, pero sobre todo con la optimización del su uso.

- _ **Desarrollo Rural sostenible:** Este eje se refiere al acceso rural, al ordenamiento territorial, aprovechamiento de los recursos, seguridad jurídica de la tierra y la propiedad privada.

- _ **Desarrollo social:** pacto hambre cero, hogares saludables, niñez preparada, adolescentes protagonistas, familias seguras.

- _ **Desarrollo económico Sostenible:** Empleo seguro aprovechando nuestras fortalezas, gestión macroeconómica estable y coherente que promueva el crecimiento, rescate del liderazgo guatemalteco en el contexto centroamericano y global.

⁵⁷ Partido Patriota. **Agenda del Cambio, Plan de Gobierno.** Pág. 13.



Al analizar las dos políticas de gobierno que se mencionaron en los párrafos anteriores se puede observar que no son tan distintas una de la otra, pues tienen muchas coincidencias en cuanto al liderazgo, el desarrollo, la solidaridad, pero en la práctica, se identifican diferentes formas de hacer gobierno, es decir que las Políticas que se planifican no son las utilizadas y las acciones del gobierno no siempre responden a las necesidades de la población.

Es importante resaltar que el actual gobierno le dio continuidad a algunos programas del gobierno anterior, como el caso de los comedores, las remesas condicionadas y otros, pero utilizando otro nombre, lo cual no ha sido mal visto por la población, toda vez que lo importante es que los beneficios lleguen hasta los más necesitados, pero sobre todo que no se aprovechen de éstos para hacer propaganda con fines partidarios.

CAPÍTULO IV

4. Políticas públicas municipales con enfoque de derechos

En el presente capítulo se hará primeramente un análisis sobre el tema de los derechos humanos, toda vez que estos son un elemento básico para la formulación de políticas públicas municipales que cuenten con un enfoque de derechos, para ello se hará relación de lo que han escrito autores nacionales y extranjeros sobre el tema, se hará mención del enfoque de derechos, sus principios, para concluir con la obligatoriedad de las municipalidades de invertir en los NNA y la importancia de que éstos participen en la planificación, el monitoreo y la evaluación de acciones que les beneficien.

4.1. Derechos Humanos

Según el diccionario jurídico elemental de Guillermo Cabanellas de Torres, los Derechos Humanos debemos entender como el conjunto de normas y atribuciones que se concede, reivindica o ejerce de manera individual o colectivamente a los seres humanos sin hacer discriminación alguna.

“Los Derechos Humanos son garantías legales universales que protegen a los individuos y grupos frente a acciones u omisiones que puedan afectar sus libertades y su dignidad humana”.⁵⁸

⁵⁸ Save the Children. **Manual para miembros de la Alianza Save the Children, sobre Programación de los Derechos del Niño**, Pág. 13.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su Artículo 1, indica que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros:

“El nuevo enfoque de derechos humanos es una concepción de la vida social que pretende reconciliar la moral, la política y el derecho en un horizonte ético, pero al mismo tiempo operacional, que ha avanzado en una visión de política pública”.⁵⁹

Los Derechos Humanos se basan en respeto a la dignidad y valor de cada persona como individuo y como miembro de una sociedad, estos valores incluyen la calidad de vida a la que todos tenemos derecho sin discriminación alguna. Para que estos derechos sean respetados se debe tomar conciencia individual, de que los NNA son personas con derechos y que deben ser tratados de la misma manera como queremos que nos traten; este, es el reto más difícil, porque la interiorización de los Derechos Humanos de la niñez implica un cambio real en los diferentes ámbitos, como en el hogar, en la escuela, en la colonia, o en el trabajo e implica entre otras cosas educar sin violencia de ningún tipo, es decir cero golpes, cero ofensas y que se conozcan dichos derechos, pero sobre todo, que sea apliquen y se vivan.

4.2. Principios:

Los derechos humanos se rigen por algunos principios que han sido definidos por los diferentes Tratados, Convenios y Convenciones en esta materia, según la guía para

⁵⁹ Gonzáles, Ludwin Wendel. **Políticas Públicas y Derechos Humanos**, Pág. 5.

hacer una programación con enfoque de derechos de la Alianza Internacional Save the Children son los siguientes:

a) Universalidad

“Este principio se refiere a que los derechos no se deben aplicar de manera diferente a los miembros de las distintas culturas y tradiciones, haciendo especial énfasis en los niños, niñas y adolescentes”.⁶⁰

b) Indivisibilidad

“Este se refiere a que los derechos humanos son indivisibles, interdependientes y se encuentran interrelacionados entre sí, es decir que ningún derecho es más importante que otro”.⁶¹

c) La participación

“Este principio indica que todos los individuos tienen el derecho de participar en la vida política y cultural y, que todos tienen derecho a contribuir y ser parte del desarrollo, haciendo énfasis en la participación de la niñez y adolescencia que es una meta y una de las recomendaciones que le hiciera a Guatemala el Comité de los Derechos del Niño, por tanto los niños, niñas y adolescentes tienen el derecho de intervenir e involucrarse en las decisiones que tienen impacto en sus vidas”.⁶²

⁶⁰ Save the Children, **Ob. Cit;** Pág. 14.

⁶¹ **Ibid.**

⁶² **Ibid.**

d) Principio de Rendición de Cuentas

“Este se refiere a la responsabilidad que tienen los garantes de rendir cuentas ante otras instancias y ante el mismo pueblo de Guatemala de como están respetando y defendiendo los derechos humanos de las personas que viven en el territorio”.⁶³

La Constitución Política de la Republica en el Artículo 46 establece el principio general que en materia de Derechos Humanos, los tratados y convenios internacionales aceptados y ratificados por Guatemala tienen preminencia sobre el derecho interno.

Tal situación fue pensada de manera muy atinada por los constituyentes, atendiendo a la evolución que el Derecho Internacional fuera teniendo en materia de derechos humanos, pero nunca con potestad reformadora y menos derogatoria por entrar en contradicción con dicho cuerpo constitucional.⁶⁴

4.3. Enfoque de Derechos

Un enfoque de derechos para el desarrollo se define frecuentemente contrastándolo con un enfoque que se basa en necesidades. Ambos se fundamentan en el deseo de colaborar con la supervivencia de las personas y el desarrollo pleno de su potencial. Los dos buscan identificar un rango de asistencia y acción necesarias para lograr su objetivo. La diferencia radica en sus fundamentos y en las implicancias que dichos supuestos generan en la elaboración de una programación.

⁶³ **Ibíd.**

⁶⁴ Molina Barreto, Roberto **Constitución Política de la Republica de Guatemala y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad**, Pág. 72.

“Actuar con un enfoque de derechos de la niñez es buscar el desarrollo sostenible de las familias y comunidades, de hombres, mujeres y niños de manera integral, a través del fortalecimiento de sus organizaciones representativas, en busca de la autogestión de programas y proyectos que resulten en mejoras de su calidad de vida”.⁶⁵

El enfoque de Derechos Humanos también permite comprender que el derecho no solo es una norma legal, sino, fundamentalmente una norma social, cuya observancia es conveniente para todos los ámbitos de la sociedad.

Finalmente “la revalorización del derecho ha incentivado el surgimiento de enfoques críticos, a cerca de las leyes vigentes y del funcionamiento de la justicia, por ejemplo: el acceso a la justicia, los modelos procesales, la autonomía y recursos de la rama procesal, y el papel de los jueces, entre otros”.⁶⁶

El enfoque de derechos se resume en comprometer a los garantes de los derechos de la niñez y adolescencia (sea a nivel municipal o nacional) para que orienten sus esfuerzos y presupuesto en favor de la niñez y adolescencia, utilizando una programación con este enfoque, lo cual implica que se utilicen los principios y estándares de los derechos humanos y los cuatro principios de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) para diseñar, implementar y monitorear los programas, con el objetivo de mejorar la situación de los niños, niñas y adolescentes y que estos

⁶⁵ Mesa de Municipalización, **Sistematización de Experiencias en la Formulación de Políticas Pública Municipal a Favor de la Niñez y Adolescencia**. Pág. 6.

⁶⁶ Jiménez Benítez, William Guillermo, **El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas**. Pág. 37.

puedan gozar plenamente sus derechos, así como vivir en sociedades en las que se reconozcan y respeten los derechos de los mencionados.

Para que los garantes efectivamente actúen a favor de los NNA es necesario que las comunidades, los grupos mencionados conozcan sus derechos y estén en la capacidad de exigir que se cumplan, dicho proceso de empoderamiento solo se logra a través del conocimiento de las leyes vigentes en materia de derechos humanos, así como de niñez y adolescencia.

Un enfoque basado en los Derechos Humanos identifica a los titulares de derechos y, a los correspondientes garantes de ellos, haciéndoles ver las obligaciones que les corresponden y procura fortalecer la capacidad de los titulares para exigirlos y de los garantes para cumplirlos.

4.3.1 Características de un enfoque de derechos de la niñez

Un enfoque de Derechos tiene muchas características, pero se hará referencia solamente a las que se consideran indispensables para poder decir que éste, está siendo utilizado:

- a) “Coloca a los niños y las niñas como sujeto de derechos y actores sociales, les permite ser vistos por los adultos ya no como objetos de protección sino, como sujetos con capacidades suficientes para tomar decisiones de acuerdo a su edad”.⁶⁷

⁶⁷ Ayfán Zarceño, **Ob. Cit;** Pág. 18.

- b) “Los sujetos de derecho pueden y deben exigir que se les cumplan sus derechos”.⁶⁸ Esta característica, aunque es muy similar a la anterior, tiene más relación con el principio de la Convención de los Derechos del Niño que se refiere a la participación, toda vez que si a un niño se le reconoce su derecho a la participación desde su hogar, cuando esté fuera de él, siempre tratará de que su voz sea escuchada y si tiene el conocimiento suficiente de los derechos que le consagran las leyes guatemaltecas y los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos y del niño, podrá exigir a las personas que le rodeen que se le respeten, pero sobre todo, tendrá la sensibilidad necesaria para respetarle sus derechos a otros niños, niñas y adolescentes.
- c) Programación de los derechos del niño: “los coloca en el centro de su programación, reconociendo al grupo mencionado como sujetos de derechos y ayuda a comprometerlos como agentes de su propio desarrollo, reconoce a los gobiernos como los principales garantes en el cumplimiento de los derechos de los grupos mencionados y promueve que la ciudadanía exija rendición de cuentas. Esto asegurará que sus planes y actividades se basen en principios fundamentales relacionados con derechos de los niños, niñas y adolescentes, principalmente en los principios de la Convención de Derechos del Niño.”⁶⁹

⁶⁸ **Ibíd.**

⁶⁹ Save the Children Suecia en Guatemala, **Haciendo lo correcto por las niñas y los niños, una guía sobre programación de los derechos del niño para profesionales**, Pág. 25.

4.4. Obligatoriedad de las municipalidades de invertir en la protección integral de la niñez y la adolescencia

La Constitución Política de la República en su Artículo 1, plantea como fin supremo del Estado guatemalteco la protección a la persona, la familia y la realización del bien común. En el Artículo 47 del mismo cuerpo legal se amplían los aspectos en que deben ser protegidas las familias, describiendo que el Estado garantizará la protección social, económica y jurídica de la familia. En su Artículo 51 especifica que el Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad y de los ancianos, les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación, seguridad y previsión social. Cuerpo legal

El Artículo 257 de la de la Constitución Política de la Republica, complementa los anteriores en términos presupuestarios al determinar que: “El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado un 10% para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes, el diez por ciento restantes podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento”.

Los Artículos constitucionales citados, son mandatos y fundamentos para que los gobiernos locales en turno planifiquen, tomando como base los Derechos Humanos en

general, principalmente con la observancia del principio de participación ciudadana de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos del país.

Según la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en los Artículos 10 y 12, literales “d” de ambos Artículos, tanto los Consejos Departamentales, Municipales y Comunitarios de Desarrollo pueden proponer políticas, programas y proyectos con enfoque de derechos para promover la protección y promoción integral de los derechos de la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.

Dentro de las funciones que le mandata a los Consejos de Desarrollo, el Artículo 44, literal b de la referida ley, se encuentra la de proponer a las corporaciones municipales las políticas, planes, programas y proyectos que beneficien a la comunidad a la que representen, la Corporación municipal debe apoyar al Consejo Municipal de Desarrollo, entre otras cosas, en conocer y aprobar las propuestas presentadas.

Otra consideración de importancia es en relación con la formulación y aprobación del presupuesto. En el Artículo 131 del Código Municipal se establece que la municipalidad debe disponer y administrar equitativamente su presupuesto anual entre las comunidades rurales y urbanas, indígenas y no indígenas, tomando en cuenta la densidad de la población, las necesidades básicas insatisfechas, los indicadores de salud y educación, la situación ambiental y la disponibilidad de recursos financieros.

Para que las municipalidades puedan hacer una planificación basada en un enfoque de derechos, hace falta que cuenten con personal altamente sensibilizado e instruido en el tema, no obstante, si el municipio cuenta con una Política Pública Municipal en favor de

los derechos de la niñez y adolescencia que haya sido formulada de manera participativa por una Comisión Municipal de Niñez y Adolescencia en donde confluyan representantes de las organizaciones de la sociedad civil, de gobierno, pero sobre todo niños, niñas y adolescentes, se entiende que ésta, ya cuenta con ese enfoque, toda vez que se ha tomado los puntos de vista de los NNA en cuanto a sus aspiraciones y sugerencias para mejorar la situación que viven.

Actualmente existen muchas municipalidades que cuentan con proyectos sociales de beneficio para los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y hombres adultos; lastimosamente muchos de esos programas y proyectos son sub-utilizados por los grupos meta, toda vez que no fueron consultados para su creación, solamente son ideas que nacen de la creatividad de los administradores municipales, no así de un consenso ni de un diagnóstico.

4.5. Políticas públicas municipales en favor de la niñez y la adolescencia

Son una normativa que define los propósitos, las principales estrategias y el rumbo de las acciones y presupuestos que de manera coherente, interrelacionada y sostenida desarrolla el gobierno municipal, en coordinación con instituciones públicas y de la sociedad civil para el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de su municipio.⁷⁰

⁷⁰ Ayfán Zarceño, Luis Demetrio, **Guía para la formulación de Políticas Públicas Municipales de Niñez y Adolescencia**, Pág. 4.

Son instrumentos que sirven de guía para ordenar la gestión y la inversión municipal a favor del cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes.⁷¹

De la lectura de las definiciones anteriores y de otros documentos relacionados con los NNA se concibe a las políticas públicas municipales en favor de la niñez y adolescencia, como: herramientas de planificación que son creadas con la participación de representantes de las instituciones gubernamentales, instituciones de la sociedad civil, representantes del gobierno local, niños, niñas y/o adolescentes, y que contienen un plan de acción de beneficio para los grupos etarios relacionados.

Es importante dejar claro que una política pública no es un plan de trabajo, es mucho más que eso, pues de ella pueden derivarse planes generales o específicos, asignaciones presupuestarias, programas y proyectos de beneficio para un grupo en particular, en este caso nos referimos a los niños, niñas y adolescentes del municipio que se trate.

Es innegable que hay avances normativos y que existen políticas públicas para la protección de la niñez y la adolescencia, sin embargo no hay a la fecha esfuerzos para que esas políticas sean socializadas de manera permanente y que sensibilicen a la población sobre la obligatoriedad de proteger a los NNA, de reconocerlos como sujetos de derechos, de persuadir a los agresores, pero sobre todo de exigir a las instituciones que integran el sistema nacional y los sistemas municipales de protección para que sean intolerantes ante las agresiones hacia la niñez y adolescencia guatemaltecas.

⁷¹ Círculo Centroamericano de Aprendizaje, **Guía Centroamericana para construir una Política Pública Municipal de Niñez y Adolescencia**, Pág. 7.

Las Políticas Publicas son una herramienta de planificación muy efectiva para atacar las problemáticas identificadas en los diagnósticos de situación realizados en los municipios donde serán formuladas, no obstante, para que puedan ser implementadas es necesario el compromiso real y consciente de las instituciones garantes, pero también el involucramiento y la participación de las organizaciones civiles y personas individuales del municipio.

4.6. La participación ciudadana en el proceso de formulación, gestión, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas publicas municipales en favor de los derechos de la niñez y adolescencia

El Código Municipal en el Artículo 2, establece: “que el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos”.

Entre los derechos de los vecinos se establece el de participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias; integrar la comisión municipal de auditoria social, según la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Artículo 17.

Entre las competencias propias del municipio, y que tienen relación con la niñez y adolescencia están: gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como los programas de alfabetización y educación bilingüe; administrar la biblioteca pública del municipio; promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación; gestión y administración de farmacias municipales populares; la administración del registro

municipal de consejos, según el Código Municipal Artículo 68, así como otras competencias que le puedan ser delegadas mediante convenio, en el proceso de descentralización, desconcentración y el acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos, según la ley citada en el Artículo 70.

Como apoyo técnico al Concejo Municipal se establece una Oficina Municipal de Planificación, que coordinará y consolidará los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo en el municipio, esto se fundamenta en el artículo 95 del código municipal, siendo este un fundamento más, de que son éstas oficinas (actualmente se llaman Direcciones Municipales de Planificación -DMP-) las que deben participar desde el diagnóstico, la formulación, gestión e implementación de las Políticas Públicas que se traducirán en planes programas y proyectos de beneficio para las poblaciones, pero particularmente para la niñez y adolescencia de su respectiva jurisdicción.

Partiendo de las definiciones y demás temas tratados se puede advertir que las Políticas Públicas Municipales con enfoque de derechos son necesarias para poder hacer una planificación de actividades que respondan a las problemáticas identificadas, pero de manera sostenible y que permitan hacer un contante monitoreo y evaluación del cumplimiento de las acciones planteadas.



CAPÍTULO V

5. Comisiones municipales de niñez y adolescencia

Las comisiones municipales de niñez y adolescencia -CMNA'S- son un elemento clave en el presente trabajo de tesis, pues el tema principal de la investigación se relaciona directamente con ellas, se abordan en este capítulo porque en el desarrollo de los anteriores se encuentra el sustento doctrinario y legal del porqué se deben conformar, pues al momento de constituirse como tal, adquieren el compromiso de liderar el proceso de formulación, gestión, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en favor de la niñez y la adolescencia -PPM'S-, se considera importante hacer mención que las CMNA'S no realizan únicamente funciones relacionadas con las PPM'S sino también desarrollan acciones directas en el proceso de protección a la niñez y la adolescencia de su respectiva jurisdicción.

5.1 Definición

“Son los órganos municipales integrados por sociedad civil y autoridades locales, que tienen como función principal la formulación, aprobación, fiscalización, monitoreo e impulso de las PPM'S, programas y proyectos de protección integral para la niñez y la adolescencia en el ámbito territorial correspondiente, las cuales tienen mecanismos específicos de funcionamiento, tomando en cuenta su cultura y composición social.”⁷²

⁷² Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia. **Manual para la conformación de Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia**, Pág. 10.

“son aquellos grupos organizados a nivel de los municipios, integrados por instituciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales que tienen como fin último la formulación, aprobación, fiscalización, monitoreo y evaluación de las Políticas Públicas municipales en favor de la Niñez y la Adolescencia.”⁷³

Partiendo de las definiciones anteriores se puede advertir que las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia son un grupo de personas de reconocida honorabilidad, honestas, responsable, pero ante todo interesadas y comprometidas con hacer que se hagan valer los derechos de los niños, niñas y adolescentes de su jurisdicción municipal y que representan a las diferentes instituciones de gobierno y organizaciones de la sociedad civil con presencia en el municipio, que se organizan a partir de la convocatoria que hace la municipalidad respectiva para integrar la CMNA de la localidad, con el objetivo de mejorar la aplicación de los derechos de los NNA, por medio de la utilización de la herramienta de la Política Pública Municipal en favor de la Niñez y Adolescencia.

5.2. Objetivos

Cuando se habla de los objetivos de las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia, nos estamos refiriendo al porqué y para qué se conforman, “las CMNA’S, deben buscar la divulgación, defensa y reivindicación de los derechos de la niñez y la adolescencia de su respectiva jurisdicción así como de dar a conocer el marco jurídico

⁷³ Ayfán Zarceño, Luis Demetrio. **Guía para el Fortalecimiento de CMNA’S**, Pág. 9.

nacional e internacional que les protege, su objetivo último es la formulación de una política pública municipal en favor de los derechos de la niñez y adolescencia.”⁷⁴

5.3. Funciones

Las CMNA’S encuentran su fundamento de organización en la LEYPINA, al igual que la Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia -CNNA-, no obstante en la mencionada ley, no se encuentran reguladas sus funciones, ni su forma de organización, según el comentario que le hiciera el licenciado Miguel Ángel Giordano Navarro al Artículo 83 de la mencionada Ley “tanto la Comisión Nacional como las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia tienen a su cargo un proceso administrativo para la creación de las Políticas Públicas que benefician a la niñez y adolescencia, de ahí que deben planearlas, formularlas, dirigirlas y monitorearlas”.⁷⁵

En el Plan estratégico para conformar Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia de la CNNA se indica: “La LEYPINA no establece las funciones que deberían realizar las CMNA’S, a no ser la función general de formular las Políticas Públicas Municipales de Protección Integral para la Niñez y la Adolescencia.”⁷⁶

“La CNNA tiene establecidas sus funciones con claridad en la LEYPINA, por lo que se deduce que si dicha Comisión opera en el ámbito nacional y cuenta con sus funciones a ese nivel, las CMNA’S que operan en el ámbito municipal tendrán que desarrollar las

⁷⁴ **Ibíd.** Pág. 11.

⁷⁵ Miguel Ángel Giordano Navarro, **Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia fundamentada, interpretada y comentada conforme al derecho guatemalteco**, Pág. 100.

⁷⁶ Gudiél Saravía, Víctor Hugo, **Ob. Cit;** Pág. 30.

mismas funciones, pero aplicadas al ámbito municipal y se propone con base a lo establecido en el reglamento de la CNNA las funciones siguientes⁷⁷:

- a) Formular y diseñar las Políticas Públicas Municipales de Protección Integral para la Niñez y la Adolescencia del municipio, a través de procesos participativos, en congruencia con la Política Pública de Protección Integral y su Plan de Acción Nacional a Favor de Niñez y la Adolescencia 2004-2015, esta es la función principal de las referidas comisiones.
- b) Trasladar y presentar ante el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE) y ante la Dirección Municipal de Planificación (DMP), las Políticas Públicas de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia formuladas, para su aprobación e inclusión en los planes de desarrollo municipal y departamental.
- c) Ser la voz y el voto de los niños, niñas y adolescentes en las reuniones del Consejo Municipal de Desarrollo -COMUDE- y si el nivel de incidencia se lo permite en el Consejo Departamental de Desarrollo -CODEDE-.
- d) Asesorar a las diferentes instituciones del Estado que operan en el municipio para que sus planes se enmarquen en la Política Pública de Protección Integral para la Niñez y la Adolescencia y en la LEYPINA, emitiendo opinión sobre aquellos asuntos que afecten este grupo poblacional en el municipio.
- e) Promover estudios, diagnósticos y otras evaluaciones sobre la situación de la niñez y la adolescencia en el municipio.

⁷⁷ *Ibíd.*

- f) Controlar, fiscalizar y monitorear a las instituciones y organizaciones que operan en el municipio, en el impulso y ejecución de las Políticas Públicas de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.
- g) Divulgar los derechos y el Marco Jurídico Nacional e Internacional en materia de protección de niñez y adolescencia.

A partir de la lectura del documento proporcionado por la CNNA, así como de los comentarios que le hiciera a la LEYPINA el licenciado Miguel Ángel Giordano Navarro en su obra citada, se puede deducir que las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia efectivamente deben realizar en el ámbito de municipal, las funciones que su reglamento le mandata a la CNNA para que las ejerza a nivel nacional.

Sin embargo se debe anotar que no todas las funciones se pueden cumplir a nivel municipal, debido a que existen grandes diferencias entre unas y otras, iniciando por el espacio físico para su funcionamiento, pues la CNNA cuenta con un espacio dentro de la Secretaría de Bienestar Social, el cual le permite albergar su mobiliario y equipo, así como a su personal, mismo, que es otra de las diferencias muy marcadas, porque la CNNA cuenta con un Secretario Ejecutivo, una directora administrativa y financiera, una recepcionista, un técnico en municipalización, un técnico en Políticas Públicas y un mensajero, este personal ha sido contratado para que desarrolle las funciones propias de la Comisión.

El tercer elemento que marca la diferencia entre la CNNA y las CMNA'S es el presupuesto asignado a la primera, por parte de la Secretaría de Bienestar Social, los

aportes o subvenciones ordinarias o extraordinarias que reciba del estado y otros organismos nacionales e internacionales y las donaciones de personas individuales o jurídicas que pueda gestionar; mientras que las Comisiones Municipales no cuentan con ningún presupuesto para realizar sus funciones, solamente con su buena voluntad para trabajar en favor de la niñez y adolescencia de su municipio, la cual muchas veces se vé limitada por el exceso de trabajo que los integrantes de las CMNA'S tienen en sus respectivas instituciones a las que representan debido a que existe una relación laboral de por medio.

Es importante mencionar que las CMNA'S en algunos casos son acompañadas por organizaciones no gubernamentales (ONG'S), las cuales facilitan algún presupuesto para poder capacitarlos, así como para el traslado y el costo que implica reunirse constantemente, pero el apoyo de estas organizaciones se tiene por una temporalidad definida, y al llegar su término las Comisiones se desintegran o baja el nivel de participación de sus integrantes por no contar con el mencionado apoyo.

Se considera también que las funciones de las CMNA'S no pueden ser única y exclusivamente las que se relacionan con las políticas públicas, pues las personas que las integran son personas de reconocida honorabilidad en su municipio, con alta sensibilidad en el tema de niñez y adolescencia, pero sobre todo es importante recalcar que son trabajadores de instituciones que integran los sistemas municipales de protección, por tanto en su momento tienen conocimiento de casos particulares que afecten a esos grupos etarios y tienen la obligación moral y en algunos casos legal, de trasladar los procesos a donde corresponda para poder llevarlos a buen fin y siendo

parte de la CMNA es mucho más fácil ofrecer el acompañamiento necesario, toda vez que en esta Comisión convergen representantes de diferentes instituciones, como la Policía Nacional Civil, Organismo Judicial, Procuraduría de los Derechos Humanos, Procuraduría General de la Nación, etc.

5.4. De los integrantes de las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia

Siempre haciendo la relación entre las CMNA'S y la CNNA, esta última se plantea como "un órgano Estatal con participación de sociedad civil organizada y de diferentes instituciones del Estado guatemalteco que tengan acciones a favor de la protección integral de la niñez y la adolescencia como parte de los procesos de inclusión, democratización y participación en las decisiones de Estado que la sociedad civil ha demandado históricamente".⁷⁸

En las experiencias prácticas tanto de otros países, como de Guatemala, a nivel municipal los mecanismos y costumbres de participación varían y manifiestan intereses diversos, por lo que no es posible reproducir el esquema paritario de la CNNA en la integración de las CMNA's, sino, en todo caso lograr la plena participación de los y las actoras municipales claves para poder impulsar las acciones a favor de estos grupos, por lo que más allá de ser un proceso sociopolítico de conformación e integración de las CMNA'S, debe convertirse en un proceso de sensibilización, educación y compromiso de la sociedad local para con su niñez y adolescencia, como segmento poblacional vulnerable y desprotegido por el Estado.

⁷⁸ Gudiél Saravia, Víctor Hugo, **Ob. Cit;** Pág. 31.

5.5 De la participación de la niñez y adolescencia en las comisiones municipales de niñez y adolescencia

Como parte de la política pública de protección integral y su plan de acción a favor de la niñez y adolescencia 2004-2015, se estableció un área de políticas de participación de la niñez y la adolescencia, en donde el Gobierno asume el impulso de una serie de acciones dirigidas a promover el protagonismo y participación de los NNA en los procesos de planificación, formulación y fiscalización de las políticas públicas, ya que es un derecho establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la LEYPINA.

La participación de los niños, niñas y adolescentes en las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia se ve limitada a que sean convocados por las diferentes organizaciones no gubernamentales que tienen presencia en los municipios y que trabajan procesos de participación y de organización infantojuvenil, toda vez que son ellos quienes les citan, facilitan el transporte y alimentación para que los NNA participen en estos procesos.

Toda política pública dirigida a un segmento poblacional específico, debe formularse por medio de procesos democráticos y ser consultadas con las personas directamente afectadas o involucradas, para que adquieran el carácter de públicas y participativas.

“A los niños, niñas y adolescentes debe incluirseles en el proceso de monitoreo de la implementación de las PPM’S y para ello se deben diseñar metodologías específicas que permitan su participación, tomando en cuenta sus características específicas”.⁷⁹

Se puede concluir el presente tema indicando, que los integrantes de las comisiones municipales de niñez y adolescencia deben ser, en la medida de lo posible, representantes de las diferentes instituciones del sector gubernamental que tengan presencia en el municipio de que se trate, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil de la localidad, entendiendo a estas, no solo como aquellas organizaciones no gubernamentales (ONG’S), sino también aquellas organizaciones comunitarias como los Consejos Comunitarios de Desarrollo, grupos de mujeres, de niños, niñas y adolescentes, que son parte de organizaciones infanto-juveniles que funcionan en las escuelas e institutos, u otros grupos que funcionan con el apoyo de organizaciones no gubernamentales que trabajan en la localidad.

5.6. Características personales que deben tener los integrantes de las comisiones municipales de niñez y adolescencia

Se debe partir del compromiso expreso y manifiesto de las personas interesadas en la protección y desarrollo integral de la niñez y adolescencia, así como en el impulso y respeto de sus derechos. Sin embargo, en la mayoría de municipios existen organizaciones y personas que han abordado los derechos y las políticas a favor de la niñez y la adolescencia desde la especialidad del tema que trabajen, por lo que en la

⁷⁹ Ayfán Zarceño, Luis Demetrio, **Guía para Formulación de Políticas Públicas Municipales en Favor de la Niñez y Adolescencia**, Pág. 19.

elección o nombramiento de los mismos se puede privilegiar el compromiso expresado, a la vez que se toma en cuenta la experiencia que puedan tener en el tema.⁸⁰

Tomando como referencia las propuestas hechas por Gudiél Saravia, Víctor Hugo, en su obra relacionada se presentan algunas líneas del perfil que deberían llenar los y/o las posibles integrantes de las CMNA'S:

- a) Personas que hayan manifestado o manifiesten compromiso con la niñez y adolescencia del municipio.
- b) Que tengan conocimientos básicos sobre derechos y la realidad en que viven los niños, niñas y adolescentes del municipio.
- c) Que hayan participado en programas, proyectos o acciones de desarrollo o protección integral de la niñez y adolescencia.
- d) Que no tengan antecedentes como violadores de los derechos humanos o de los derechos de la niñez y adolescencia.
- e) Que sean de reconocida honestidad y honorabilidad.
- f) Que tengan posibilidades de tomar decisiones en sus instituciones.

A criterio del autor citado las personas que integran una Comisión Municipal de Niñez y Adolescencia deben llenar el perfil básico identificado en las literales del párrafo anterior.

⁸⁰ Gudiél Saravia, **Ob. Cit;** Pág. 34.

En conclusión, lo más importante en cuanto a las características de los integrantes de las CMNA'S es la voluntad y el compromiso hacia la niñez y adolescencia que tengan las personas que la integran, toda vez que esa voluntad y el deseo de mejorar las condiciones de vida del grupo mencionado en su municipio, son el motor que los mueve, pues no tienen ningún otro estímulo, más que la satisfacción de que las próximas generaciones puedan gozar de las mejoras que ellos puedan proponer e impulsar por medio de la implementación de una política pública que contenga buenos programas y proyectos que los beneficien.

Desde la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la municipalización de los derechos de la niñez, Víctor Gudiél, propone un listado de instituciones que deben ser convocadas para integrar las CMNA'S, indicando que es necesario establecer un guía de las instituciones sociales y estatales que podrían participar en una comisión de tal naturaleza, pues, también se necesita que hayan dentro de éstas, personas especializadas en políticas públicas y derechos de los NNA.

Para el efecto propone las siguientes:

- a) El alcalde o alcaldesa del municipio, o su representante directo.
- b) Un o una representante de la comisión de la mujer, la familia y la niñez del Concejo Municipal (esta es la llamada comisión 9).
- c) Un o una representante del Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE).
- d) Un o una representante por cada una de las instituciones del Gobierno central que tengan presencia en el municipio.
- e) Un o una representante por cada una de las organizaciones sociales locales que

realicen trabajo para la niñez y la adolescencia.

- f) Un o una representante por cada una las organizaciones de niñez, adolescencia del municipio o en su defecto niños, niñas o adolescentes electos popularmente en los centros educativos del municipio.
- g) Un o una representante de la Junta Municipal de Protección a la Niñez y Adolescencia

Las instituciones mencionadas deben hacer el nombramiento de su representante ante la CMNA, pero también podrían asumirse procesos de elección para la integración de dichas comisiones en donde todas las organizaciones convocadas puedan elegir a los y las integrantes de la CMNA, teniendo como base eventos previos de diálogo sobre la niñez y adolescencia del municipio, sin embargo, es imprescindible que el o la alcaldesa o el Concejo Municipal tengan participación, pues, son los que toman las decisiones sobre los planes a impulsar en el municipio.⁸¹

5.7. De la institucionalidad de las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia

Cuando se habla de institucionalidad nos estamos refiriendo a la figura constitutiva que adquieren las CMNA'S, no obstante para poder obtener esta figura se debe desarrollar todo un proceso de capacitación, sensibilización y legalización, el cual será analizado a la sombra del documento de Sistematización de la Experiencia de conformación de la Comisión Municipal de Niñez y Adolescencia de Villa Canales.

⁸¹Ibid. Pág. 39.

5.7.1. Incidencia política

Se debe hacer un proceso de incidencia dirigido a autoridades municipales, para que nos permitan organizar la Comisión Municipal de Niñez y Adolescencia, para ello se les debe solicitar audiencia de una manera formal, para facilitar este espacio es importante aliarse con organizaciones locales que tengan alguna comunicación directa con las autoridades municipales y si fuera posible pedir un espacio en reunión de Concejo Municipal.

Al momento de la presentación es importante indicarles a los presentes que la CMNA tendrá como objetivo principal la formulación de una Política Pública Municipal de Protección a la Niñez y Adolescencia, explicando también el proceso que esto conlleva y las ventajas que al municipio le traerá contar con ella, lo más importante durante esta presentación es dejar la idea de que todos ganan, pues de otra manera no se tendrá el resultado esperado de dicha reunión.

5.7.2. Mapeo institucional

El segundo paso es hacer un mapeo de las instituciones de gobierno y organizaciones de la sociedad civil que tienen presencia en el municipio, para realizar este paso debemos buscar el directorio más actualizado que tenga la municipalidad u otra organización, pero también se debe hacer visitas para corroborar datos y luego buscar alianzas con organizaciones que sean reconocidas a nivel local para hacer la convocatoria.

5.7.3. Convocatoria

Al contar con un directorio actualizado de las instituciones y organizaciones del municipio se debe hacer una convocatoria formal a las a la mismas, colocando el nombre y cargo de la persona que la dirige, se debe ser claro y directo en cuanto a los objetivos de la actividad, horario y lugar.

Algo muy importante que debemos tomar en cuenta es, que la convocatoria debe ir firmada por el alcalde o alcaldesa municipal, pues son ellos quienes tienen el poder de convocatoria nivel municipal y si fuera posible por otra organización de la sociedad civil u organización estatal que sea reconocida.

5.7.4. Reuniones informativas y de conformación

En estas reuniones se les debe indicar a los presentes el por qué y para qué se integran las CMNA'S y los compromisos que adquieren al ser parte de ella, pero lo mas importante es indicarles los beneficios que obtendrán los NNA de su municipio, al igual que los temas en los que serán capacitados y formados, pero sobre todo serán informados del fin último de dicha Comisión.

Si al finalizar la reunión se cuenta con un buen número de personas que puedan y quieran integrarse Comisión, se les debe preguntar a los presentes si consideran que los presentes pueden integrar la CMNA o piensan que es necesario hacer una nueva reunión, porque hace falta invitar algún actor que sea clave para el proceso.



De ser así, se propone una fecha para la nueva convocatoria, no obstante, se debe tener claro que a esta reunión asistirán personas que ya estuvieron en la primera, por tanto no es válido que se repita la misma información, y se propone que se haga un resumen de la reunión anterior y que se aproveche para abordar algún tema que sensibilice, es importante indicar que las reuniones no deben ser muy largas, pues las personas que asisten seguramente tienen poco tiempo y se retirarán antes de que ella termine.

Una vez se cuente con un buen número de personas convencidas se dará por conformada la Comisión y se procede a elegir a la junta directiva, redactando un acta, la cual será firmada por los presentes y autorizada por el secretario de la municipalidad, es importante aclarar que a esta acta se le deben colocar como atestados las copias de los documentos de identificación de los presentes.

5.7.5. Acreditación

Una vez se cuente con el acta de conformación e integración de la CMNA se debe elevar a reunión de Concejo Municipal, el cual debe conocer y avalar dicha conformación, emitiendo certificación del punto de acta de la reunión de Concejo en donde conoció el documento, posteriormente se debe dirigir solicitud a la CNNA para que pueda reconocer a la CMNA conformada y emitir el reconocimiento oficial inscribiéndola en el Registro Nacional de Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia que para el efecto han habilitado, publicando su conformación en el diario

oficial para que las instituciones públicas y privadas le presten la merecida atención a las solicitudes, que le puedan hacer en el ejercicio de sus funciones.

También se debe buscar que la CNNA pueda realizar de manera pública la juramentación de los integrantes de la CMNA para que éstos cuenten con un carné que los acredite para ejercer sus funciones y que las personas invitadas conozcan que desde ese momento ya existe una organización local que debe velar por que los derechos de los niños, niñas y adolescentes se cumplan y respeten.

5.7.6. Capacitación

Una vez se tenga legalmente conformada la organización se puede proceder a su capacitación y formación en diferentes temas que tienen relación directa con los derechos de la niñez y adolescencia, así como con la formulación de la Política Pública Municipal de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

Mantener organizadas las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia, no es una tarea sencilla, esto debido a que sus integrantes son representantes de instituciones del sector gubernamental y organizaciones de la sociedad civil, los cuales en muchas ocasiones se han visto afectados por los cambios de gobierno, pues les han sido rescindidos sus contratos y tienen que reubicarse laboralmente en otras instituciones o empresas, donde ya no les permiten participar en dicha comisión, puesto que al ser parte de esta, deben de invertir un porcentaje de su tiempo efectivo de trabajo en las reuniones y el ejercicio de las funciones que ello demanda.

5.8. Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia en los municipios del departamento de Guatemala

En esta parte del trabajo de tesis, se presenta solamente los resultados de las visitas y entrevistas realizadas a los municipios de Villa Canales, San Miguel Petapa, Villa Nueva, Amatitlán y Santa Catarina Pinula, los cuales se propusieron en el plan de trabajo para la presente investigación.

En los 5 municipios que fueron tomados como muestra, se nos atendió por los directores de la Oficinas Municipales de Planificación, quienes fueron consultados principalmente sobre la organización de la Comisión Municipal de Niñez y Adolescencia en su respectivos municipios; a lo cual, respondieron en su totalidad que si está conformada la Comisión de la Niñez, Adolescencia, la Mujer, la Familia y Adulto mayor, que mandata el Artículo 36, numeral 9 del Código Municipal, no obstante dijeron no conocer el mandato de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia de organizar esta comisión de manera paritaria y menos con la participación de niñez y adolescencia.

En el municipio de Villa Canales, el director entrevistado dijo haber encontrado en documentos de la administración anterior algunos listados de personas que integraron esa comisión, pero que actualmente no sabe lo que sucedió con ella.

Posteriormente se les consultó sobre la existencia de una Política Pública Municipal en favor de la niñez y adolescencia de su municipio, a lo que todos los entrevistados respondieron negativamente.

Otra de las interrogantes planteadas se refería a los proyectos y acciones que han emprendido en relación al tema de niñez y adolescencia, a lo cual cada uno respondió, nombrando las acciones y proyectos que han desarrollado, no obstante se pudo identificar que en su mayoría son de obra gris y se invierte muy poco presupuesto en actividades formativas y sociales.

Se consultó sobre la participación de la niñez y la adolescencia en las actividades de planificación dentro de las municipalidades y en su totalidad respondieron que la participación de estos grupos etarios se limitan a la participación en actividades culturales programadas tanto por parte de los centro educativos, así como aquellas programadas por las municipalidades, en donde piden la presencia y el apoyo de los mencionados centros.

CONCLUSIONES

1. Se confirma la hipótesis de que los municipios de Guatemala que fueron objeto de este trabajo de tesis, no han conformado Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia como lo mandata la LEYPINA, porque no conocen dicho mandato y porque existe confusión entre las CMNA'S y la Comisión 9 del Concejo Municipal.
2. El Estado de Guatemala es indirectamente responsable de los delitos que los adolescentes cometen, toda vez que se evidencia que no ha creado la institucionalidad necesaria para hacerles valer sus derechos humanos, desde los mas indispensables como el derecho a la vida, alimentación hasta derechos como a la recreación y la educación, lo cual los lleva a delinquir, este fenómeno constituye un acto de violencia estructural.
3. Los tratados y convenios adoptados y ratificados por Guatemala, no se están ejecutando de la manera que se previó al momento de su adopción, principalmente aquellos que tiene relación con los derechos humanos en general y en particular de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, pues la legislación interna en esta materia no ha sido adaptada a cabalidad para que encuadre con los tratados y convenios indicados, ni tampoco se han establecido los mecanismos para que las leyes y convenios sean cumplidos de manera efectiva.

4. Las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia que existen a nivel nacional, no tienen vinculación con la CNNA, tampoco cuentan con el apoyo metodológico de esta para realizar el proceso de formulación, negociación, monitoreo y evaluación de las Políticas Publicas Municipales en favor de la Niñez y Adolescencia.

5. Las Políticas Públicas Municipales en favor de la Niñez y la Adolescencia no están siendo ejecutadas de la forma prevista, a pesar de haber sido formuladas de manera participativa por los diferentes actores locales y aprobada por el gobierno local, pues éstas se quedan en el ámbito municipal y no son trasladadas a los diferentes Ministerios y Secretarías del Estado para que sean incluidos dentro de sus planes anuales y de esa manera llevar a la practica las propuestas de las personas que participaron en su formulación.



RECOMENDACIONES

1. Que la Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia desarrolle un proceso de sensibilización dirigido a los concejos municipales de los 17 municipios del departamento central para que éstos conformen su respectiva Comisión Municipal de Niñez y Adolescencia, apoyándoles en todo el proceso metodológico para su conformación, así como también en la elaboración de su política pública municipal den favor de la niñez y adolescencia, lo que también implica que ésta tenga mayor disponibilidad de recursos personales y materiales e independencia total para ejecutar los recursos asignados.
2. El Congreso de la Republica de Guatemala debe crear un ente especializado de alto nivel para que monitoree y exija el cumplimiento de los mandatos de la Política Pública Nacional y las Políticas Públicas Municipales en favor de las Niñez y Adolescencia a los diferentes ministerios y secretarías del Estado y sancione a las que incumplan dichos mandatos.
3. La Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, como rector de las Políticas Públicas en esta materia, apoyada por todas las organizaciones civiles y las instituciones que la integran debe promover una revisión y modificación de las leyes y políticas publicas vigentes en materia de niñez y adolescencia, para que éstas sean congruentes con el espíritu de los tratados y convenios ratificados por Guatemala.

4. La Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, debe promover la creación y actualización semestral de un directorio nacional de Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia, que contenga también la cantidad de políticas públicas que han sido creadas y en fase del proceso de formulación, aprobación, ejecución, monitoreo y evaluación se encuentran.

5. Las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia deben tener una relación directa con la Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia para que cuando estas formulen una política pública se la trasladen y ella pueda cumplir con su mandato de trasladarlas los diferentes ministerios y secretarías de Estado para que sean incluidas en sus planes operativos y de esa manera hacer efectiva la voluntad de los habitantes de los municipios de que se trate.

ANEXOS

Primeras 11 causas de Morbilidad en adolescentes, según sexo Guatemala, año 2011

No.	CIE10			Descripción Diagnóstico	Total		Total
	Grupo	Subgrupo	Específico		F	M	
1	J	00	X	Resfriado Común	83513	53983	137496
2	J	22	X	Otras infecciones respiratorias agudas	50624	34897	85521
3	B	82	9	Parasitosis intestinal, sin otra especificación	46974	35919	82893
4	J	03	9	Amigdalitis aguda, no especificada	43296	29678	72974
5	N	39	0	Trastorno del sistema urinario, no especificado	47497	11363	58860
6	K	29	7	Gastroduodenitis, no especificada	42136	12179	54315
7	D	64	9	Anemia de tipo no especificado	32631	11589	44220
8	A	06	9	Amebiasis, no especificada	19242	12306	31548
9	A	09	X	Otras enfermedades diarreicas agudas	13556	10043	23599
10	H	66	9	Otitis media, no especificada	11194	7909	19103
11	9	99	9	Resto de Causas	369892	207477	577369
Total					760555	427343	1187898
Fuente: SIGSA/MSPAS							

Primeras 9 causas de Mortalidad en adolescentes, según sexo Guatemala, año 2011.

Primeras causas mortalidad adolescentes por sexo			
Diagnostico	Total		Total
	F	M	
1. Heridas por Arma de Fuego	16	138	154
2. Neumonía y bronconeumonías	47	62	109
3. Asfixia	21	33	54
4. Traumatismo intracraneal, no especificado	5	38	43
5. Paro cardíaco, no especificado	14	26	40
6. Otras enfermedades diarreicas agudas	18	13	31
7. Traumatismos múltiples no especificados, poli traumatizado	10	19	29
8. Leucemia, no especificada	16	12	28
9. Resto de Causas	474	610	1,084
	621	951	1,572
Fuente: SIGSA/MSPAS			



BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis. **Estudio introductorio a las Políticas Públicas**. México: (s.e.) 1992.
- ALONSO JIMENEZ, Caryl. **Marco y Mapa actual de las Políticas Publicas en Guatemala**. Guatemala: (s.e.), (s.f.).
- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. **Teoría del Estado**, México DF: (s.e.), 1987.
- AYFÁN ZARCEÑO, Luis Demetrio. **Guía para el Fortalecimiento de Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia**, Guatemala: (s.e.), 2012.
- AYFÁN ZARCEÑO, Luis Demetrio. **Guía para formulación de Políticas Públicas Municipales en favor de la Niñez y la Adolescencia**, Guatemala: (s.e.), 2012.
- AYFÁN ZARCEÑO, Luis Demetrio. **Sistematización de la organización de la Comisión Municipal de Niñez y Adolescencia de Villa Canales**, Guatemala: (s.e.), 2009.
- AYFÁN ZARCEÑO, Luis Demetrio. **Manual para conformar Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia**, Guatemala: (s.e.), 2009.
- BUENAVENTURA, ECHEVERRÍA, S. **Derecho Constitucional Guatemalteco**. Guatemala: (s.e.), (s.f.).
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario Jurídico Elemental**, Guatemala: Editorial Eliasta, 1993.
- CARRE DE MALBERG, R. **Teoría General del Estado**, Guatemala: Edición reimpressa por fondo de Cultura Económica, 1998.
- COMISIÓN NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA. **Manual para la conformación de Comisiones Municipales de la Niñez y la Adolescencia**, Guatemala: (s.e.), 2007.
- GIORDANO NAVARRO, Miguel Ángel & GIORDANO MAZARIEGOS, Marianella. **Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Fundamentada, Interpretada y Comentada conforme el Derecho Guatemalteco**. Guatemala: (s.e), 2012.
- GONZÁLES, Ludwin Wendel. **Políticas Públicas y Derechos Humanos**. Colombia: (s.e), 2008.



GONZÁLEZ TACHQUÍN, Marcelo. **El Estudio de las Políticas Públicas: Un acercamiento a la disciplina.** Colombia: (s.e.), 1988.

GUDIÉL, Víctor Hugo. **Plan Estratégico y Plan Piloto para la conformación de las Comisiones Municipales de la Niñez y la Adolescencia, COMUNAS,** Guatemala: (s.e.), 2005.

HELLER, Hermann. **Teoría del Estado.** (s.l.i.): (s.e.), (s.f.).

[http://carlosalzarbarco.wordpress.com/2011/06/27/tipologia de políticas publicas/](http://carlosalzarbarco.wordpress.com/2011/06/27/tipologia-de-politicas-publicas/)
(27 de junio de 2014).

MARINO, Santiago. **El Estado y las Políticas Públicas,** Argentina: (s.e.), 2010.

MOLINA BARRETO, Roberto. **Constitución Política de la Republica de Guatemala y su interpretación por La corte de Constitucionalidad.** Guatemala: (s.e.), 2010.

JIMÉNEZ BENÍTEZ, William Guillermo, **El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas.** Francia: (s.e.), 1992.

OZLACK Y O'DONNELL, **Estado y Políticas Públicas en América Latina.** El Perú: (s.e.), 1994.

PARTIDO PATRIOTA, **Agenda del Cambio, Plan de Gobierno.** Guatemala: (s.e.), 2007.

PEREIRA OROZCO, Alberto. **Estado, gobierno y División de Poderes,** Guatemala: Editorial universitaria. 2002.

PORRUA PÉREZ, Francisco. **El Fin del Estado.** (s.l.i.): (s.e.), (s.f.).

PORRUA PÉREZ, Francisco. **Teoría General del Estado.** (s.l.i.): (s.e.), (s.f.).

PRADO GERARDO, **Teoría del Estado.** Guatemala: Editorial Praxis, 2005.

RABANALES GARCÍA, Marvin. **De los Derechos Humanos.** (s.l.i.): (s.e.), 2013.

RED DE ALCALDES AMIGOS DE LA NIÑEZ. **Formulación y Gestión de Políticas Públicas Municipales por la Niñez y Adolescencia,** Nicaragua: (s.e.), 2006.



SAVE THE CHILDREN GUATEMALA & MESA DE MUNICIPALIZACIÓN. Estudio del impacto de las Políticas Públicas Municipales en favor de la Niñez y la Adolescencia, de los municipios de Canilla y Pachalúm del departamento del Quiché, Camotán y San Juan Ermita del departamento de Chiquimula. Guatemala: (s.e.), 2010.

SAVE THE CHILDREN GUATEMALA. Experiencias en las Formulación de la Política Pública Municipal a favor de los derechos de la Niñez y Adolescencia, Guatemala: (s.e.), 2005.

SAVE THE CHILDREN SUECIA EN GUATEMALA. Guía de Programación con Enfoque de los Derechos del Niño para Profesionales, Guatemala: (s.e.), 2003.

VISIÓN MUNDIAL GUATEMALA, Como construir una Política Pública a favor de la Niñez y Adolescencia, Guatemala: (s.e.), 2010.

Legislación

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Guatemala el 10 de mayo de 1990.

Código Civil. Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley 106, 1964.

Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, José Efraín Ríos Montt, presidente del congreso de la República, Decreto 27-2003.

Código Municipal, Decreto Número 12-2002, publicado en el Diario Oficial el 13 de mayo de 2002.

Ley General de Descentralización. Decreto 14-2002.

Reglamento de la Ley General de Descentralización, Acuerdo gubernativo 312-2002.